

# **Jahresbericht 2022**

## **Impressum**

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

Telefon: (030) 88613-0

Telefax: (030) 88613-120

Internet: [www.berlin.de/rechnungshof](http://www.berlin.de/rechnungshof)

E-Mail: [poststelle@rh.berlin.de](mailto:poststelle@rh.berlin.de)  
(Kein Zugang für qualifiziert  
elektronisch signierte Dokumente)

Druck & Bindung: Brandenburgische Universitätsdruckerei  
und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH  
Wetzlarer Straße 54  
14482 Potsdam

## Vorwort der Präsidentin

Am 10. Februar dieses Jahres habe ich den Jahresbericht 2021 im Abgeordnetenhaus vorgestellt. Erfreut verkündete ich damals, dass Berlin besser als erwartet durch die beiden ersten Jahre der Corona-Pandemie gekommen war. Grund zum Aufatmen gab es aber leider trotzdem nicht: Nur zwei Wochen später begann der russische Angriffskrieg auf die Ukraine. Wir erleben eine weitere Krise, die mit großen gesamtwirtschaftlichen Unsicherheiten und erheblichen haushalterischen Risiken verbunden ist. Dies betrifft die hohen Energie-, Baupreis- sowie Zinssteigerungen ebenso wie z. B. die zusätzlichen Ausgaben für die Aufnahme geflüchteter Menschen.

Der Senat hat in der Finanzplanung 2022 bis 2026 darauf hingewiesen, dass der Landeshaushalt auch unabhängig von der aktuellen Krise ein strukturelles Defizit von 2 Mrd. € jährlich aufweise. Daher bestehe enormer Handlungsbedarf, um nach Aufbrauchen der jetzt noch vorhandenen Reserven im Laufe der Planjahre 2024 bis 2026 zu einem ausgeglichenen Haushalt zurückkehren zu können. Der Senat spricht von Aufgabenkritik und der Begrenzung von Ausgabenzuwächsen im Bereich der Sachausgaben, aber auch bei den Zuwächsen im Personalbereich. Der Rechnungshof fordert: Berlin muss auch längerfristig finanzpolitisch handlungsfähig bleiben und sich darüber hinaus für künftige Krisensituationen wappnen.

Eine wesentliche Aufgabe des Rechnungshofs ist es, auf Probleme und Fehlentwicklungen hinzuweisen sowie Empfehlungen für Verbesserungen im künftigen Handeln der Verwaltungen zu geben. In diesem Jahresbericht finden Sie hierzu 16 Beiträge, die sich z. B. mit der Digitalisierung der Schulen, dem Personalbedarf der Berliner Feuerwehr und der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude befassen.

Auch während des laufenden Jahres hat der Rechnungshof zukunftsweisende Hinweise gegeben. Insbesondere in seinem Beratungsbericht vom Juni 2022 zum Handeln der Gesundheitsverwaltung im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung.

Mein herzlicher Dank gilt den Mitgliedern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs für ihre sehr engagierte Arbeit. Ebenso bedanke ich mich für die gute Zusammenarbeit mit dem Senat, den Verwaltungen und dem Abgeordnetenhaus. Ein besonderer Dank gilt dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses und der Regierenden Bürgermeisterin für die Ausrichtung einer Feierstunde anlässlich des 70-jährigen Bestehens des Rechnungshofs und für die hohe Wertschätzung der Institution und ihrer Arbeit, die sie in ihren Reden zum Ausdruck gebracht haben.

Ihre



Karin Klungen



# **Jahresbericht 2022**



I.

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

II.

Der Jahresbericht 2022 ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,

Vizepräsident Django Peter Schubert,

Direktor bei dem Rechnungshof Michael Theis,

Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank und

Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel

am 17. Oktober 2022 beschlossen worden.



## Inhaltsverzeichnis

	Textziffer	Seite
<b>Allgemeines</b>		
1	Vorbemerkungen	1 13
2	Finanzlage des Landes Berlin	9 16
<b>Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2020</b>		
3	Haushalts- und Vermögensrechnung	55 80
4	Kreditaufnahme	95 101
<b>Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>		
<b>Inneres, Digitalisierung und Sport</b>		
5	Mängel bei der Personalbedarfsermittlung für den Rettungsdienst der Berliner Feuerwehr	105 107
6	Mängel bei der Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin – Schwerpunkt Geschäftsprozessmanagement	129 122
7	Versäumnisse bei der Finanzierung des IT-Dienstleistungszentrums Berlin	171 144
<b>Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung</b>		
8	Mangelhafte Ausgabendisziplin und Rechtsverstöße im Justizvollzugskrankenhaus	214 164
<b>Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz</b>		
9	Risiken für die Erreichung der Klimaschutzziele Berlins durch Versäumnisse bei der Erstellung von Sanierungsfahrplänen für die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude	265 185
10	Erhebliche Mängel bei der Gestaltung und Steuerung des öffentlichen Fahrradverleihsystems sowie bei der Umsetzung von Radverkehrszielen des Berliner Mobilitätsgesetzes	308 201
<b>Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung</b>		
11	Verfahrensdefizite und Mitnahmeeffekte bei den Corona-Hilfen im Hochschulbereich	366 223
12	Interne Unterstützungsmaßnahmen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zulasten des Landes Berlin	380 228



	Textziffer	Seite
<b>Bildung, Jugend und Familie</b>		
13	Schwerwiegende Versäumnisse bei der Steuerung, Koordination und Umsetzung der Digitalisierung der Berliner Schulen	394 237
14	Mobiler Kinderbetreuungsservice – Fortführung eines Modellversuchs ohne Zuständigkeit und ohne Erfolgsnachweis	425 258
<b>Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen</b>		
15	Unzureichende gesamtstädtische Steuerung der Ausübung von städtebaulichen Vorkaufsrechten	442 270
16	Erhebliche Versäumnisse, Prüfungsausfälle und Risiken bei Brandsicherheitsschauen in Bildungseinrichtungen	486 288
<b>Finanzen</b>		
17	Erhebliche Bearbeitungsdefizite bei der Festsetzung der Zweitwohnungsteuer	531 308
18	Erhebliche Bearbeitungsdefizite bei Steuerfällen mit erklärten Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen	565 321
<b>Bezirksverwaltungen</b>		
19	Fortgesetzte wissentliche Verstöße des Bezirksamts Steglitz-Zehlendorf bei der Überlassung eines landeseigenen Grundstücks an Dritte	582 336
<b>Juristische Personen des öffentlichen Rechts</b>		
20	Mängel bei der Anwendung tariflicher und gesetzlicher Vorschriften beim Studierendenwerk Berlin	598 343
<b>Anlagen</b>		
1	Kurzdarstellung zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2022	361
2	Kurzdarstellung zum Inhalt des Berichts nach § 88 Abs. 2 LHO vom 2. Juni 2022	363
3	Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2022	365





nachrichtlich

Mit dem Jahresbericht 2022 wird vorgelegt

**Jahresbericht 2022 – Vertraulicher Teil –**  
(Bemerkungen nach § 97 Abs. 4 LHO, vgl. T 5)

- 1 Sanierung der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Risiken für den Landeshaushalt
- 2 IT-Dienstleistungszentrum Berlin: steigende Vorstandsbezüge bei abnehmender Wirtschaftlichkeit im Zeitraum 2018 bis 2020



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt für Berlin
a. F.	alte Fassung
AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs
AGSt	Arztgeschäftsstellen der Justizvollzugsanstalten
AO	Abgabenordnung
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AV-KTPF	Ausführungsvorschriften zur Kindertagespflege
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
AZVO FuP	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes und des Polizeivollzugsdienstes (Arbeitszeitverordnung Feuerwehr und Polizei)
BauGB	Baugesetzbuch
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BeamStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BerlSchuldenbremseG	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BetrVO	Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (Betriebs-Verordnung)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIM	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BlnZwStG	Gesetz zur Einführung der Zweitwohnungsteuer im Land Berlin (Berliner Zweitwohnungsteuergesetz)
BMF	Bundesministerium der Finanzen



BSR	Berliner Stadtreinigungsbetriebe
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BWB	Berliner Wasserbetriebe
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz)
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
COVID-19	Coronavirus-Erkrankung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
DKLB-Stiftung	Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin
Drs	Drucksache (des Abgeordnetenhauses von Berlin, soweit nicht anders angegeben)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
eBG	elektronische Baugenehmigung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Kommission
EWG Bln	Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
FwG	Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin (Feuerwehrgesetz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GPM	Geschäftsprozessmanagement
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin



GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HG 20/21	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021)
HG 22/23	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023)
i. d. F.	in der Fassung
IFF	Innovationsförderfonds
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISBJ	Integrierte Software Berliner Jugendhilfe
IT	Informationstechnik
ITB	IT-Betreuer/-in an Schulen
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
ITDZAöRG	Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin
ITIS	IT-Infrastrukturservice
ITRB	IT-Regionalbetreuer/-in in den Berliner Bezirken
i. V. m.	in Verbindung mit
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVK	Justizvollzugskrankenhaus
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KitaFöG	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz)
KK	Konjunkturkomponente(n)
LBG	Landesbeamtengesetz
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lol	Letter of Intent (Absichtserklärung)
MobG BE	Berliner Mobilitätsgesetz
MoKiS	Mobiler Kinderbetreuungsservice
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen



NEF	Noteinsatzfahrzeug(e)
n. F.	neue Fassung
NGF	Nettogrundfläche
NHG 20	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)
NHG 20/21	Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021)
NotSanG	Gesetz über den Beruf der Notfallsanitäterin und des Notfallsanitäters (Notfallsanitätergesetz)
NtVO	Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten (Nebentätigkeitsverordnung)
OE	Organisationseinheit(en)
PBE	Personalbedarfsermittlung(en)
PMH	Projektmanagementhandbuch – Der Leitfaden für Projekte in der Berliner Verwaltung
ProFiskal	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin
PSSG	Gesetz über die Statistik der Personalstruktur und der Personalkosten im unmittelbaren Landesdienst (Personalstrukturstatistikgesetz)
RdB	Rat der Bürgermeister
RDG	Gesetz über den Rettungsdienst für das Land Berlin (Rettungsdienstgesetz)
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
RIKS	Rettungsdienst Informations- und Kommunikationssystem
RMS	Risikomanagementsystem
Rn.	Randnummer(n)
RTH	Rettungshubschrauber
RTW	Rettungswagen
SchulG	Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz)
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB V	Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung



SGB VI	Sozialgesetzbuch – Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SIWA(NA)	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (und Nachhaltigkeitsfonds)
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
StGB	Strafgesetzbuch
StudWG	Gesetz über das Studierendenwerk Berlin (Studierendenwerksgesetz)
T	Textziffer(n)
TV-Ärzte	Tarifvertrag für Ärztinnen und Ärzte an Universitätskliniken
TVöD bzw. TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände)
TVÜ-VKA	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
TzBfG	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz)
VCB	Programm Virtual Campus Berlin
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
WISTA	WISTA Management GmbH
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)
ZwSt	Zweitwohnungsteuer

## Allgemeines

### 1 Vorbemerkungen

#### 1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

- 1 Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen<sup>1</sup> und Betriebe<sup>2</sup> Berlins sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts<sup>3</sup>. Er prüft zudem die Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist<sup>4</sup>. 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 zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden sowie zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln beizutragen.

---

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

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

3 z. B. Berliner Verkehrsbetriebe, IT-Dienstleistungszentrum Berlin, Staatliche Hochschulen und Studierendenwerk Berlin

4 z. B. BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, Wohnungsbau-gesellschaften Berlins

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 2022 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2020, 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 2020 (vgl. Drs 19/0147) sowie
- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere Prüfungen. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu einzelnen Beschäftigungsverhältnissen und Unternehmen legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, der Regierenden Bürgermeisterin und der Senatsverwaltung für Finanzen vor. Damit wird dem notwendigen Schutz von personenbezogenen Daten sowie von



Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Rechnung getragen. Zugleich ermöglicht diese Berichtsform eine umfassende Information des Abgeordnetenhauses über die für das parlamentarische Entlastungsverfahren relevanten Prüfungsergebnisse. Eine Kurzdarstellung zum wesentlichen Inhalt dieser vertraulichen Berichtsbeiträge ist der Anlage zum Jahresbericht zu entnehmen.

- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann dazu führen, dass zu einigen Bereichen umfangreicher als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort generell in geringerem Maße auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen.
- 7 Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen fristgerecht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im Regelfall unstrittig. 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

*Der Jahresabschluss 2021 dokumentiert, dass der Berliner Landeshaushalt deutlich besser durch die beiden ersten Jahre der Corona-Pandemie gekommen ist als erwartet. Es war nur ein geringes Defizit von 121,7 Mio. € zu verzeichnen und die Pandemierücklage hatte einen unverändert hohen Bestand von rd. 5,4 Mrd. €.*

*Jedoch haben sich infolge des Angriffskriegs auf die Ukraine die Rahmenbedingungen für den Doppelhaushalt 2022/2023 massiv geändert. Denn trotz einer positiven Steuerschätzung im Mai 2022 mit einem regionalisierten Ergebnis von zusätzlichen 1,3 Mrd. € in beiden Jahren gegenüber der Steuerschätzung vom November 2021 bestehen hohe Unsicherheiten hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere mit Blick auf die hohe Inflation, stark steigende Energiekosten und die Kosten für die Aufnahme von Geflüchteten.*

*Der Haushaltsplan 2022/2023 sieht vor, dass die Pandemierücklage bis zum Ende des Jahres 2023 vollständig aufgebraucht wird, insbesondere für coronabedingte konsumtive Ausgaben, Hilfen für Landesunternehmen und pauschale Mehrausgaben für „Resilienz und Corona-Folgen“. Die prognostizierten Steuermehreinnahmen wurden vollständig für neue Ausgaben und Rücklagen verplant, u. a. für eine Rücklage über 380 Mio. € für steigende Energiekosten.*

*Angesichts der massiven Unwägbarkeiten und Risiken für den Landeshaushalt hält es der Rechnungshof für dringend erforderlich, dass der Senat die etatisierten Mittel mit größter Sorgfalt bewirtschaftet.*

### 2.1 Zusammenfassung

- 9 Der Stabilitätsrat stellte am 28. April 2022 fest, dass die Auswirkungen der Pandemie und des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine auf die öffentlichen Haushalte diverse neue und hinsichtlich ihres Ausmaßes noch kaum abschätzbare Folgen haben. Die Projektionen über die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der Gesamtwirtschaft seien daher mit großen Unsicherheiten behaftet. Der Stabilitätsrat und auch dessen unabhängiger Beirat betonten die Notwendigkeit, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu bewahren. Die herausfordernden Umstände machen deutlich, welche besondere Verantwortung dem Abgeordnetenhaus als Inhaber des parlamentarischen Budgetrechts zukommt.

Der Rechnungshof zeigt auf, dass der Gestaltungsspielraum des Abgeordnetenhauses teilweise eingeschränkt und ein Gesamtüberblick über die Finanzlage des Landes erschwert ist:

- Hohe Schuldenstände mindern die fiskalischen Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments. Der Schuldenstand Berlins ist im Vergleich der Bundesländer sowohl bezogen auf die Einwohnerzahl als auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sehr hoch. Er hat sich im Jahr 2021 nochmals erhöht und betrug 65,9 Mrd. €. Die Schuldenstandsquote ist ebenfalls angewachsen und lag im Jahr 2021 bei 40 %. Der Schuldenstand macht den Landeshaushalt anfällig für das Risiko steigender Zinsen.
- Risiken ergeben sich mittelbar auch aus den Schulden im Bereich der Landesunternehmen. Deren Kreditverbindlichkeiten sind erneut gestiegen und gleichzeitig erhöhten sich im Jahr 2020 die Zuführungen des Landes an die Unternehmen deutlich auf 1,3 Mrd. €. Der größte Anteil der Zahlungen entfiel auf die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH. Der hohe Betrag an Zuführungen macht die Abhängigkeit der Landesunternehmen vom Landeshaushalt deutlich. Gleichzeitig beeinflussen wirtschaftliche Erfolge oder Misserfolge der Landesunternehmen die fiskalische Handlungsfähigkeit des Landes.
- Die Bestände der Sondervermögen und Rücklagen nehmen seit Jahren zu. Allein das Rücklagevermögen hat sich seit dem Jahr 2011 verdreifacht. Regelmäßig sind in den Haushaltsgesetzen Ermächtigungen vorgesehen, sogenannte innere Darlehen durch Kreditaufnahmen bei bestimmten Rücklagen und Sondervermögen aufzunehmen. Der Rechnungshof beobachtet, dass diese über einen Bestand verfügen, der für die jeweiligen gesetzlich festgelegten Zwecke jedenfalls kurzfristig nicht benötigt wird. Darüber hinaus erschwert die Bewirtschaftung erheblicher Mittel außerhalb des Kernhaushalts die Steuerungsmöglichkeit des Parlaments. Darauf hat der Rechnungshof in der Vergangenheit mehrfach im Zusammenhang mit dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) hingewiesen.
- Der Rechnungshof sieht die Informationen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über die coronabedingten Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2021 als unzureichend an. Der Senatsverwaltung für Finanzen ist eine transparente Darstellung der tatsächlichen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nicht gelungen.
- Der Doppelhaushalt 2022/2023 sieht vor, die Pandemierücklage von 5,4 Mrd. € bis zum Ende des Jahres 2023 aufzulösen. Bis dahin sollen die Mittel für mehrere Maßnahmegruppen in einer Gesamthöhe verwendet werden, die den Umfang der Pandemierücklage erheblich überschreitet. Der Verursachungszusammenhang zwischen der notsituationsbedingten Kreditaufnahme und den geplanten Maßnahmen ist nicht durchgängig nachvollziehbar.

Das Berliner Konjunkturbereinigungsverfahren führte während des starken konjunkturellen Abschwungs in den Jahren 2020 und 2021 zu erheblichen konjunkturellen Kreditfinanzierungsmöglichkeiten. Diese wurden jedoch nicht genutzt. Bei konsequenter Anwendung der Schuldenregel wären damit deutlich weniger notsituationsbedingte Kredite erforderlich gewesen. Nach den Richtlinien der Regierungspolitik soll das Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG)<sup>5</sup> im Hinblick auf die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente überprüft werden. Der Rechnungshof empfiehlt, dabei ein Hauptaugenmerk auf die vom Grundgesetz geforderte Symmetrie von Kreditaufnahme und Tilgung zu legen.

Eine große Herausforderung für das Land Berlin ist und bleibt die Weiterentwicklung der Personalausstattung. Die Richtlinien der Regierungspolitik sehen bis zum Jahr 2025 einen nicht unerheblichen Personalaufwuchs vor. Hinzu kommen derzeitige statistische Prognosen, die aufgrund altersbedingten Ausscheidens hohe Nachbesetzungsbedarfe in der öffentlichen Verwaltung deutlich machen. Auswertungen des Rechnungshofs weisen darauf hin, dass die Annahmen zum altersbedingten Ausscheiden nicht mehr den aktuellen Entwicklungen entsprechen. Die allein darauf basierenden Vorausberechnungen bilden keine hinreichende Grundlage für eine valide Einstellungsplanung. Der Rechnungshof betont, dass das Berichtswesen zum Personalmanagement um mehrere Aspekte weiterentwickelt werden sollte, um Personalbedarfe besser und differenzierter abbilden zu können. Unentbehrlich sind außerdem Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden, auch als Entscheidungsgrundlage für den Haushaltsgesetzgeber. Auch das Abgeordnetenhaus hat gegenüber dem Senat die Erwartung geäußert, Personalbedarfe regelmäßig zu ermitteln und fortzuschreiben.

## 2.2 Verschuldung

### 2.2.1 Verschuldungslage des Landes Berlin

- 10 Die Höhe der Verschuldung beeinflusst die fiskalische Handlungsfähigkeit des Landes Berlin. Kredite der Gegenwart binden durch die Verpflichtung zu Zins- und Tilgungszahlungen Finanzmittel in zukünftigen Haushalten. Je höher die Schuldenlast, desto stärker beeinflussen Zinsänderungen die entsprechenden Ausgaben und desto größer ist das Risiko, dass höhere Zinssätze die fiskalische Handlungsfähigkeit zumindest mittelfristig beeinträchtigen. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft erfordert daher, die Höhe und die Entwicklung der Verschuldung und die damit verbundenen Risiken wieder verstärkt in den Blick zu nehmen.

---

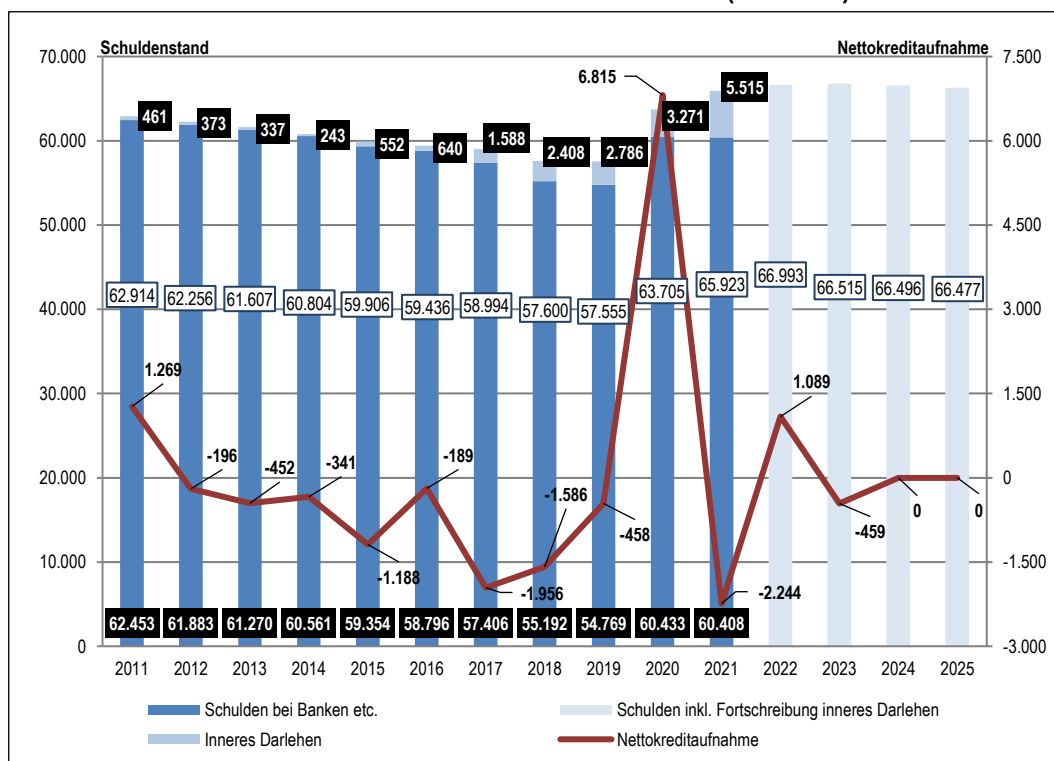
<sup>5</sup> Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

- 11 Das Land Berlin verschuldete sich im Jahr 2020 neu mit 6,8 Mrd. €. Die Verschuldung bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds stieg von 54,8 Mrd. € im Jahr 2019 auf über 60 Mrd. €. Die Gesamtverschuldung einschließlich der inneren Verschuldung bei Rücklagen und Sondervermögen des Landes betrug damit 63,7 Mrd. €.

Im Jahr 2021 konnte das Land seine Kapitalmarktverschuldung leicht reduzieren. Gegenläufig hierzu stieg die innere Verschuldung bis Ende 2021 auf 5,5 Mrd. € an durch Kreditaufnahme beim SIWA und bei Rücklagen, insbesondere der Pandemierücklage. Insgesamt erhöhte sich der Schuldenstand im Jahr 2021 um rd. 2,2 Mrd. € gegenüber dem Jahr 2020 auf rd. 65,9 Mrd. €.

Die Inanspruchnahme innerer Darlehen konnte nicht verhindern, dass im Jahr 2021 auf den Konten des Landes über längere Zeit Guthaben von mehreren Milliarden Euro entstanden. Allein an 223 Tagen hatten die Geldanlagen ein Volumen von mehr als 6 Mrd. €. Hierfür musste das Land sogenannte Strafzinsen von über 31,4 Mio. € zahlen. Diese Ausgaben sind eine Folge der nicht bedarfsgerechten Aufnahme der notsituationsbedingten Kredite von 7,3 Mrd. € für das Jahr 2020. Zwar mussten deshalb zur Liquiditätssicherung keine Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen werden. Zu den im Jahr 2021 geltenden Konditionen wären dafür aber keine Kreditzinsen angefallen, vielmehr hätte das Land von Negativzinsen profitiert. Diese Ausgaben wären nicht entstanden, wenn die notsituationsbedingten Kredite bedarfsgerecht und nach Jahren getrennt aufgenommen worden wären, wie vom Rechnungshof angemahnt (vgl. Vorjahresbericht, Band 2, T 7).

**Ansicht 1: Schuldenstand des Landes Berlin beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich einschließlich innere Darlehen<sup>1</sup> sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof, Jahre 2011 bis 2020: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahr 2021: Schuldenstatistik der Senatsverwaltung für Finanzen, inneres Darlehen – eigene Berechnung; Jahre 2022 und 2023 Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß Haushaltsgesetz 2022/2023<sup>6</sup> und Jahre 2024 und 2025 Fortschreibung mit Finanzplanung 2021 bis 2025 (Drs 19/0225); bei den Schuldenständen 2024 und 2025 wurde keine weitere Tilgung der notsituationsbedingten Kredite berücksichtigt; diese und alle nachfolgenden Ansichten können Rundungsdifferenzen enthalten

<sup>1</sup> Für den Schuldenstand der Jahre 2022 bis 2025 wurden die inneren Darlehen auf dem Niveau von 2021 fixiert. Die Nettokreditaufnahme im Jahr 2023 ist die Summe aus der Kreditaufnahme am Kapitalmarkt von 352 Mio. € und der Tilgung der notsituationsbedingten Kredite von 811 Mio. €.

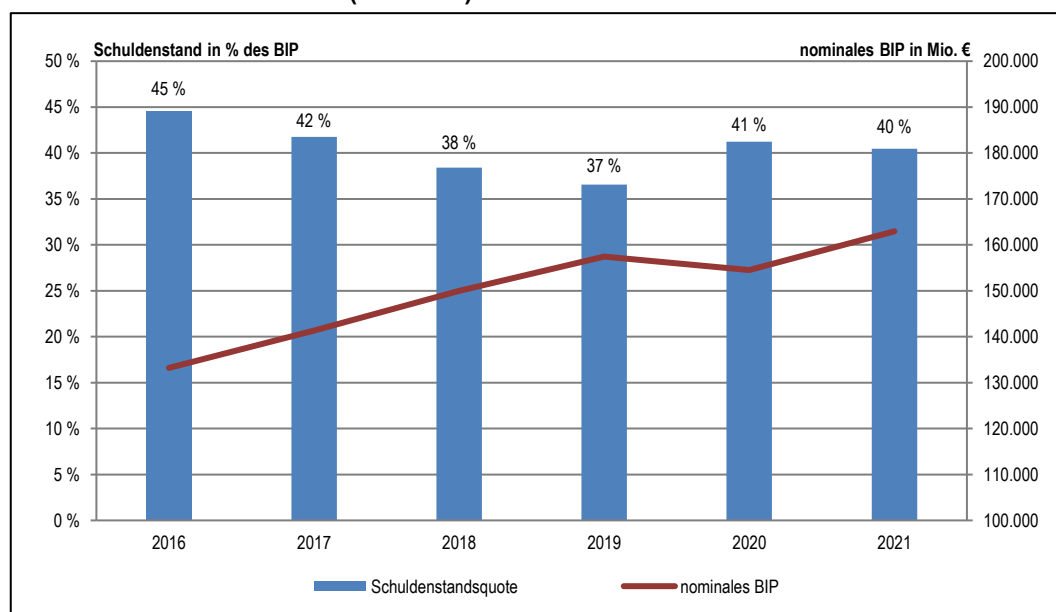
Nach Berechnungen des Rechnungshofs wird der Schuldenstand bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2025 mit rd. 66,5 Mrd. € höher liegen als 2021. Ursächlich hierfür ist die im Doppelhaushalt 2022/2023 geplante Kreditaufnahme am Kapitalmarkt von zusammen rd. 1,4 Mrd. €. Die für 2023 vorgesehene Tilgung von notsituationsbedingten Krediten in Höhe von 0,8 Mrd. € gleicht diesen Zuwachs nicht aus. Ausweislich der Erläuterung zum Haushalt 2022/2023 ergibt sich der Tilgungsbetrag von 0,8 Mrd. € aus der Tilgungsrate 2023 und den vorgezogenen Tilgungen der Jahresraten 2024 und 2025. Es handelt sich hierbei nicht um vorgezogene Tilgungen, sondern um eine Sondertilgung.

<sup>6</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 – HG 22/23) vom 28. Juni 2022 (GVBl. S. 430), letzte berücksichtigte Änderung: Berichtigung vom 28. Juli 2022 (GVBl. S. 503)

Nach dem Tilgungsplan des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020/2021<sup>7</sup> sowie den Erläuterungen zu Kapitel 2902 Titel 32502 des Haushaltsplans 2022/2023 sind ab dem Jahr 2023 bis zum Jahr 2049 jährliche Tilgungen in Höhe von rd. 270 Mio. € vorgesehen.<sup>8</sup> Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Tilgungsraten wie geplant auch in den Jahren 2024 und 2025 erbracht werden. Zusammen mit der Sondertilgung im Jahr 2023 läge der Schuldenstand dann Ende 2025 bei rd. 65,9 Mrd. € und auf dem Niveau am Ende des Jahres 2021.

- 12 Bereits im Jahr 2021 übertraf die Wirtschaftsleistung Berlins das Niveau vor Beginn der Pandemie. Entsprechend hat sich die Tragfähigkeit des Berliner Schuldenstandes einschließlich der inneren Darlehen gegenüber dem Jahr 2020 verbessert, der Stand des Jahres 2019 wurde aber noch nicht wieder erreicht. Mit 40 % im Vergleich zu 37 % lag die Schuldenstandsquote<sup>9</sup> im Jahr 2021 drei Prozentpunkte über der des Jahres 2019.

**Ansicht 2: Verschuldung des Berliner Kernhaushalts einschließlich innere Darlehen (in % des nominalen BIP) und Berliner BIP jeweils zum 31. Dezember (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten der Statistischen Ämter der Länder (Februar 2022): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Tabellenblatt 1.1, Senatsverwaltung für Finanzen, jeweils Schulden zum 31. Dezember, eigene Berechnungen

7 Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 – NHG 20/21) vom 17. Dezember 2020 (GVBl. S. 1487)

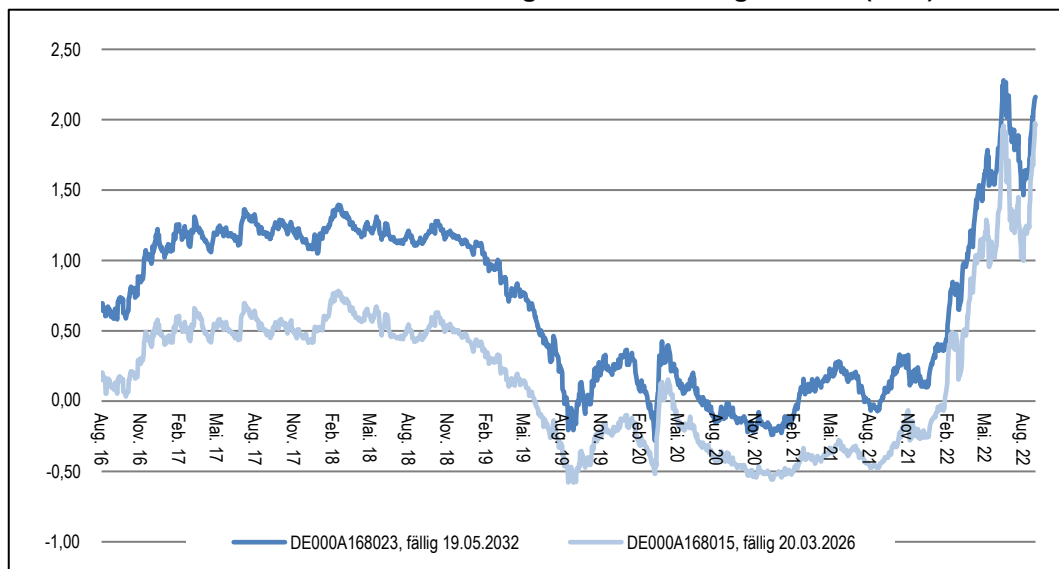
8 vgl. § 2 Abs. 1 Satz 5 Haushaltsgesetz 2020/2021 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020/2021 sowie 2. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2020 und Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2021, Anlage 7, S. 148

9 Verhältnis Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)

- 13 Die zügige Rückführung des sehr hohen Schuldenstandes ist dringend erforderlich, um die Anfälligkeit des Landeshaushalts für Zinsänderungen zu reduzieren und damit die fiskalische Handlungsfähigkeit zu erhalten. Die Bedeutung dessen wird beim Vergleich der Zinszahlungen des Jahres 2021 mit denen des Jahres 2011 sichtbar. Damals hatte das Land Schulden in Höhe von rd. 63 Mrd. €. Die Zinszahlungen dafür betragen 2,2 Mrd. €. Im Jahr 2021 musste das Land für Schulden von 65,9 Mrd. € Zinsen in Höhe von 1,1 Mrd. € zahlen. Wenn für das Land weiterhin die durchschnittlichen Zinssätze des Jahres 2011 maßgeblich gewesen wären, hätte Berlin im Jahr 2021 zusätzlich 1,2 Mrd. € an Zinszahlungen leisten müssen.

Einen Hinweis auf das Risiko einer Änderung des Zinsumfeldes gibt der Blick auf die Entwicklung der Renditen von Anleihen des Landes Berlin. Seit Beginn des Jahres 2022 sind diese Renditen deutlich gestiegen. Ansicht 3 gibt die Entwicklung der täglichen Renditen beispielhaft für zwei Benchmarkanleihen des Landes mit Restlaufzeiten von rd. vier Jahren und rd. zehn Jahren wieder. Zuletzt notierten deren Renditen deutlich über den Höchstwerten der letzten sechs Jahre. Vor allem bewegen sich die Renditen wieder deutlich im positiven Bereich.

**Ansicht 3: Tägliche Renditen der Anleihen ISIN DE000A168023 und ISIN DE000A168015 vom August 2016 bis August 2022 (in %)**



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis historischer Kurse, abgerufen am 5. September 2022 für Börse Berlin unter <https://www.finanzen.net/>

In den kommenden vier Jahren werden über 20 Mrd. € der bestehenden Kreditmarktschulden fällig.<sup>10</sup> Werden sie nicht getilgt, sondern refinanziert, würde ein Anstieg des Zinsniveaus um einen Prozentpunkt die Zinsausgaben um rd. 0,2 Mrd. € jährlich ansteigen lassen.

<sup>10</sup> Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Mai 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/27398), S. 2



Die Anhebungen der Leitzinssätze durch die Europäische Zentralbank im Juli und September 2022 um insgesamt 1,25 % sowie die Ankündigung, weitere Anhebungen vorzunehmen, lässt höhere Zinsausgaben erwarten. Dies wird die fiskalische Gestaltungsmöglichkeit des Landes in der Zukunft deutlich einschränken. Der Rechnungshof erwartet, dass das Land Berlin seinen Schuldenstand zügig reduziert.

## 2.2.2 Verschuldungslage der Berliner Landesunternehmen

- 14 Deutlich gestiegen sind im Jahr 2020 erneut die Kreditverbindlichkeiten der Berliner Landesunternehmen, die im Beteiligungsbericht 2021<sup>11</sup> nachgewiesen werden. Der Anstieg war mit 16 % zwar etwas geringer als im Jahr 2019. Er liegt aber weit über den Werten der Jahre 2015 bis 2018, in denen der jährliche Zuwachs zwischen 1 % und 4 % lag.

Ansicht 4 gibt die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten für ausgewählte Unternehmen des Landes wieder. Auffällig ist der starke Anstieg der Verschuldung bei den Sonstigen. Dahinter verbergen sich rd. 1,3 Mrd. € an neuen Krediten der Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH.<sup>12</sup> Auch die Kreditverbindlichkeiten der übrigen sechs Berliner Wohnungsbaugesellschaften sind stark gestiegen, von 12,8 Mrd. € im Jahr 2019 auf 14,2 Mrd. € im Jahr 2020.<sup>13, 14</sup> Erstmals seit dem Jahr 2004 überschritt im Jahr 2020 die Verschuldung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) wieder den Wert von 1 Mrd. €.

---

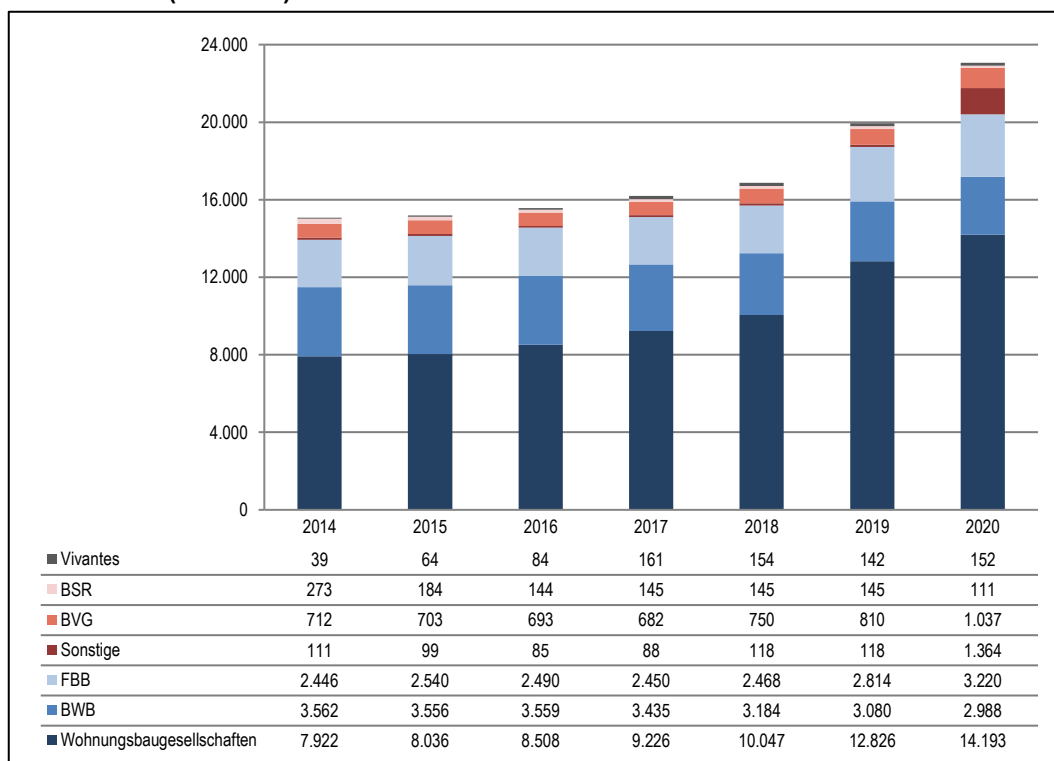
11 Drs 18/4221

12 eigene Berechnungen auf Basis der Angaben zu den Kreditverbindlichkeiten im Beteiligungsbericht 2021 für die Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH, S. 85

13 eigene Berechnungen auf Basis der Angaben zu den Kreditverbindlichkeiten im Beteiligungsbericht 2021 für die degewo Aktiengesellschaft, S. 108, die GESOBAU AG, S. 135, die Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin, S. 140, die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung, S. 155, die STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung, S. 209, und die WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung, S. 228

14 Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Mai 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/27570)

**Ansicht 4: Kreditmarktverbindlichkeiten der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)<sup>1, 2</sup>**

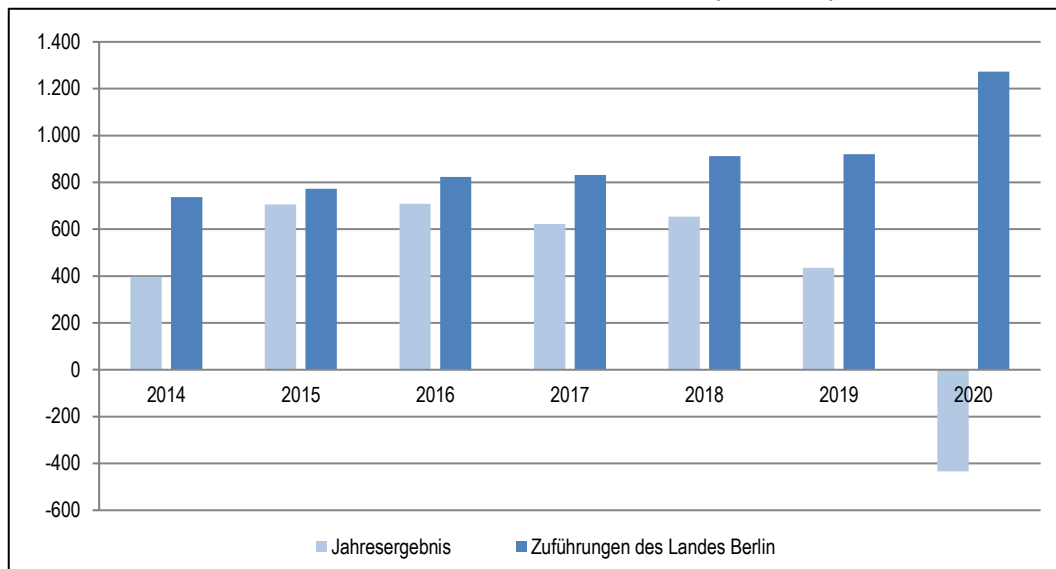


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2015 bis 2021

- 1 Vivantes = Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH, BSR = Berliner Stadtreinigungsbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts), BVG = Berliner Verkehrsbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts), BWB = Berliner Wasserbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts) und im Jahr 2014 einschließlich BWB Rekom Berlin GmbH & Co. KG, FBB = Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, Wohnungsbaugesellschaften = degewo Aktiengesellschaft, 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
- 2 Kreditmarktverschuldung nicht quotiert gemäß dem Beteiligungsanteil des Landes

Gleichzeitig erhöhten sich im Jahr 2020 die Zuführungen des Landes Berlin an die Landesunternehmen deutlich (vgl. Ansicht 5). Der Zuwachs gegenüber dem Jahr 2019 betrug fast 40 %. Insgesamt leistete das Land Zahlungen von fast 1,3 Mrd. €. Drastisch zurückgegangen ist dagegen das kumulierte Jahresergebnis der Landesunternehmen. Dieses verschlechterte sich um rd. 0,9 Mrd. € von 0,44 Mrd. € auf -0,43 Mrd. €. Einen wesentlichen Anteil an diesem negativen Jahresergebnis haben die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, die Messe Berlin GmbH sowie Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH. Damit setzt sich der vom Jahr 2016 an beginnende Trend tendenziell sinkender kumulierter Jahresüberschüsse fort.

**Ansicht 5: Kumuliertes Jahresergebnis und kumulierte Zuführungen des Landes Berlin an die unmittelbaren Beteiligungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)<sup>1</sup>**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2019 und 2021 (Abschnitt 4.2/4.3)

<sup>1</sup> Jahresergebnisse beziehen sich auf die Unternehmen insgesamt, nicht auf den Berliner Beteiligungsanteil

Anders als im Jahr 2019 ging das rückläufige Jahresergebnis 2020 nicht mit steigenden Investitionsausgaben einher. Vielmehr verringerten die Landesunternehmen ihre Investitionsausgaben von rd. 5,5 Mrd. € auf rd. 4 Mrd. € im Jahr 2020. Der Rückgang ist maßgeblich auf die Wohnungsbaugesellschaften zurückzuführen. Diese investierten im Jahr 2019 rd. 3,8 Mrd. € und im Jahr 2020 nur noch rd. 2 Mrd. €.

- 15 Zur Sicherung oder Ausweitung der Geschäftstätigkeit stellt das Land weitere Finanzmittel in Form von Kapitalzuführungen oder Gesellschafterdarlehen aus dem Landeshaushalt und dem SIWA zur Verfügung. In den zehn Jahren von 2010 bis 2019 waren dies insgesamt 1,2 Mrd. €. In den vier Jahren 2020 bis 2023 wird das Land mit rd. 2,3 Mrd. € nochmals fast doppelt so viel gezahlt haben.

**Ansicht 6: Wesentliche getätigte und geplante Kapitalzuführungen und Darlehen des Landes an Landesunternehmen im Zeitraum 2010 bis 2023 aus dem Landeshaushalt und SIWA (in Mio. €)**

	2010 bis 2019	2020/2021	2022/2023	Insgesamt
	Ist	Ist	Haushaltsplan	
Flughafen Berlin Brandenburg GmbH	871	237	437	<b>1.544</b>
Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH	165	402	260	<b>826</b>
Tegel Projekt GmbH			373	<b>373</b>
Messe Berlin GmbH	25	191	44	<b>259</b>
Wohnungsbaugesellschaften	62	140		<b>201</b>
IT-Dienstleistungszentrum Berlin (Anstalt des öffentlichen Rechts)	56			<b>56</b>
Berliner Stadtwerke GmbH	23	19		<b>41</b>
Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) (Anstalt des öffentlichen Rechts)		34		<b>34</b>
WISTA Management GmbH		14	21	<b>35</b>
Berliner Bäderbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts)			55	<b>55</b>
Einrichtung einer Berliner Turn-around- Gesellschaft (Sanierungsbeteiligungsgesell- schaft) bei der Investitionsbank Berlin			10	<b>10</b>
BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH für die Berliner Bodenfonds GmbH			24	<b>24</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>1.201</b>	<b>1.035</b>	<b>1.223</b>	<b>3.458</b>
darunter:				
Kapitalzuführungen	656	605	1.223	2.484
Darlehen	546	431		976

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2010 bis 2021, Haushaltsgesetz 2022/2023 und SIWA-Controllinglisten

Der größte Anteil der Zahlungen entfällt im Zeitraum 2010 bis 2023 mit 45 % auf die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH. Bereits vom Jahr 2010 bis Ende 2021 zahlte das Land rd. 1,1 Mrd. € an dieses Unternehmen. Dennoch ergab sich ausweislich der Konzernbilanz zum 31. Dezember 2021 ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von 0,53 Mrd. €. <sup>15</sup> Zwar war der Nettoundernehmenswert mit 0,55 Mrd. € positiv, lag aber deutlich unter den bisherigen kumulierten Zahlungen des Landes. <sup>16</sup> Zudem betrug der tatsächlich dem Land Berlin zurechenbare Anteil am Nettoundernehmenswert nur rd. 0,2 Mrd. €.

Die Zahlungen des Landes an die Landesunternehmen haben in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Dies gilt insbesondere auch für Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen. Vor allem die Zahlungen an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH verdeutlichen die Abhängigkeit der Landesunternehmen vom Landeshaushalt. Auf der anderen Seite gibt es eine Abhängigkeit des Lan-

<sup>15</sup> Flughafen Berlin Brandenburg GmbH: Geschäftsbericht 2021, S. 35

<sup>16</sup> rbb24.de: 6-Milliarden-Bau BER Flughafengesellschaft ist 550 Millionen Euro wert, Artikel vom 1. März 2022, aufgerufen am 19. Mai 2022, <https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2022/03/ber-finanzen-flughafen-berlin-fbb.html>

des von seinen Landesunternehmen. Deren wirtschaftlicher Erfolg oder Misserfolg beeinflusst die fiskalische Handlungsfähigkeit des Landes.

Bei den Landesunternehmen setzte sich der Trend steigender Schuldenstände fort. Das derzeit sehr unsichere konjunkturelle Umfeld und das Risiko steigender Zinsausgaben belasten die Unternehmen zusätzlich. Daraus könnten weitere Zahlungspflichten für den Landeshaushalt entstehen.

Um die Risiken für die fiskalische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Landes zu reduzieren, müssen auch die Landesunternehmen ihre Schuldenstände zurückführen.

### 2.3 Sondervermögen und Rücklagen

- 16 Für einen umfassenden Überblick über die Finanzlage des Landes sind auch die Entwicklung der Sondervermögen und die des Bestandes der Rücklagen von Bedeutung. Die praktische Relevanz erwächst sowohl durch die in den letzten Jahren erfolgten erheblichen Zuführungen an die Sondervermögen und die gewachsenen Geldbestände der Rücklagen als auch durch die in den Haushaltsgesetzen regelmäßig vorgesehene Ermächtigung, innere Darlehen durch Kreditaufnahme bei bestimmten Sondervermögen und Rücklagen aufzunehmen (vgl. T 11). Der stetig wachsende Anteil an inneren Darlehen offenbart, dass diese Sondervermögen und Rücklagen über einen Bestand verfügen, der für die jeweiligen gesetzlich festgelegten Zwecke jedenfalls kurzfristig nicht benötigt wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat bei einem weiterhin ansteigenden Umfang der inneren Darlehen zukünftig überprüft, ob die im jeweiligen Haushaltsentwurf neu vorgesehenen Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen für die jeweils zu erfüllenden Zwecke tatsächlich erforderlich sind.

- 17 Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Vermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben Berlins bestimmt sind.<sup>17</sup> Bei Sondervermögen sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.<sup>18</sup>

Sind im Haushaltsjahr 2018 aus dem Haushalt Mittel in Höhe von rd. 1,18 Mrd. € an Sondervermögen<sup>19</sup> zugeführt worden, waren es im Haushaltsjahr 2019 noch rd. 1,09 Mrd. €, im Haushaltsjahr 2020 rd. 99,65 Mio. € und im Haushalts-

---

17 Nr. 11.1 Satz 1 AV § 26 LHO

18 § 26 Abs. 2 LHO

19 Sondervermögen im Sinne der Nr. 11.1 Satz 2 AV § 26 LHO (ohne Eigenbetriebe und Krankenhausbetriebe), ohne Zuweisungen und Zuschüsse für bestimmte Einzelmaßnahmen

jahr 2021 rd. 225,93 Mio. €.<sup>20</sup> Erhebliche Mittel sind in den vergangenen Jahren regelmäßig dem SIWA zugeführt worden (vgl. Jahresbericht 2020, T 37 und 39). Der deutliche Rückgang an Zuführungen in den Jahren 2020 und 2021 ist vor allem pandemiebedingt begründet.<sup>21</sup> Der Haushaltsplan sieht für die Haushaltsjahre 2022/2023 immerhin wieder Zuführungen in Höhe von rd. 484,74 Mio. € bzw. von rd. 670,57 Mio. € an die Sondervermögen vor.<sup>22</sup> Damit werden auch in den kommenden Jahren weiterhin Mittel in erheblichem Umfang außerhalb des Haushalts bewirtschaftet. Dies beeinträchtigt grundsätzlich den haushalterischen Gesamtüberblick und die Steuerungskraft des Parlaments (vgl. Jahresbericht 2017, T 12). Es sind insofern stets die positiven und negativen Effekte einer Aufgabenerfüllung außerhalb des Haushalts gegeneinander abzuwägen. Für das SIWA hat der Rechnungshof in früheren Jahresberichten auch aus Gründen der Transparenz des Haushalts empfohlen, das Sondervermögen aufzulösen und die daraus finanzierten Maßnahmen in den Kernhaushalt zu überführen (vgl. zuletzt Vorjahresbericht, Band 2, T 49).

- 18 Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich beim Geldbestand der Rücklagen<sup>23</sup> (vgl. auch T 86). Rücklagen sind „Geldbestände, die aus der jährlichen Haushaltswirtschaft ausgeschieden [...] werden, um der Aufgabenerfüllung in näherer oder fernerer Zukunft zu dienen“<sup>24</sup>. Gemäß § 62 LHO können Kassenverstärkungsrücklagen (Abs. 1), andere Rücklagen (Abs. 2) und Erfolgsrücklagen (Abs. 3) gebildet werden. Von besonderer Bedeutung sind die anderen Rücklagen, zu denen neben der Pandemierücklage auch der Innovationsförderfonds (IFF) sowie die Rücklage zur Vorsorge für Baukostensteigerungen zählen. Sie dürfen gebildet werden, wenn für die Ansammlung von Mitteln für einen konkret beschriebenen, eng begrenzten Zweck ein dringendes Erfordernis besteht und eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel gefördert wird.<sup>25</sup> Diese Rücklagen sind aufzulösen, wenn und soweit ihr Verwendungszweck entfällt.<sup>26</sup>

Die Entwicklung des Geldbestandes der Rücklagen des Landes Berlin stellt sich wie folgt dar.

20 vgl. elektronische Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2018 bis 2021 zu den Buchungsstellen 0330/88401, 0810/88401, 0930/63430, 1200/88401, 1220/88401, 1295/88402, 1295/88405, 1295/88406, 2910/88401, 2910/88407, 2940/42400 und 2940/43400

21 vgl. für das SIWA: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. März 2021 sowie 24. März 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/3472 bzw. 19/0220)

22 vgl. Buchungsstellen 0500/88401, 0565/88401, 0601/88401, 0700/88401, 0930/63430, 1200/88401, 1295/88402, 1295/88405, 1295/88409, 2910/88401, 2940/42400, 2940/42401, 2940/43400 und 2991/88401

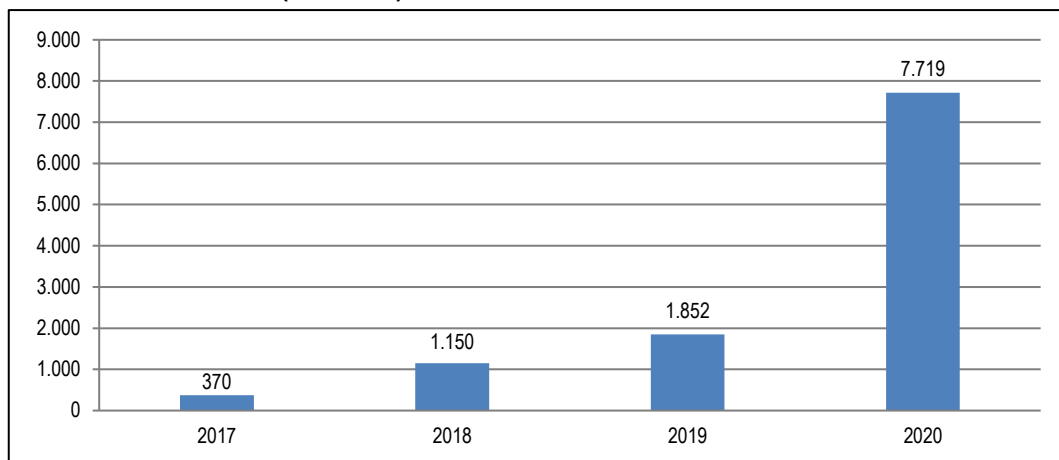
23 vgl. Nr. 3.1 AV § 62 LHO

24 Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, Anhang zu § 62 BHO Rn. 1

25 Nr. 1.1 Satz 2 AV § 62 LHO

26 Nr. 1.2 Satz 1 AV § 62 LHO

### Ansicht 7: Entwicklung des Geldbestandes der Rücklagen in den Jahren 2017 bis 2020 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Jahresberichten 2019 (T 78), 2020 (T 77) und 2021 (Band 2, T 81) sowie für das Jahr 2020 in der Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2020 (Drs 19/0147), S. 36

Der erhebliche Zuwachs des Geldbestandes der Rücklagen am Ende des Haushaltsjahres 2020 in Höhe von rd. 5,86 Mrd. € ist maßgeblich begründet durch die Zuführungen an die Pandemierücklage in Höhe von rd. 5,4 Mrd. € sowie an den IFF in Höhe von 0,45 Mrd. €. <sup>27</sup> Der Geldbestand der Rücklagen des Landes hat sich im Jahr 2021 wegen der Rückführungen tatsächlich nicht verausgabter Mittel der Pandemierücklage aus dem Kernhaushalt nicht maßgeblich verringert. Der Rechnungshof hatte bereits im Vorjahresbericht (Band 2, T 9) darauf hingewiesen, dass er die Bildung der kreditfinanzierten Pandemierücklage für nicht erforderlich gehalten hat. Er bewertet die im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2022/2023 <sup>28</sup> vorgesehene Auflösung der Rücklage Ende 2023 positiv (vgl. T 24). Durch die im Haushaltsplan vorgesehenen Entnahmen aus den Rücklagen, insbesondere aus der Pandemierücklage im Jahr 2022 in Höhe von rd. 2,3 Mrd. € und im Jahr 2023 in Höhe von rd. 3,1 Mrd. €, wird sich der Geldbestand der Rücklagen im Jahr 2024 voraussichtlich wieder erheblich verringern. Planmäßig wird er sich jedoch insbesondere wegen der in den Jahren 2022 und 2023 neu zu bildenden Rücklagen zur Vorsorge für Baukostensteigerungen <sup>29</sup> und zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich <sup>30</sup> voraussichtlich um rd. 0,8 Mrd. € über dem Niveau des Jahres 2019 bewegen, soweit dem IFF oder anderen Rücklagen nicht weitere erhebliche Mittel zugeführt bzw. entnommen werden.

27 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2021, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Februar 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0122 A), Anlage 1

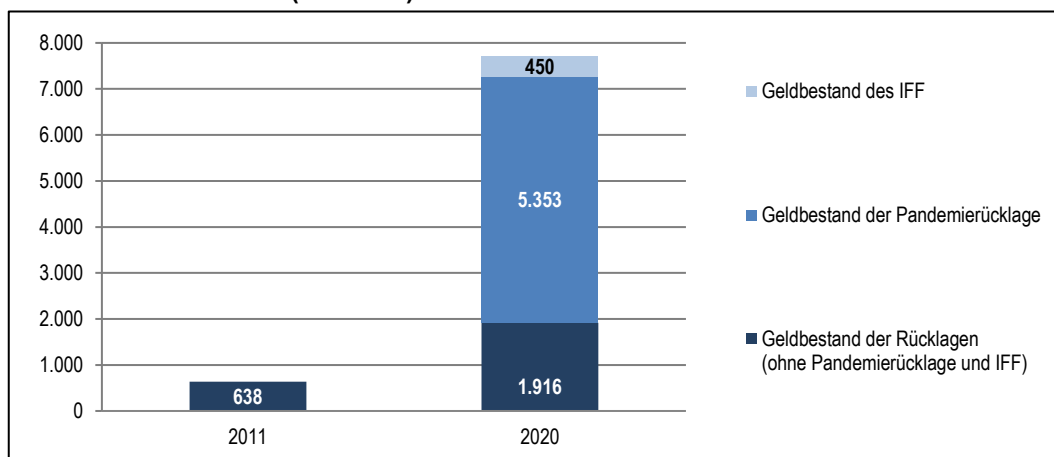
28 vgl. Erläuterung zum Titel Entnahme aus der Rücklage nach § 62 LHO (Kapitel 2910 Titel 35903)

29 Zuführung an die Rücklage zur Vorsorge für Baukostensteigerungen (Kapitel 2910 Titel 91924)

30 Zuführung an die Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich (Kapitel 2910 Titel 91923) bzw. Entnahme aus der Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich (Kapitel 2910 Titel 35923)

Auch ohne Pandemierücklage und IFF hat sich der Geldbestand der Rücklagen seit dem Jahr 2011 verdreifacht. Damit ist auch die theoretische Möglichkeit der inneren Darlehen gestiegen.

**Ansicht 8: Vergleich des Geldbestandes der Rücklagen in den Jahren 2011 und 2020 (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Jahresbericht 2013 (T 70) zuzüglich innerer Darlehen in der Drs 19/0147, S. 36, sowie im Vorläufigen Jahresabschluss 2021 (rote Nr. 19/0122 A), Anlage 1

- 19 Die Zuführung an andere Rücklagen im Sinne des § 62 Abs. 2 LHO ist aus Sicht des Rechnungshofs jedenfalls dann problematisch, wenn in demselben Haushaltsjahr Kredite gemäß § 2 BerlSchuldenbremseG aufgenommen und der Höhe nach nicht für konkrete Maßnahmen im Zusammenhang mit der außergewöhnlichen Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne des § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG verwendet werden. Diese Zuführungen an Rücklagen sind insoweit kreditfinanziert (vgl. Vorjahresbericht, Band 2, T 8). Auch die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 dem IFF zugeführten Mittel in Höhe von 450 Mio. €<sup>31</sup> sind damit kreditfinanziert. An die Verwendung der Mittel des IFF sind dieselben Anforderungen zu stellen wie an die Entnahme aus der Pandemierücklage (vgl. Vorjahresbericht, Band 2, T 8 bis 12).

Unabhängig davon sieht der Rechnungshof die weite Zwecksetzung des IFF kritisch. Dieser dient ausweislich der Titelerläuterung zur „Stärkung der Innovationskraft des Standorts Berlin [...] für die notwendigen Landesmittel zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen sowie für Innovationsvorhaben und herausgehobene Einzelinvestitionen“<sup>32</sup>. Die Kofinanzierung von nicht weiter benannten Bundesprogrammen ist kein hinreichend konkret beschriebener Ausnahmefall. Der Zweck wird durch die Titelerläuterung sogar noch erweitert um Innovationsvorhaben und herausgehobene Einzelinvestitionen. Er ist insofern nicht eng be-

31 Zuführung an den Innovationsförderfonds (Kapitel 2910 Titel 91603) bzw. Entnahme aus dem Innovationsförderfonds (Kapitel 2910 Titel 35601)

32 Zuführung an den Innovationsförderfonds (Kapitel 2910 Titel 91603 im Haushaltsplan 2020/2021 in der durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 festgestellten Fassung)



grenzt.<sup>33</sup> Die bisher aus dem IFF beantragten Entnahmen zeigen dabei eine erhebliche Breite an zu finanzierenden Maßnahmen auf. Danach wurden Entnahmen u. a. für folgende Maßnahmen beantragt:

- Resilienz im Kulturbereich (raumluftechnische Anlagen)<sup>34</sup>
- Stärkung des Innovationsstandorts Berlin (u. a. anteilige Finanzierung eines Zentrums für Künstliche Intelligenz oder das Projekt der Entwicklung eines Reallabors für ein elektrisches autonomes Shuttlesystem)<sup>35</sup>
- Kofinanzierung des Investitionsprogramms des Bundes zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern<sup>36</sup>
- innovative Projekte zur Umgestaltung von Straßen oder Plätzen zur Förderung des Fußverkehrs (u. a. Errichtung von Sitzgelegenheiten oder den Ausbau fußgängerfreundlicher Nebenstraßen)<sup>37</sup>

Für die im Haushaltsplan 2022/2023 vorgesehenen Zuführungen an die Rücklage IFF in Höhe von insgesamt 300 Mio. € wird in der Titelerläuterung die Verwendung der Mittel für noch weitere Zwecke festgelegt.<sup>38</sup>

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat im Rahmen der Haushaltswirtschaft dafür sorgt, dass bei kreditfinanzierten Rücklagen der Verursachungszusammenhang geprüft und dokumentiert wird. Er erwartet außerdem, dass bei anderen Rücklagen im Sinne des § 62 Abs. 2 LHO der Zweck der Rücklage eng begrenzt wird.

## 2.4 Corona-Maßnahmen und Pandemierücklage

### 2.4.1 Einnahmen und Ausgaben mit Corona-Bezug

- 20 Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellte im Jahr 2021 aufgrund einer Berichtsbitte des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses regelmäßige Quartalsberichte, in denen sie über Titel mit coronabedingten Einnahmen und Ausgaben informierte. Mit dem Vierten Quartalsbericht 2021<sup>39</sup> sollte sichergestellt werden, dass über die Entnahmen aus der Pandemierücklage im Haushaltsjahr 2021 vollständig berichtet werden konnte. In dem Bericht wurden Titel mit

---

33 vgl. Nr. 1.1 AV § 62 LHO

34 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Kultur und Europa vom 28. April 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3552)

35 vgl. Schreiben des Senats vom 12. Mai 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3573)

36 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 18. Mai 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3580)

37 vgl. Schreiben des Senats vom 20. Juli 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3681)

38 vgl. Erläuterung zum Titel Zuführung an die Rücklage Innovationsförderfonds (Kapitel 2910 Titel 97907)

39 vgl. Kamerateles Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 4. Februar 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0081 A)

coronabedingten Ist-Ausgaben für das Jahr 2021 von rd. 3.885,3 Mio. €<sup>40</sup> aufgeführt.

Eine Übersicht über die coronabedingten Einnahmen und Ausgaben kann nur dann gewonnen werden, wenn der coronabedingte Anteil der aufgeführten Einnahme- und Ausgabebetitel gesondert ausgewiesen wird. Soweit einzelne Titel durch eine Entnahme aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage finanziert werden, wäre neben dem fortgeschriebenen Soll auch das Ist zu ermitteln, um deren tatsächliche Inanspruchnahme nachzuweisen. Während die Anlage 1b zu den Quartalsberichten die Entnahmen aus und die Rückführungen an die Pandemierücklage zumindest im fortgeschriebenen Soll titelscharf ausweist, ist der coronabedingte Anteil von Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nicht gesondert ausgewiesen worden. Das mit den Quartalsberichten verfolgte Ziel einer Darstellung der coronabedingten Einnahmen und Ausgaben ist so nicht erreicht worden. Das gewählte Vorgehen ist umso unverständlicher, als die Senatsverwaltung im Jahr 2021 für das Jahr 2020 noch einen Teilbericht erstellte, in dem sie das tatsächliche coronabedingte Ist titelscharf dargestellt hatte.<sup>41</sup>

Die Senatsverwaltung hat hierzu Stellung genommen. Mit den Quartalsberichten zum „Kameralen Monitoring Covid-19“ sollte sichergestellt werden, dass die Mitglieder des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses einen vollständigen Überblick über die Titel erhalten, bei denen im Zuge der Verabschiedung des Nachtragshaushalts 2021 Mehrbedarfe etatisiert wurden oder deren Ansätze über eine korrespondierende Entnahme aus der Rücklage nach § 62 LHO (Pandemierücklage) verstärkt wurden. Der Anspruch und das Ziel der Berichterstattung an den Hauptausschuss habe mithin nicht in einer Abgrenzung und summarischen Aufstellung aller coronabedingten Ist-Ausgaben und -Einnahmen bestanden. Zudem ließen sich die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie nicht allein in einer abgrenzenden Darstellung der offensichtlichen Mehrbedarfe spiegeln. Minderbedarfe auf der einen Seite würden durch anderweitige Mehrbedarfe ausgeglichen werden.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Senatsverwaltung, dass insbesondere im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss die finanziellen Folgen der Pandemie eventuell nicht allein durch die Darstellung der pandemiebedingten (Mehr-)Ausgaben zu beschreiben sind und auch ergänzende Informationen über Minderbedarfe an anderer Stelle von Interesse sein können. Aus der Berichterstattung der Senatsverwaltung lassen sich jedoch weder die pandemiebedingten (Mehr-)Ausgaben noch Minderbedarfe (bzw. Minderausgaben) an anderen Stellen ablesen.

---

40 Die Zahlenwerte basieren auf den – aufgrund von Nachfragen – gegenüber dem Rechnungshof korrigierten Anlagen 1a) und 1b) zur roten Nr.19/0081 A. Sie weisen leichte Abweichungen zu den Anlagen 1a) und 1b) auf, die dem Hauptausschuss vorgelegt wurden.

41 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2020, Teilbericht: Coronabereinigter Haushalt, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W)

Im Übrigen überzeugen die Darlegungen der Senatsverwaltung nicht. Nach den Beschlüssen des Hauptausschusses aufgrund der Berichtsbitten mehrerer Fraktionen sollten mit der Berichterstattung u. a. Aussagen über die „Pandemieausgaben zum Jahresende“, „zusätzliche pandemiebedingte Kosten“ bzw. „pandemiebedingte Mehrausgaben“ getroffen werden. Dies ergibt sich aus der Beschlussfassung in der 83. und 84. Sitzung des Hauptausschusses<sup>42</sup>, auf die sich die Senatsverwaltung im Zusammenhang mit ihrem Kameralen Monitoring vom 4. Februar 2022 – trotz des zwischenzeitlichen Wechsels der Wahlperiode – ausdrücklich bezog<sup>43</sup>. Noch für die Berichterstattung im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2020<sup>44</sup> hat die Senatsverwaltung den Berichtsauftrag offensichtlich anders interpretiert, denn seinerzeit hat sie auch die coronabedingten Ist-Ausgaben dargestellt. Es gibt insofern eine Diskrepanz zwischen Berichtsauftrag und der Berichterstattung für das Jahr 2021, die allerdings vom Hauptausschuss nicht moniert wurde.

Ebenso mangelt es vor dem Hintergrund des Berichtsauftrags des Hauptausschusses an Aussagekraft, wenn zwar über die genehmigten Entnahmen aus der Pandemierücklage, nicht aber über die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Mittel informiert wird.

21 Die erheblichen Unschärfen und die deutlich verminderte Aussagekraft der Berichterstattung über die tatsächlichen coronabedingten Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2021 zeigen sich insbesondere bei den folgenden Sachverhalten:

- Die Ausgaben bei Titeln, die bereits im ursprünglichen Haushaltsplan veranschlagt waren und die weder mit den Nachtragshaushalten noch – entgegen zwischenzeitlichen Planungen – aus der Pandemierücklage verstärkt wurden, hat die Senatsverwaltung in voller Höhe in die Übersicht der Titel mit coronabedingten Ausgaben aufgenommen. Die vom Rechnungshof betrachteten beispielhaften Titel summieren sich immerhin auf Ausgaben von rd. 168,5 Mio. €. <sup>45</sup> Ein Vergleich mit dem (Vor-Corona-)Jahr 2019 ergab, dass die betreffenden Titel damals ebenfalls Ausgaben von rd. 155 Mio. € aufwiesen. Es ist insofern nicht ersichtlich, wie hoch der coronabedingte Anteil an den Ist-Ausgaben des Jahres 2021 war.

---

42 vgl. Beschlussprotokolle des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 2. Dezember 2020 (18/83, S. 146) und vom 20. Januar 2021 (18/84, S. 7 f.), vgl. auch Vorläufiger Jahresabschluss 2020, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 9. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 S)

43 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), S. 1

44 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2020, Teilbericht: Coronabereinigter Haushalt (rote Nr. 18/0081 W), Anlage 1

45 Buchungsstellen 0608/68250, 0920/68406, 1021/68507, 0810/68568, 0710/88304

**Ansicht 9: Beispiele für Titel ohne Verstärkung aus Nachtragshaushalten und ohne Verwendung der Pandemierücklage (in €)**

Kapitel/ Titel	2019		2021	
	Ansatz	Ist	Ansatz	Ist (Stand: 12.01.2022)
0608/ 68250	24.837.000,00	24.837.000,00	22.651.000,00	22.651.000,00
0920/ 68406	9.081.000,00	9.375.228,12	15.263.000,00	15.245.663,73
1021/ 68507	64.000.000,00	72.760.020,58	79.000.000,00	76.723.510,09
0810/ 68568	25.774.000,00	25.904.000,00	30.203.000,00	34.240.000,00
0710/ 88304	18.314.000,00	22.133.289,53	22.150.000,00	19.596.930,39
<b>Insgesamt</b>	<b>142.006.000,00</b>	<b>155.009.538,23</b>	<b>169.267.000,00</b>	<b>168.457.104,21</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft 2019 sowie im Bericht Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), Anlage 1b, eigene Berechnungen

- Die Ausgaben bei Titeln, die bereits im ursprünglichen Haushaltsplan veranschlagt waren und die wegen der Pandemie mit den Nachtragshaushalten verstärkt wurden, hat die Senatsverwaltung in voller Höhe in der Übersicht (Anlage 1b) der Titel mit coronabedingten Ausgaben nachgewiesen. Beispielhaft zu nennen ist ein Zuschuss für Schulen in freier Trägerschaft.<sup>46</sup> Der entsprechende Titel verfügte über einen ursprünglichen Ansatz von 95,0 Mio. €, der mit dem Nachtragshaushalt nur um 0,5 Mio. € verstärkt, aber dennoch mit der vollständigen Ist-Ausgabe von rd. 94,4 Mio. € in der Berichterstattung erfasst worden ist. Ein Vergleich mit dem (Vor-Corona-) Jahr 2019 ergab in diesem Fall, dass der betreffende Titel damals Ausgaben von 83,8 Mio. € aufwies. Es ist nicht ersichtlich, wie hoch der coronabedingte Anteil an den Ist-Ausgaben des Jahres 2021 war.

**Ansicht 10: Beispiel für Titel mit Verstärkung aus Nachtragshaushalten, aber ohne Verwendung der Pandemierücklage (in €)**

Kapitel/ Titel	2019		2021	
	Ansatz	Ist	Ansatz	Ist (Stand: 12.01.2022)
1015/ 68507	82.000.000,00	83.779.910,37	95.500.000,00 darunter Verstärkung durch Nachtragshaushalt: 500.000,00	94.363.233,23

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft 2019 sowie im Bericht Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), Anlage 1b, eigene Berechnung

46 Buchungsstelle 1015/68507

- Die aus dem sogenannten 500-Mio.-€-Paket des Jahres 2021 geleisteten Ausgaben sind nicht abgrenzbar, sofern der Titel im Vorfeld bereits über einen Ansatz verfügte oder Mittel aus dem Nachtragshaushalt und/oder der Pandemierücklage enthielt.<sup>47</sup> Die Senatsverwaltung verwies zwar auf die separate Berichterstattung unter der roten Nr. 3385<sup>48</sup>, die aber aus diversen Berichten mehrerer Senatsverwaltungen besteht und somit zum Jahresabschluss 2021 keinen Gesamtüberblick über dieses Programm bietet.
- Die Senatsverwaltung hat in ihrem Bericht die Rückführung nicht verbrauchter Mittel aus der Pandemierücklage mit rd. 287,3 Mio. € beziffert.<sup>49</sup> Werden die Rückführungsbeträge der einzelnen Buchungsstellen summiert, ergibt sich ein Betrag von 284,9 Mio. €. Die Abweichung der Zahlenangaben hat die Senatsverwaltung in der Berichterstattung nicht erläutert.
- Einnahmeseitig hat die Senatsverwaltung die Zuführung von Mitteln aus der Pandemierücklage an den Haushalt mit ca. 1.162,3 Mio. € ausgewiesen. Summiert man die Entnahmebeträge der einzelnen Buchungsstellen, ergibt sich ein Betrag von 1.159,8 Mio. €. Auch diese Abweichung ist in der Berichterstattung nicht erläutert.

Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass sie in ihrer Berichterstattung an den Hauptausschuss in den regelmäßigen Quartalsberichten des Jahres 2021 die tatsächlichen coronabedingten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nicht transparent dargestellt hat.

Diese führte hierzu aus, dass es ohne Weiteres möglich gewesen sei, mit den Daten des Jahresabschlusses in einer Gegenüberstellung der Ist-Ausgaben insgesamt mit den Ansätzen des ursprünglichen Haushalts und des Nachtragshaushalts (unter Berücksichtigung etwaiger Zuführungen/Entnahmen aus der Rücklage) zusätzlich zur vorgelegten Darstellung ein rechnerisches Corona-Ist zu ermitteln. Allerdings würde auch bei diesem Vorgehen der Fokus systematisch auf Mehrausgaben und Mehrbedarfen liegen und das tatsächliche „haushaltswirtschaftliche“ coronabedingte Ist des ursprünglichen Haushalts keine Berücksichtigung finden. Deshalb wurde – auch aus Gründen der Kontinuität der Berichterstattung – dem Tabellen-Layout der Vorzug gegeben, das bereits bei den Quartalsberichten Anwendung fand. Anzumerken sei, dass Entnahmen aus der Rücklage in vielen Fällen sehr frühzeitig erfolgten, sodass im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen zum Jahresabschluss entnommene Beträge zum Teil auch vollständig zurückgeführt werden mussten. Sie werde das zum Anlass nehmen, die Vorgaben und das Verfahren für die bedarfsgerechte Rücklagenentnahme nachzusteuern. Die Abweichung der Entnahmen bzw. Rückführungen an die Rücklage hat die Senatsverwaltung erläutert und zugesichert, in

---

47 z. B. Buchungsstellen 0300/68406, 0810/68303, 0810/68551, 1330/68311

48 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), S. 3

49 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), S. 3 Nr. 2 letzter Absatz, sowie bei Buchungsstelle 2910/91903 mit rd. 287,4 Mio. €

zukünftigen Darstellungen derartige Abweichungen zu erläutern oder tabellarisch gesondert auszuweisen.

Die Argumentation der Senatsverwaltung überzeugt auch zu diesem Punkt nicht. Für den Jahresabschluss 2020<sup>50</sup> ist es ihr unter Einhaltung der Kontinuität und des Gesamtlayouts gelungen, lediglich durch eine zusätzliche Spalte Informationen zu den coronabedingten Ausgaben des betreffenden Jahres abzubilden. Es erscheint nicht folgerichtig, dass sie für das Jahr 2021 abweichend davon hierauf verzichtet hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung – insbesondere in Anbetracht der finanziellen Größenordnung – künftig in der Berichterstattung die coronabedingten Einnahmen und Ausgaben transparent und nachvollziehbar ausweist und sie von solchen Beträgen abgrenzt, die nicht mit der Pandemie in Zusammenhang stehen. Die Zahlenangaben im Text- und Tabellenteil sollten aufeinander abgestimmt sein oder bei Abweichungen sollten erläuternde Hinweise angebracht werden. Nur so kann sich das Abgeordnetenhaus ein zutreffendes Bild von den finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt machen.

22 Neben der Übersicht über Titel mit coronabedingten Einnahmen<sup>51</sup> und Ausgaben<sup>52</sup> (vgl. T 20) enthält der Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen auch eine Übersicht über Titel mit coronabedingten Einnahmen aus Bundeszuweisungen und zugehörigen Ausgaben.<sup>53</sup> Danach leistete das Land Ausgaben

- von 2.382 Mio. € für die Soforthilfe des Bundes an Soloselbstständige, Angehörige freier Berufe und kleiner Unternehmen sowie
- von rd. 305,5 Mio. € für Ausgleichszahlungen gemäß § 21 COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz,

denen zweckgebundene Einnahmen vom Bund von rd. 2.647 Mio. € und rd. 217,9 Mio. € gegenüberstanden.

Außerdem hat der Bund aus seinem Konjunkturpaket coronabedingte Ausfälle bei ÖPNV-Unternehmen von rd. 505,4 Mio. € kompensiert und 90 Mio. € für die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur<sup>54</sup> zur

---

50 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2020, Teilbericht: Coronabereinigter Haushalt (rote Nr. 18/0081 W), Anlage 1

51 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), Anlage 2

52 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), Anlagen 1a und 1b

53 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), Anlage 3

54 Die entsprechenden Ausgaben sind bei Buchungsstelle 1330/88307 ausgewiesen.

Verfügung gestellt.<sup>55</sup> Für die Ausstattung von Lehrkräften mit mobilen Endgeräten an Schulen sind vom Bund Einnahmen von rd. 84,9 Mio. € geflossen.<sup>56</sup>

Neben den Bundesmitteln verzeichnete das Land coronabedingte Einnahmen auch von anderen Stellen außerhalb des Landeshaushalts, die sich auf rd. 250,5 Mio. € summierten.

## 2.4.2 Pandemierücklage

- 23 Die vollständige Inanspruchnahme der notsituationsbedingten Kreditermächtigung im Jahr 2020 in Höhe von 7,3 Mrd. €<sup>57</sup> hat sich auch im dritten Jahr der Corona-Pandemie als nicht erforderlich erwiesen. Der Rechnungshof hatte bereits im Vorjahresbericht (Band 2, T 9) festgestellt, dass die notsituationsbedingten Kredite für das Jahr 2020 nur in geringem Umfang benötigt wurden. Weder die seit Beginn der neuen Legislaturperiode beantragten Entnahmen aus der Pandemierücklage noch der Haushaltsplan für die Jahre 2022 und 2023 deuten darauf hin, dass die im August 2022 in der Pandemierücklage befindlichen Mittel in Höhe von 5,38 Mrd. € für coronabedingte Ausgaben zukünftig vollständig benötigt werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen berichtete dem Hauptausschuss während der Haushaltsberatungen ebenfalls, dass sich faktisch gezeigt habe, „dass von den damaligen 7,3 Mrd. € Kreditmarktmittel[n] bisher rund 5,4 Mrd. € nicht benötigt wurden“.<sup>58</sup>
- 24 Die Pandemierücklage soll Ende des Jahres 2023 aufgelöst werden.<sup>59</sup> Der Haushaltsplan sieht eine Entnahme aus der Rücklage in Höhe von rd. 2,3 Mrd. € im Jahr 2022 und in Höhe von rd. 3,08 Mrd. € im Jahr 2023 vor. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat während der Haushaltsberatungen an den Hauptausschuss berichtet, dass die Mittel insbesondere für neun Maßnahmen verwendet werden sollen.<sup>60</sup> Die Verwendung dieser Mittel für die genannten Maßnahmen ist nicht mit der nötigen Transparenz im Haushaltsplan ersichtlich. Es fehlt an verbindlichen Erläuterungen<sup>61</sup> bei den entsprechenden Ausgabetiteln. Haushaltsrechtlich zwingend oder gar abschließend ist die beabsichtigte Mittelverwendung insofern nicht. Hinzu kommt, dass die Senatsverwaltung während der Haushaltsberatungen Maßnahmen im Umfang von rd. 5,98 Mrd. € benannt hat, obgleich in der Rücklage nur rd. 5,38 Mrd. € und damit rd. 600 Mio. € weniger enthalten sind.

55 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), Anlagen 2 und 3

56 vgl. Kamerales Monitoring Covid-19, Vierter Quartalsbericht 2021 (rote Nr. 19/0081 A), Anlage 2, Buchungsstelle 1012/33401; die korrespondierenden Ausgaben sind danach bei der Buchungsstelle 1012/81228 nachgewiesen

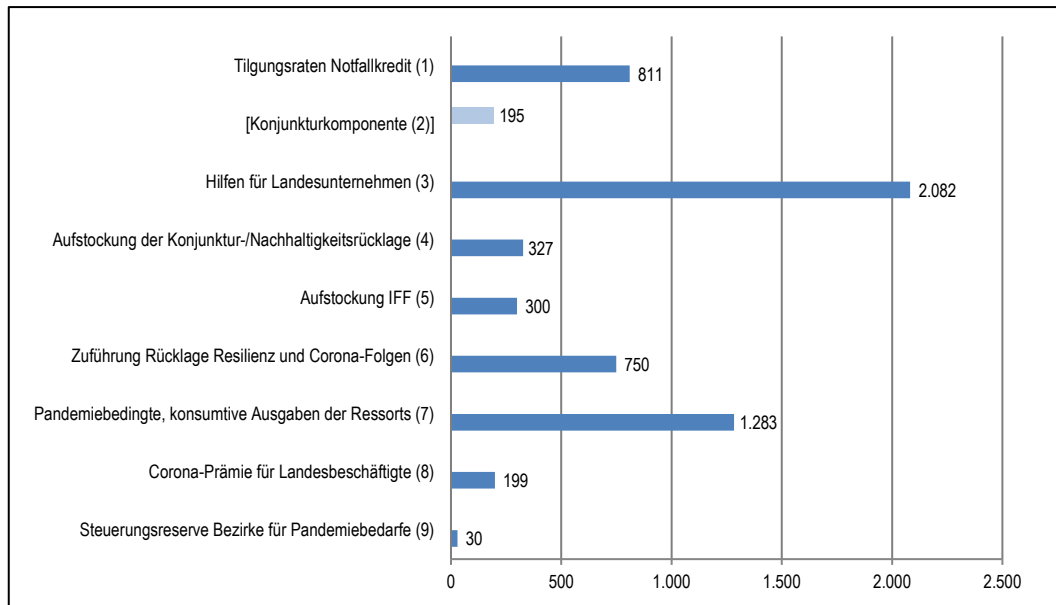
57 vgl. Vorjahresbericht (Band 2), T 5

58 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 20. April 2022 (rote Nr. 19/0250), Bericht 16 vom 8. April 2022

59 vgl. Erläuterung des Titels Entnahme aus der Rücklage nach § 62 LHO (Kapitel 2910 Titel 35903)

60 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 20. April 2022 (rote Nr. 19/0250), Bericht 16 vom 8. April 2022

61 § 17 Abs. 1 LHO

**Ansicht 11: Beabsichtigte Verwendung der Mittel aus der Pandemierücklage in den Jahren 2022 und 2023 (in Mio. €)**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Schreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. April 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0250), Bericht 16 vom 8. April 2022, sowie Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber dem Rechnungshof für die Streichung der Maßnahme Konjunkturkomponente (2)

Auf gesonderte Anfrage des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Finanzen angegeben, dass sich mit Blick auf § 15 HG 22/23 in Verbindung mit der Anlage 9 nicht die Notwendigkeit ergab, verbindliche Erläuterungen anzubringen. Der Verzicht auf die Finanzierungsquelle einschränkende verbindliche Erläuterungen ermögliche zudem die Finanzierung der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln. Die Einnahmekraft des Gesamthaushalts sichere die Finanzierung der Maßnahmen ab. Der Verursachungszusammenhang sei neben der Dokumentation nach Art. 89 VvB dezentral zu dokumentieren. Die Senatsverwaltung teilte außerdem mit, dass das Abgeordnetenhaus der Beschlussempfehlung des Hauptausschusses gefolgt sei, die möglichen Anpassungen aus der Konjunkturkomponente (2) nicht als Tilgung abzubilden, sondern als Zuführungen an die Baukostensteigerungsrücklage. Zudem hat sie die Maßnahme Hilfen für Landesunternehmen (3), die aus Mitteln der Pandemierücklage finanziert werden sollen, gegenüber dem Rechnungshof mit folgenden Einzelmaßnahmen unterlegt:



**Ansicht 12: Hilfen für Landesunternehmen (3)<sup>1</sup>**

Einzelmaßnahme			Ansatz in Mio. €	
	Kapitel	Titel	2022	2023
Bäderbetriebe (*)	0510	83110	33,8	21,0
Tegel Projekt (*)	1220	83111	329,0	43,7
Messe (*)	1330	83103	36,5	7,5
WISTA (*)	1330	83107	13,3	7,5
Turn-around (*)	1330	83167	5,0	5,0
Ausgleich pandemiebedingter Betriebsverluste bei Beteiligungen	2990	68256	100,0	100,0
Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung	2990	68281	11,5	11,0
Vivantes	2990	68283		93,2
Vivantes (*)	2990	83132	128,3	131,7
SIWA			50,0	134,7
BIM, Bodenfonds (*)	2990	83108	10,6	13,6
FBB (*)	2990	83149	146,5	290,0
BVG (Teilansatz)	0730	54045	293,0	107,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen auf gesonderte Anfrage des Rechnungshofs

- 1 Die mit (\*) gekennzeichneten Maßnahmen sind solche, die – teilweise nicht betragsidentisch – ebenfalls in Anlage 8 zum Haushaltsplan aufgeführt sind.

Die genannten Einzelmaßnahmen der Maßnahmegruppe Hilfen für Landesunternehmen (3) enthalten dabei auch solche Kapitelzuführungen an Unternehmen, für die ausweislich der Anlage 8 zum Haushaltsplan eine Kreditermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 22/23 für beide Jahre in Höhe von insgesamt rd. 1,2 Mrd. € besteht. Die Möglichkeit, diese Einzelmaßnahmen sowohl aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage als auch durch neue Kredite gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 22/23 zu finanzieren, ist weder erforderlich noch hinreichend begründet. Vielmehr entstehen entweder im Zusammenhang mit der Ermächtigung für kreditfinanzierte finanzielle Transaktionen oder aber für die Verwendung der Mittel der Pandemierücklage erhebliche finanzielle Freiräume. Der Rechnungshof erwartet insofern, dass die Senatsverwaltung von der Kreditermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 22/23 für die genannten Einzelmaßnahmen nur in dem Umfang Gebrauch macht, in dem die erforderlichen Mittel nicht aus der Pandemierücklage entnommen werden können.

Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung reicht allein eine Auflistung der coronabedingten konsumtiven Sachausgaben in Anlage 9 (Übersicht zu § 15 Abs. 1 HG 22/23) nicht aus, um die nötige Transparenz über die verbindliche Verwendung der Mittel für diese Zwecke aus der Pandemierücklage sicherzustellen. Gemäß § 15 Abs. 1 HG 22/23 sind die in der Anlage 9 zum Haushaltsplan aufgeführten Ausgaben nur gegenseitig deckungsfähig sowie deckungspflichtig gegenüber dem Titel 97118 im Kapitel 2910<sup>62</sup>. Eine Verpflichtung der Verwen-

62 Titel Pauschale Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz

derung der Mittel aus der Pandemierücklage für diese Zwecke ergibt sich daraus folglich nicht. Im Übrigen sind nicht alle Maßnahmen, die die Senatsverwaltung im damaligen Bericht an den Hauptausschuss (vgl. Ansicht 11) genannt hat, auch in der Anlage 9 zum Haushaltsplan aufgeführt.

Soweit die Senatsverwaltung die Differenz in Höhe von rd. 600 Mio. €<sup>63</sup> mit der Einnahmekraft des Gesamthaushalts ausgleichen möchte, hat sie gegenüber dem Rechnungshof nicht dargelegt, welche Titel nur anteilig durch Mittel aus der Pandemierücklage und insofern ebenfalls aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden müssen. Die konkrete Verwendung der Mittel aus der Pandemierücklage für die beiden Haushaltsjahre 2022 und 2023 ist nicht abschließend durch den Haushaltsgesetzgeber festgelegt worden.

Der Verursachungszusammenhang ist vor Entnahme aus der Pandemierücklage zu prüfen. Die Senatsverwaltung hat grundsätzlich das Vorliegen des Verursachungszusammenhangs zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren.<sup>64</sup> Soweit eine dezentrale Prüfung des Verursachungszusammenhangs beabsichtigt ist, hat die Senatsverwaltung sicherzustellen, dass die für die Bewirtschaftung der entsprechenden Ausgaben zuständigen Organisationseinheiten das Vorliegen des Verursachungszusammenhangs prüfen und das Ergebnis dokumentieren.

Der Rechnungshof hat bei einigen der genannten Maßnahmen (Ansicht 11) im Übrigen erhebliche Zweifel, ob diese den rechtlich erforderlichen Verursachungszusammenhang<sup>65</sup> aufweisen. Dies betrifft insbesondere die Maßnahmen Aufstockung der Konjunktur-/Nachhaltigkeitsrücklage (4) sowie Aufstockung IFF (5). Auch für die von der Senatsverwaltung ursprünglich im Bericht an den Hauptausschuss angegebene Maßnahme Konjunkturkomponente (2) wäre das Vorliegen des erforderlichen Verursachungszusammenhangs rechtlich zweifelhaft gewesen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen vor einer Entnahme aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage prüft, ob ein Verursachungszusammenhang zwischen der Corona-Pandemie und der jeweiligen Maßnahme besteht, und die Ergebnisse dieser Prüfung dokumentiert. Soweit eine dezentrale Prüfung des Verursachungszusammenhangs in der Haushaltswirtschaft erfolgt, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung sicherstellt, dass vor einer Entnahme aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage durch die jeweilige Organisationseinheit geprüft wird, ob ein Verursachungszusammenhang zwischen der Corona-Pandemie und der jeweiligen Maßnahme besteht, und das Ergebnis dieser Prüfung dokumentiert wird.

---

63 bzw. unter Berücksichtigung der in der Antwort an den Rechnungshof angegebenen Änderung bei der Konjunkturkomponente von rd. 405 Mio. €

64 vgl. Nr. 1.3 AV § 34 LHO, Nr. 3.3.1 AV § 9 LHO

65 vgl. Vorjahresbericht (Band 2), T 11

- 25 Für die „Zuführung Rücklage Resilienz und Corona-Folgen“ (6) ist im Haushaltsplan für das Jahr 2022 der neue Titel „Pauschale Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz“<sup>66</sup> mit 750 Mio. € vorgesehen. Nach dem dortigen Übertragbarkeitsvermerk sind die nicht verausgabten Mittel in das Jahr 2023 zu übertragen. Der Titel soll ausweislich der verbindlichen Erläuterung der vorausschauenden Pandemievorsorge und einem nachhaltigen und krisenresilienten Neustart Berlins dienen, nicht aber zur Gegenfinanzierung von Ausgabenaufwüchsen. Die Ausgaben im ersten und zweiten Planjahr sind gesperrt. Die Aufhebung der Sperrungen bedarf der Einwilligung des Hauptausschusses.

Der Rechnungshof hatte bereits im Vorjahresbericht (Band 2, T 10) die Erwartung formuliert, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand die zur Bewältigung der Pandemie erforderlichen Maßnahmen im Haushalt transparent abgebildet werden müssen und dass insbesondere einzelne Konzepte der Verwaltung eine durch das Abgeordnetenhaus im Haushaltsverfahren festgelegte Priorisierung zur Bewältigung der Folgen der Pandemie auf Dauer nicht ersetzen können. Auch hatte der Rechnungshof in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich durch das gewählte Verfahren die Festlegung der Priorisierung von einzelnen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie vom Plenum des Abgeordnetenhauses als Haushaltsgesetzgeber auf den Hauptausschuss verschiebt. Die nun vorgesehenen pauschalen Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz hätten nach Auffassung des Rechnungshofs weiter spezifiziert und, soweit möglich, titelscharf bereits im Senatsentwurf ausgewiesen werden müssen. Durch das Vorgehen werden Ausgaben in erheblichem Umfang nicht durch den Haushaltsgesetzgeber selbst für unterschiedliche Maßnahmen festgelegt. Die Entscheidung für die Mittelverwendung wird wiederum dem Hauptausschuss, der nicht Inhaber des parlamentarischen Budgetrechts ist, überlassen.

Der Rechnungshof beanstandet, dass der Senat in seinem Haushaltsentwurf die Zuführung aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage an den Titel „Pauschale Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz“ nicht durch eine verbindliche Erläuterung kenntlich gemacht hat, obgleich die Mittel hierfür eingesetzt werden sollen. Die tatsächliche Verwendung für den genannten Zweck wird so einerseits nicht sichergestellt und andererseits wird die Nachvollziehbarkeit der Verwendung der notsituationsbedingten Kredite erheblich erschwert.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Wege der Haushaltswirtschaft die Verwendung der Mittel aus der Pandemierücklage transparent darstellt.

---

66 Kapitel 2910 Titel 97118

- 26 Soweit nach den Richtlinien der Regierungspolitik mit den notsituationsbedingten Krediten auch die wegbrechenden Steuereinnahmen kompensiert werden können<sup>67</sup>, weist der Rechnungshof darauf hin, dass mit notsituationsbedingten Krediten gemäß § 2 BerlSchuldenbremseG nicht jedwede Steuermindereinnahme ausgeglichen werden darf. Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2020 darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der konjunkturbedingten Kreditaufnahme nach § 4 BerlSchuldenbremseG und der Finanzbedarf zur Bewältigung der Notsituation nach § 2 BerlSchuldenbremseG zu trennen sind.<sup>68</sup> Soweit die Voraussetzungen des § 4 BerlSchuldenbremseG erfüllt sind, besteht keine Notsituation. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat sicherstellt, dass durch Entnahmen aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage Steuermindereinnahmen nur dann kompensiert werden, wenn und soweit die zu kompensierenden Steuermindereinnahmen durch die Notsituation verursacht sind. Es ist ebenfalls das Bestehen eines Verursachungszusammenhangs zu prüfen und zu dokumentieren.

## 2.5 Konjunkturbereinigung und konjunkturbedingte Kredite

### 2.5.1 Konjunkturbereinigung

- 27 Das Land Berlin setzte mit seinem am 25. November 2019 beschlossenen „Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht“ die in Art. 109 Abs. 3 GG verankerte Schuldenbremse in Landesrecht um. Die grundgesetzliche Schuldenbremse erlaubt es den Ländern, bei konjunkturellen Abschwüngen Kredite aufzunehmen. Die konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt sind nicht eindeutig messbar und werden daher im Rahmen sogenannter Konjunkturbereinigungsverfahren näherungsweise ermittelt. Die in Bund und Ländern genutzten Konjunkturbereinigungsverfahren können in produktionslücken- bzw. makrobasierte sowie steuerbasierte Verfahren unterschieden werden. Das Land Berlin hat sich mit dem sogenannten Bundesverfahren für ein produktionslücken- bzw. makrobasierendes Verfahren entschieden.<sup>69</sup>

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2021 bis 2026 vom 18. Januar 2022 für das Land Berlin wird angekündigt, „das **Berliner Schuldenbremsengesetz** in Hinblick auf die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente und deren Definition der Normallage und Konjunkturpolitische[n] Potenziale hin [zu] überprüfen. Dies kann auch Anpassungen der Berechnung des Produktionspotenzials zur besseren Abschätzung eines vollausgelasteten Arbeitsmarkts umfassen.“<sup>70</sup>

---

67 Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 76, gebilligt vom Abgeordnetenhaus am 27. Januar 2022 (Beschlussprotokoll Plenum 19/5, S. 2)

68 vgl. Jahresbericht 2020, T 11

69 § 5 BerlSchuldenbremseG

70 Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 77

Im wissenschaftlichen Diskurs zu den produktionslückenbasierten Konjunkturbereinigungsverfahren, die auch auf der Bundes- sowie der europäischen Ebene Anwendung finden, werden u. a. die folgenden Aspekte problematisiert:

- Das Bundesverfahren reagiert sehr sensibel auf konjunkturelle Entwicklungen und wirkt tendenziell pro-zyklisch.<sup>71</sup>
- Das Rechenmodell zur Schätzung der Produktionslücke führt dazu, dass häufig auch die Produktionslücke vergangener Jahre korrigiert wird. So wurden Produktionslücken in konjunkturellen Aufschwüngen deutlich nach oben revidiert, während nach Abschwüngen häufig eine Anpassung nach unten erfolgte.<sup>72</sup>

Daher ist die vom Senat geplante Überprüfung der Konjunkturkomponente auch angesichts fortschreitender wissenschaftlicher Erkenntnisse nachvollziehbar. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte ein Hauptaugenmerk auf der vom Grundgesetz geforderten Symmetrie von Kreditaufnahme und Tilgung liegen.<sup>73</sup> Das Verfahren muss sicherstellen, dass die konjunkturelle Lage im Auf- wie im Abschwung symmetrisch erfasst wird, sodass sich der Saldo aus Kreditaufnahme und Tilgung im Zeitverlauf um Null bewegt.<sup>74</sup> Da konjunkturelle Auf- und Abschwünge in der Regel unterschiedlich lange Zeiträume umfassen, ist hier nicht auf eine Spiegel-, sondern vielmehr eine Regelsymmetrie abzustellen, welche die konjunkturelle Entwicklung auf Basis einer einheitlichen Formel festlegt.<sup>75</sup> Über die Symmetrieforderung hinaus sollten die notwendigen Rechenschritte offengelegt sowie die verwendeten Daten öffentlich verfügbar sein, damit die Ergebnisse transparent und nachvollziehbar sind. Ferner sollte das Verfahren möglichst unanfällig gegenüber strategischem Verhalten bzw. gegenüber Manipulation sein.<sup>76</sup>

---

71 vgl. Truger, Schuldenbremse NRW: Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle Transaktionen berücksichtigen, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7. November 2019 zum Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Landtagsdrucksache 17/7318), 4. November 2019, S. 3; Truger, Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, IMK Working Paper, Januar 2012, S. 33

72 vgl. Ademmer/Boysen-Hogrefe u. a., Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 19, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Februar 2019, S. 100, 137

73 vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG

74 vgl. Rechnungshof von Berlin, Stellungnahme an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin zu: Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht (Drs 18/2021) vom 6. August 2019, S. 22

75 vgl. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 51. Edition 2022, Art. 109 Rn. 72, 73

76 vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, IWH Online 2/2014, S. 6

### 2.5.2 Konjunkturkomponenten und konjunkturbedingte Kreditaufnahme

- 28 Das BerlSchuldenbremseG und die zugehörigen Ausführungsvorschriften regeln die konjunkturbedingte Kreditaufnahme und die Berechnung der Konjunkturkomponente.<sup>77</sup>

Eine konjunkturelle Kreditaufnahme ist gemäß § 4 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG maximal bis zur Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zulässig. Die quantitative Wirkung auf den Haushalt misst die Konjunkturkomponente, welche durch die Senatsverwaltung für Finanzen ermittelt wird (§ 5 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG). Das Rechenverfahren ist in den Ausführungsvorschriften zu § 5 BerlSchuldenbremseG beschrieben.

Im ersten Schritt wird zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts die ex ante Konjunkturkomponente für das betreffende Haushaltsjahr berechnet. Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die ex post Konjunkturkomponente als Summe aus ex ante Konjunkturkomponente und einer Anpassungskomponente ermittelt. Die Anpassungskomponente erfasst die Abweichung der tatsächlichen von der zum Zeitpunkt der ex ante Konjunkturkomponente prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung im Haushaltsjahr.

Die nach diesem Verfahren ermittelten Werte sind maßgeblich für die Haushaltsplanung und den Haushaltsabschluss. Veranschlagt wird im Haushalt die ex ante Konjunkturkomponente, die sich zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung auf Basis der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung errechnet (§ 5 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG). Die tatsächlich zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme entspricht der ex post Konjunkturkomponente, die von der Senatsverwaltung nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelt wird (§ 5 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG).

Abweichungen zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme werden auf einem Kontrollkonto erfasst (§ 7 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG). Der dort zu buchende Betrag wird endgültig am 1. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festgestellt (§ 7 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG). Ein negativer Saldo soll in angemessener Frist ausgeglichen werden und darf grundsätzlich nicht den Wert von 2 Prozent des durchschnittlichen Volumens der bereinigten Einnahmen der vorangehenden Haushaltsjahre überschreiten (§ 7 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG).

- 29 Die Berliner Konjunkturkomponenten, die einzelnen Berechnungsschritte sowie die verwendeten Daten für die Jahre 2020 bis 2025 stellt die folgende Ansicht 13 dar.

---

<sup>77</sup> Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742) und Ausführungsvorschriften zum Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (Drs 18/2747)

**Ansicht 13: Konjunkturkomponenten (KK) Berlins für die Jahre 2020 bis 2025**

		2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Produktionslücke (Mio. €)	-2.500	-63.200	-300	18.400	15.900	7.900
	<i>Zeitpunkt der Schätzung</i>	<i>Okt. 2019</i>	<i>Okt. 2020</i>	<i>Apr. 2022</i>	<i>Apr. 2022</i>	<i>Apr. 2022</i>	<i>Apr. 2022</i>
2	Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341
3 = 1 x 2	ex ante KK Ländergesamtheit (Mio. €)	-335	-8.475	-40,2	2.467	2.132	1.059
4	Anteil Berlins	0,0623	0,0623	0,0602	0,0602	0,0615	0,0615
5 = 3 x 4	Anteil Berlins ex ante KK – Landes- ebene (Mio. €)	-21	-528	-2,4	148,5	131	65
6	Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574
7 = 1 x 6	ex ante KK Gemeindegesamtheit (Mio. €)	-144	-3.628	-17,2	1.056	913	453
8	Anteil Berlins	0,0426	0,0426	0,0436	0,0436	0,0456	0,0456
9 = 7 x 8	Anteil Berlins ex ante KK – Gemeinde- ebene (Mio. €)	-6	-154,5	-0,8	46	42	21
<b>10 = 5 + 9</b>	<b>ex ante KK Berlin (Mio. €)</b>	<b>-27</b>	<b>-682,5</b>	<b>-410,3</b>	<b>152,3</b>	<b>82,5</b>	<b>40,2</b>
11	<i>BIP in t-1 geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (Mrd. €)</i>	3.437	3.317				
12	<i>BIP in t geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (Mrd. €)</i>	3.537	3.515				
	<i>Zeitpunkt der Schätzung</i>	<i>Okt. 2019</i>	<i>Okt. 2020</i>				
13	Veränderungsrate des nominalen BIP (prospektiv)	2,92 %	5,98 %				
14	<i>BIP in t-1 geschätzt in t+1 (Mrd. €)</i>	3.449	3.368				
15	<i>BIP in t geschätzt in t+1 (Mrd. €)</i>	3.332	3.571				
	<i>Zeitpunkt der Schätzung</i>	<i>Apr. 2021</i>	<i>Apr. 2022</i>				
16	Veränderungsrate des nominalen BIP (retrospektiv)	-3,40 %	6,03 %				
17 = 16 - 13	Differenz der Veränderungsraten	-6,32 %	0,05 %				
18 = 11 x 17	Fortgeschriebene BIP-Veränderung (Mio. €)	-218.026	1.575				
19 = 18 x 2 x 4	Berliner Anteil an fortgeschriebener BIP- Veränderung Landesebene (Mio. €)	-1.821,48	13,16				
20 = 18 x 6 x 8	Berliner Anteil an fortgeschriebener BIP- Veränderung Gemeindeebene (Mio. €)	-533,12	3,85				
21 = 19 + 20	Anpassung an tatsächliche wirtschaftli- che Entwicklung (Mio. €)	-2.354,60	17,01				
<b>22 = 21 + 10</b>	<b>ex post KK (Mio. €)</b>	<b>-2.355</b>	<b>-666</b>				

Quelle: Berechnung und Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in: 2. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2020 und Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2021, Anlage 7, S. 143 f.; Stabilitätsbericht 2021 des Landes Berlin, Beschluss des Senats vom 5. Oktober 2021 (Drs 18/4210), Technischer Anhang, S. 16 f.; Haushaltsplan 2022/2023, Anlage 7, S. 311 f.

In Zeile 10 der Ansicht wird die ex ante Konjunkturkomponente für die Jahre 2020 bis 2025 ausgewiesen. Auffällig ist, dass die Werte ab dem Jahr 2023 ein positives Vorzeichen haben. Hier spiegelt sich die prognostizierte konjunkturelle Erholung wider. Dies bedeutet für die Haushaltsplanung, dass konjunkturelle Überschüsse zu berücksichtigen sind.

Nur für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2020 und 2021 konnten ex post Konjunkturkomponenten berechnet werden. Die Ergebnisse können Zeile 22 in Ansicht 13 entnommen werden. Der starke pandemiebedingte Konjunkturreinbruch führte zu einer ex post Konjunkturkomponente von rd. -2,4 Mrd. € im Jahr 2020 und -0,67 Mrd. € im Jahr 2021. Insgesamt wäre in den Jahren 2020 und 2021 somit eine konjunkturelle Kreditaufnahme von insgesamt rd. 3,1 Mrd. € zulässig gewesen, deren Tilgung sich am Konjunkturverlauf orientiert hätte. Tatsächlich nahm das Land jedoch notsituationsbedingte Kredite im Umfang von 7,3 Mrd. € auf und beschloss einen konjunkturunabhängigen Tilgungsplan über 27 Jahre. In diesem Zeitraum sind jährlich 270 Mio. € zu tilgen.<sup>78</sup> Um diesen Betrag wird die haushalterische Handlungsfähigkeit für mehr als zwei Jahrzehnte eingeschränkt. Hätte das Land weniger Notsituationskredite und stattdessen konjunkturbedingte Kredite aufgenommen, könnten zukünftige Haushalte flexibler an der jeweiligen konjunkturellen Lage ausgerichtet werden.

Der Rechnungshof hat, soweit vorhanden, die von der Senatsverwaltung für Finanzen verwendeten Daten und Berechnungen mit eigenen Berechnungen abgeglichen. Im Ergebnis wurden sowohl bei den Daten als auch den Rechenergebnissen einzelne Abweichungen festgestellt. Der Rechnungshof konnte zwar die Rechenschritte nachvollziehen. Dies gilt jedoch nicht in jeder Hinsicht für die von der Senatsverwaltung zugrunde gelegten Daten.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass auch die Quelldaten offengelegt und ggf. Abweichungen gegenüber der amtlichen Statistik bzw. gegenüber anderen öffentlichen Datenquellen erläutert werden. Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind wichtige Voraussetzungen für eine Bewertung des Verfahrens und seiner Ergebnisse durch das Abgeordnetenhaus.

### 2.5.3 Konjunkturbedingte Kredite im Haushalt 2022/2023

- 30 Das Haushaltsgesetz 2022/2023 ermächtigt die Senatsverwaltung für Finanzen, Kredite im Haushaltsjahr 2022 in Höhe von rd. 410 Mio. € und im Haushaltsjahr 2023 in Höhe von rd. 42 Mio. € aufzunehmen. Diese Kredite dürfen ausschließlich für die Zuführung an die Rücklage zur Vorsorge für Baukostensteigerungen<sup>79</sup> verwendet werden (§ 2 Abs. 1 Satz 5 HG 22/23). Die Mittel der Rücklage dienen nach der verbindlichen Titelerläuterung ausschließlich zur Finanzierung der aus

78 vgl. 2. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2020 und Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2021, Anlage 7, S. 147 f.

79 Buchungsstelle 2910/91924



Baukostensteigerungen, insbesondere aufgrund der Entwicklung des Baupreisindex, resultierenden Mehrausgaben bei geplanten Baumaßnahmen. Gemäß der weiteren Titelerläuterung sollen Entnahmen aus der Rücklage erst ab dem Jahr 2024 erfolgen.

Bei der in § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 22/23 vorgesehenen Kreditermächtigung kann es sich nach der grundgesetzlichen Systematik des Staatsschuldenrechts sowie der des BerlSchuldenbremseG nur um eine konjunkturbedingte Kreditermächtigung handeln. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für das Haushaltsjahr 2023 ausweislich der Anlage 7 zum Haushaltsplan eine positive ex ante Konjunkturkomponente ausgewiesen wurde. Eine konjunkturbedingte Kreditermächtigung ist damit für das Haushaltsjahr 2023 nicht möglich.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist aber auch die Verwendung der konjunkturbedingten Kredite im Haushaltsjahr 2022 für die Zuführung an die Rücklage zur Vorsorge für Baukostensteigerungen in mehrfacher Hinsicht rechtlich bedenklich.

Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 BerlSchuldenbremseG ist, wenn für das Haushaltsjahr eine von der Normallage negativ abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet wird, maximal in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zulässig, soweit diese Mindereinnahmen nicht durch das verfügbare Volumen der Konjunkturausgleichsrücklage kompensiert werden können. Nach dem Wortlaut der Norm sind konjunkturbedingte Kredite zum Ausgleich von Mindereinnahmen zulässig. Nach der grundgesetzlichen Systematik können sie dem Ausgleich von Mindereinnahmen oder auch einer staatlichen Konjunkturpolitik dienen, mithin bestimmten Mehrausgaben, „die ohne weiteres Zutun [...] auf konjunkturelle Veränderungen reagieren und diese dämpfen“.<sup>80</sup> Eine Rücklage zur Vorsorge für Baukostensteigerungen kann einen solchen Zweck nicht erfüllen. Konjunkturwirksame Zahlungen sind im Haushaltsjahr 2022 gerade nicht zu erwarten, da die Zuführung an die Rücklage „der Haushaltsvorsorge für Belastungen in kommenden Haushaltsjahren“ dienen soll.<sup>81</sup> Im Übrigen können aufgrund der Zweckbindung der Kredite Mindereinnahmen im Haushaltsjahr 2022 nicht durch konjunkturbedingte Kredite ausgeglichen werden. Die im Haushaltsgesetz vorgenommene Zweckbindung der Kredite zugunsten der Rücklage zur Vorsorge für Baukostensteigerungen verfehlt damit sowohl das landesrechtliche als auch das grundgesetzliche Ziel konjunkturbedingter Kredite.

Im Übrigen bleibt unberücksichtigt, dass die Konjunkturausgleichsrücklage gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 BerlSchuldenbremseG vorrangig vor konjunkturbedingten Krediten in Anspruch zu nehmen ist. Im Haushaltsjahr 2020 wurden die sich in

80 vgl. Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 39

81 vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011 – 20/10 –, Rn. 90, juris

der Konjunkturausgleichsrücklage befindenden Mittel vollständig entnommen.<sup>82</sup> Der Rücklage sollen in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 jedoch Mittel in Höhe von jeweils 163,5 Mio. €<sup>83</sup> zugeführt werden. Eine Anrechnung auf die Ermächtigung, wie sie beispielsweise im Entwurf des Senats für ein Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021<sup>84</sup> vorgesehen war, erfolgt im Haushaltsgesetz 2022/2023 hingegen nicht. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Mittel in der Konjunkturausgleichsrücklage bereits bei der zulässigen konjunkturbedingten Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz bzw. bei Zuführungen im laufenden Haushaltsjahr spätestens bei der Inanspruchnahme dieser Kreditermächtigung zu berücksichtigen, um die gesetzliche Systematik des § 4 Abs. 1 Satz 1 BerlSchuldenbremseG nicht leerlaufen zu lassen. Die im Haushaltsplan vorgesehenen Zuführungen an die Konjunkturausgleichsrücklage hätten insofern bei der im Haushaltsgesetz vorgesehenen Ermächtigung, wenigstens jedoch bei dem Titel Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage,<sup>85</sup> durch einen entsprechenden Ansatz berücksichtigt werden müssen.

Die Zuführungen an die Konjunkturausgleichsrücklage sollen durch Entnahme aus der Pandemierücklage finanziert werden (vgl. T 24). Der für eine Verwendung der durch notsituationsbedingte Kredite finanzierten Pandemierücklage erforderliche Verursachungszusammenhang (vgl. T 24) ist vorliegend jedoch nicht gegeben. Die Konjunkturausgleichsrücklage ist eine der konjunkturbedingten Kreditaufnahme vorrangige Ausgleichsmöglichkeit von Mindereinnahmen bei einer negativ von der Normallage abweichenden wirtschaftlichen Entwicklung. Sie dient damit dem Ausgleich konjunktureller Schwankungen. Damit schließt sich eine Finanzierung der Konjunkturausgleichsrücklage durch notsituationsbedingte Kredite nach Auffassung des Rechnungshofs systematisch aus. Der Rechnungshof hatte zuletzt im Vorjahresbericht (Band 2, T 5) auf die Unterscheidung zwischen konjunkturbedingten und notsituationsbedingten Kreditermächtigungen und ihr Verhältnis zueinander hingewiesen.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Konjunkturausgleichsrücklage keine notsituationsbedingten Kredite und damit keine Mittel aus der Pandemierücklage zugeführt werden. Er erwartet ebenfalls, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die in § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 22/23 vorgesehene konjunkturbedingte Kreditermächtigung nur unter Beachtung des § 4 Abs. 1 Satz 1 BerlSchuldenbremseG in Anspruch nimmt.

---

82 vgl. Titelerläuterung zu Kapitel 2910 Titel 35501

83 Buchungsstelle 2910/91501

84 Drs 18/2738 Neu vom 7. Juli 2020

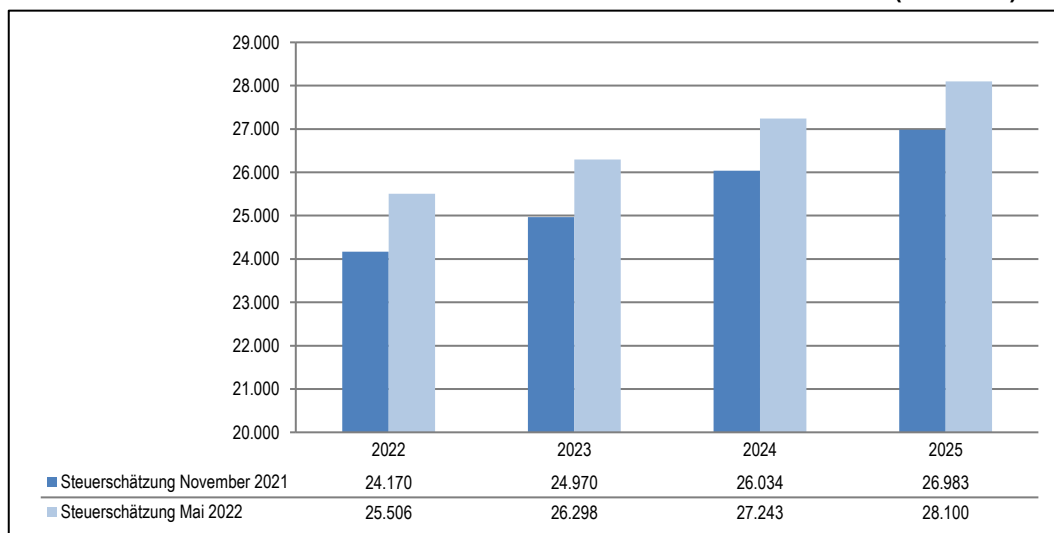
85 Buchungsstelle 2910/35501

## 2.6 Die Steuern – Haupteinnahmequelle des Landes Berlin

### 2.6.1 Steuerschätzung Mai 2022

- 31 Die Steuerschätzung vom Mai 2022 ergab ein deutliches Steuerplus gegenüber der Steuerschätzung vom November 2021. Dieses beläuft sich in den Jahren 2022 und 2023 jeweils auf über 1,3 Mrd. € (vgl. Ansicht 14). Es bestehen jedoch hohe Unsicherheiten durch die Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, die enorme Verteuerung von Energie und Rohstoffen, die ungewisse Entwicklung der Zinsausgaben und den Fortgang der Pandemie,<sup>86</sup> die noch nicht berücksichtigt wurden.

**Ansicht 14: Entwicklung der Steuereinnahmen laut Steuerschätzungen im November 2021 und Mai 2022 für die Jahre 2022 bis 2025 (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 22. November 2021 und 17. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 19/0024 A und 19/0024 B)

Die bundesweite Steuerschätzung erfolgt auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Berücksichtigt wurde darin auch der Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst.<sup>87</sup> Mehrere laufende Rechtsänderungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sind in der bundesweiten Steuerschätzung jedoch noch nicht enthalten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der regionalisierten Steuerschätzung für Berlin folgende bevorstehende Rechtsänderungen jedoch bereits berücksichtigt.<sup>88</sup>

86 vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Mai 2022

87 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0024 B), S. 4

88 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0024 B), S. 2 bis 4

### Ansicht 15: Finanzielle Auswirkungen bevorstehender Steuerrechtsänderungen (in Mio. €)

	2022	2023	2024	2025	2026
4. Corona-Steuerhilfegesetz, 2. Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung, Steuerentlastungsgesetz 2022 u. a.	-599	-264	-301	-225	-109
Anpassung des steuerlichen Existenzminimums, des Kindergeldes sowie Abmilderung der kalten Progression		-275	-350	-350	-350
weitere avisierte steuerliche Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag des Bundes (Erhöhung Sparerpauschbetrag, Steuerfreibetrag für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen, Erhöhung Ausbildungsfreibetrag, Anhebung der linearen Abschreibung für Wohnungsneubau)		-30	-30	-30	-30
Umsatzsteuerfestbetrag für die Länder im Zusammenhang mit der Unterbringung der Geflüchteten aus der Ukraine	110				
<b>Summe</b>	<b>-489</b>	<b>-569</b>	<b>-681</b>	<b>-605</b>	<b>-489</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0024 B)

Unter Berücksichtigung der schon absehbaren Gesetzesänderungen und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ergibt sich für Berlin folgendes regionalisiertes Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2022:

### Ansicht 16: Regionalisiertes Ergebnis der Steuerschätzung im Mai 2022 für Berlin für die Jahre 2022 bis 2026 (in Mio. €)

	2022	2023	2024	2025	2026
Steuern laut Steuerschätzung Mai 2022	25.506	26.298	27.243	28.100	29.074
darin berücksichtigt:					
• Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst	15	22	26	31	33
• Finanzielle Auswirkungen Gesetzesanpassungen	-489	-569	-681	-605	-489
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	1.635	1.732	1.805	1.868	1.932
<b>Steuern und Finanzausgleich</b>	<b>26.652</b>	<b>27.461</b>	<b>28.367</b>	<b>29.363</b>	<b>30.517</b>

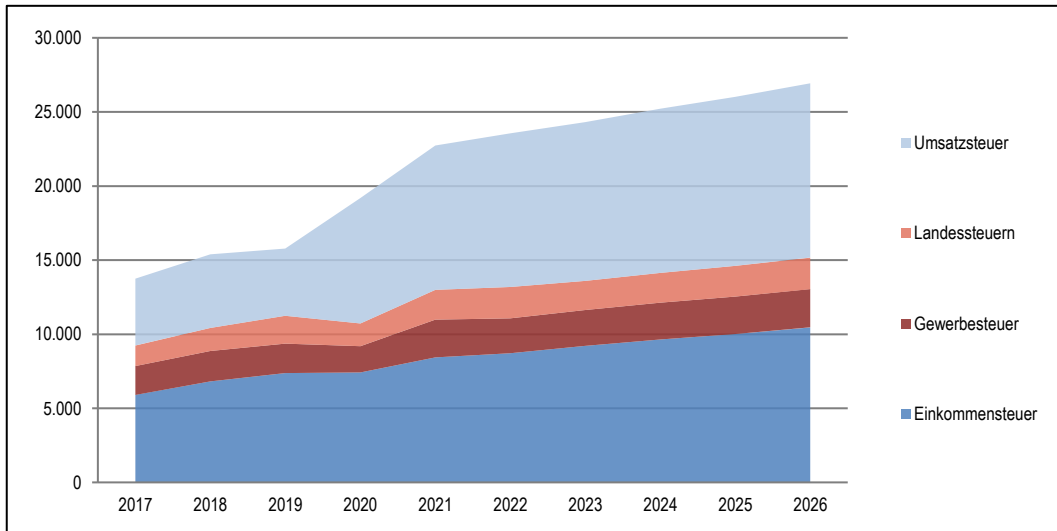
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0024 B)

Noch nicht berücksichtigt sind u. a. die beabsichtigten Änderungen im Zusammenhang mit der Kindergrundsicherung, der Steuergutschrift für Alleinerziehende, dem Superabschreibungsprogramm, den möglichen Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer sowie die gesetzliche Umsetzung des Urteils des Bundesfinanzhofs zum Alterseinkünftegesetz, die ab dem Jahr 2023 zu weiteren – aber noch nicht abschätzbaren – Mindereinnahmen führen können. Hinzu kommt der aktuelle Zensus mit Stichtag 15. Mai 2022. Mit der Veröffentlichung der Zensusergebnisse ist Ende 2023/Anfang 2024 zu rechnen, die finanziellen Auswirkungen erfolgen kurze Zeit später. Zu beachten ist, dass die zensusbasierten Einwohnerzahlen in der Steuerverteilung dann rückwirkend ab dem 1. Januar 2022 gelten und entsprechende Korrekturen in der Finanzverteilung erfolgen werden.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0024 B), S. 4

- 32 Die Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom Mai 2022 für die Jahre 2017 bis 2026 wie folgt dar:

**Ansicht 17: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen (in Mio. €)**

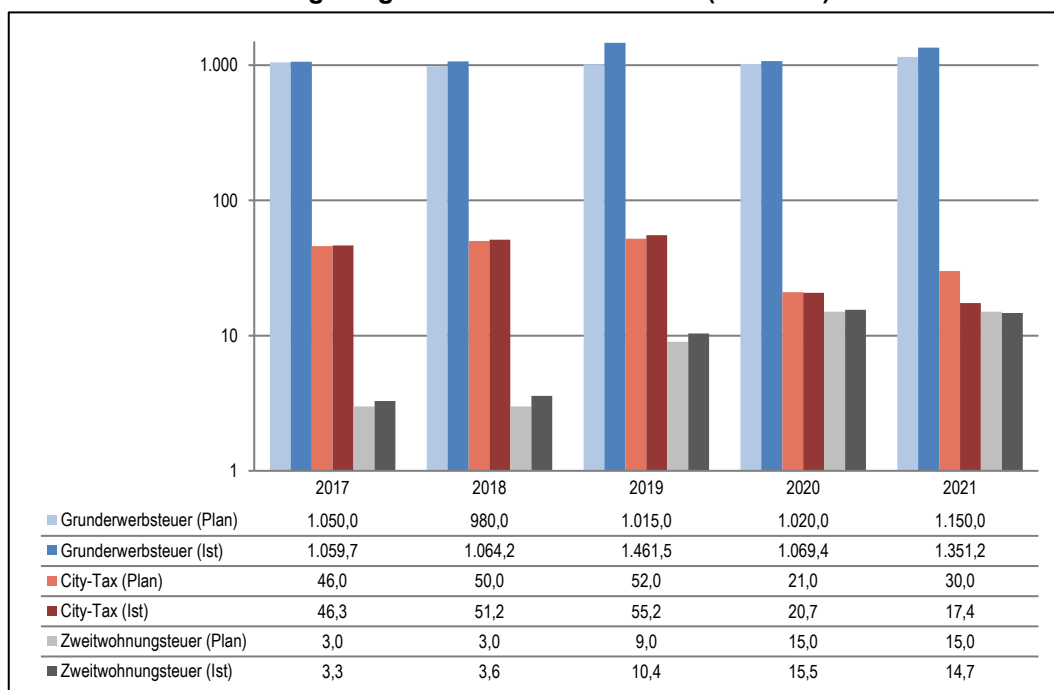


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0024 B); 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

Erkennbar ist der pandemiebedingte Einbruch der Gewerbe- und Landessteuern im Jahr 2020, der aber in 2021 mit einem deutlichen Anstieg wieder ausgeglichen wurde. Der erkennbare Aufwuchs bei der Umsatzsteuer resultiert aus der Neuregelung für den Finanzkraftausgleich über die Umsatzsteuer ab dem Jahr 2020.

## 2.6.2 Grunderwerbsteuer und City-Tax

- 33 Zur Erhöhung der eigenen Finanzkraft hat Berlin einige Gesetzesänderungen vorgenommen. So wurden zum 1. Januar 2014 der Grunderwerbsteuersatz auf 6 % angehoben und die Übernachtungsteuer (City-Tax) eingeführt. Zum 1. Januar 2019 erfolgte eine Anhebung der Zweitwohnungsteuer auf 15 % der Nettokaltmiete.

**Ansicht 18: Entwicklung ausgewählter Landessteuern (in Mio. €)**


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und in den Haushaltsplänen 2017 bis 2021; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

Insbesondere aus der Grunderwerbsteuer wurden in den beiden Pandemie Jahren höhere Einnahmen erzielt als im Haushaltsplan veranschlagt waren. Auch aus der Zweitwohnungsteuer konnten in den Jahren 2020 und 2021 die bei der Erhöhung der Steuer geplanten Einnahmen annähernd erwirtschaftet werden. Lediglich die Einnahmen aus der City-Tax reduzierten sich pandemiebedingt und waren aufgrund der langen Schließzeit im Hotelgewerbe im Frühjahr 2021 sogar niedriger als mit den bereits reduzierten Ansätzen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020/2021 veranschlagt.

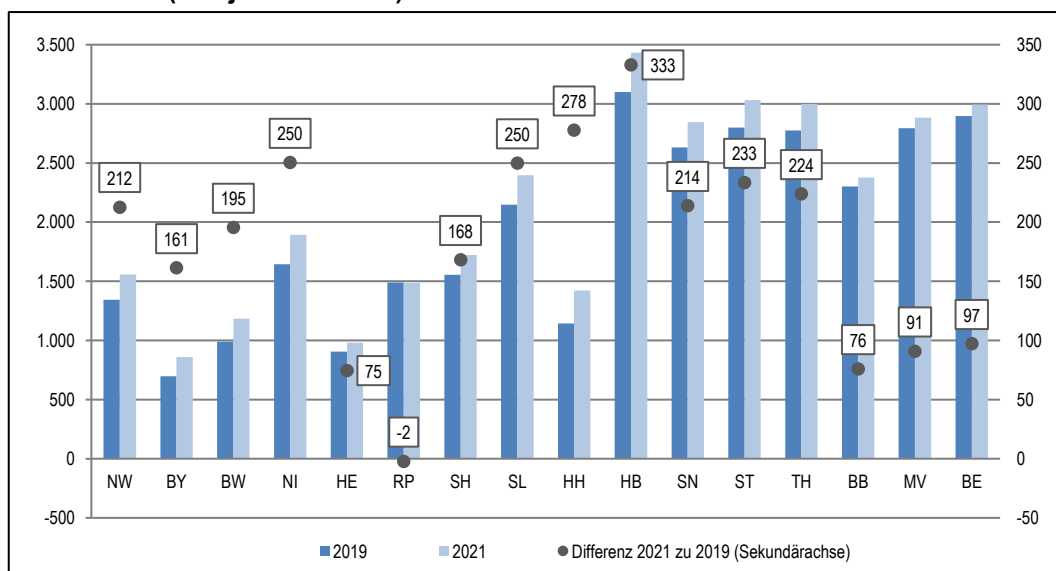
### 2.6.3 Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs

- 34 Im Jahr 2017 einigten sich Bund und Länder auf eine Neuordnung des Finanzausgleichs mit Wirkung zum 1. Januar 2020. Hierfür wurden das Grundgesetz sowie einfachgesetzliche Regelungen geändert. Auf Basis der vorläufigen Abrechnungsergebnisse des Bund-Länder-Finanzausgleichs lässt sich darstellen, welche Auswirkungen die Reform des Finanzausgleichssystems auf das Land Berlin hatte. Ein Vergleich mit dem Ausgleichsjahr 2020 ist vor allem aus zwei Gründen nicht zielführend. Erstens kam es im Jahr 2020 zu einem deutlichen Rückgang des Umsatzsteueraufkommens von fast 10 % gegenüber 2019. Grund dafür war neben den pandemiebedingt geringeren steuerlichen Bemessungsgrundlagen der Umsatzsteuer die Senkung der Umsatzsteuersätze im

2. Halbjahr 2020.<sup>90</sup> Auch wenn der Länderanteil an der Umsatzsteuer aufgrund der Kompensationen durch den Bund im Vergleich zu 2019 in absoluten Zahlen nahezu konstant geblieben ist, lassen sich die Effekte eines Kernelements der Reform, nämlich eines höheren Länderanteils an der Umsatzsteuer, für das Jahr 2020 nicht darstellen. Zweitens ist davon auszugehen, dass sich die Folgen der Pandemie in den Finanzkraftmesszahlen der Länder niederschlagen und es damit zu Verzerrungen im horizontalen Finanzausgleich kommt. Aus diesen Gründen erfolgte die Vergleichsrechnung für die Jahre 2019 und 2021.

- 35 Die nachfolgende Ansicht zeigt die Höhe der Einnahmen aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich über alle Ausgleichsstufen einschließlich der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer in den Jahren 2019<sup>91</sup> und 2021<sup>92</sup> sowie die Differenz bei den Einnahmen zwischen den beiden Jahren in den Ländern.

**Ansicht 19: Vergleich der Gesamtergebnisse des Bund-Länder-Finanzausgleichs zwischen den Jahren 2021 und 2019 über alle Ausgleichsstufen einschließlich der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (in € je Einwohner)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in den vorläufigen Abrechnungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs für die Jahre 2019 und 2021

Die Gesamteinnahmen aus dem System beliefen sich in Berlin im Jahr 2021 auf 2.993 € je Einwohner. Damit liegt Berlin im Ländervergleich auf Platz 4 hinter Bremen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Im Vergleich zu 2019 entspricht dies

90 vgl. Drs 19/31264 des Deutschen Bundestages, S. 4

91 eigene Berechnungen auf Basis von: Bundesministerium der Finanzen, Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen 2005 bis 2019 (Aktuelle Fassung eines Auszugs aus der BMF-Dokumentation „Bund/Länder-Finanzbeziehungen“ auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung)

92 eigene Berechnungen auf Basis von: Bundesministerium der Finanzen, Schnellbrief vom 17. Januar 2022, 1.) Vorläufige Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs für die Zeit vom 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2021, 2.) Ergänzungszuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder im Jahr 2022, Zahlungen zum 15. März 2022, Anlagen 1 und 2

einem Zuwachs von 97 € je Einwohner. Dieser Zuwachs fällt im Ländervergleich unterdurchschnittlich aus. Hier belegt Berlin den zwölften Rang, während gerade die beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen gegenüber 2019 deutlichere Zugewinne verzeichnen.

Mit Blick auf die einzelnen Ausgleichsstufen sind folgende Ergebnisse herauszustellen:

- Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird seit dem Jahr 2020 – vorbehaltlich des gemäß § 4 Finanzausgleichsgesetz (FAG)<sup>93</sup> durchzuführenden Finanzkraftausgleichs – ausschließlich nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die Länder verteilt.<sup>94</sup> Der sogenannte Umsatzsteuervorgewegenausgleich, bei dem bis 2019 bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer für einen ersten Steuerkraftausgleich verwendet wurde<sup>95</sup>, entfiel mit der Neugestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Daraus resultierte im Jahr 2021 ein je Land einheitlicher Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 1.546 €. Für das Land Berlin entspricht dies gegenüber 2019 einem Einnahmewachstum aus der Umsatzsteuer vor Finanzkraftausgleich in Höhe von 337 € je Einwohner.<sup>96</sup> Dieser vergleichsweise hohe Wert ist auch darauf zurückzuführen, dass Berlin im Vergleichsjahr 2019 keine Ergänzungsanteile aus der Umsatzsteuer mehr erhielt.
- Im Anschluss an die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder folgt der horizontale Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraftverhältnisse zwischen den Ländern durch den Vergleich landesindividueller Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahlen.<sup>97</sup> Bis zum Jahr 2019 erfolgte der horizontale Ausgleich durch Zuweisungen finanzstarker Länder (Geberländer) an finanzschwache Länder (Nehmerländer). Seit dem Jahr 2020 erhalten finanzschwache Länder Zuschläge auf den Länderanteil an der Umsatzsteuer, welche durch Abschläge bei den finanzstarken Ländern finanziert werden. Das Land Berlin erhielt im Rahmen des horizontalen Finanzkraftausgleichs 983 € je Einwohner und damit im Ländervergleich die höchsten Zuschläge nach Bremen. Beide Länder profitieren von der Höhergewichtung ihrer Einwohnerzahl bei Berechnung der Ausgleichsmesszahl.

93 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760)

94 § 2 FAG

95 § 2 Abs. 1 FAG (alte Fassung)

96 Der Betrag ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Länderanteil an der Umsatzsteuer pro Einwohner vor Finanzkraftausgleich im Jahr 2021 und dem Länderanteil an der Umsatzsteuer pro Einwohner vor Finanzkraftausgleich im Jahr 2019. Für die Absolutbeträge und die Einwohnerzahlen siehe: Bundesministerium der Finanzen, Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen 2005 bis 2019 (Aktuelle Fassung eines Auszugs aus der BMF-Dokumentation „Bund/Länder-Finanzbeziehungen“ auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung); Bundesministerium der Finanzen, Schnellbrief vom 17. Januar 2022, 1.) Vorläufige Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzkraftausgleichs für die Zeit vom 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2021, 2.) Ergänzungszuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder im Jahr 2022, Zahlungen zum 15. März 2022, Anlagen 1 und 2

97 vgl. Bundesministerium der Finanzen, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2020, in: Monatsbericht des BMF, März 2021, S. 21



**Ansicht 20: Länderranking 2021 nach Ausgleichsstufen (in € je Einwohner)**

Rang	Ausgleichsstufe					Differenz zwischen 2021 und 2019
	I.	II.	III.	IV.	I. bis IV.	
	Länderanteil Umsatzsteuer 2021	Horizontaler Finanzkraftausgleich 2021	Allg. Bundesergänzungszuweisungen 2021	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 2021	Gesamtergebnis 2021	
1	BB 1.546	HB 1.233	HB 566	TH 172	HB 3.433	HB 333
2	<b>BE 1.546</b>	<b>BE 983</b>	<b>BE 448</b>	ST 158	ST 3.032	HH 278
3	BW 1.546	ST 911	ST 418	MV 139	TH 3.000	NI 250
4	BY 1.546	TH 879	TH 403	SN 139	<b>BE 2.993</b>	SL 250
5	HB 1.546	MV 823	MV 377	SL 92	MV 2.884	ST 233
6	HE 1.546	SN 797	SN 365	HB 89	SN 2.847	TH 224
7	HH 1.546	BB 541	BB 244	BB 45	SL 2.397	SN 214
8	MV 1.546	SL 523	SL 236	SH 27	BB 2.376	NW 212
9	NI 1.546	NI 238	NI 102	<b>BE 16</b>	NI 1.894	BW 195
10	NW 1.546	SH 109	SH 41	RP 12	SH 1.723	SH 168
11	RP 1.546	NW 11	RP 0	NI 8	NW 1.557	BY 161
12	SH 1.546	RP -70	NW 0	NW 0	RP 1.488	<b>BE 97</b>
13	SL 1.546	HH -125	BY 0	BY 0	HH 1.421	MV 91
14	SN 1.546	BW -361	BW 0	BW 0	BW 1.185	BB 76
15	ST 1.546	HE -566	HE 0	HE 0	HE 980	HE 75
16	TH 1.546	BY -687	HH 0	HH 0	BY 858	RP -2

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in den vorläufigen Abrechnungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs für die Jahre 2019 und 2021, eigene Berechnungen

- Im Anschluss an den horizontalen Finanzausgleich erfolgen weitere Annäherungen der Finanzkraft der Länder über Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 2 FAG. Das Volumen dieser allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ist mit der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs deutlich gestiegen. Im Jahr 2021 stellte der Bund knapp 7,7 Mrd. € im Rahmen allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung, 2019 waren es dagegen nur knapp 4,5 Mrd. €. <sup>98</sup> Auch hier liegt Berlin im Ländervergleich mit 448 € je Einwohner auf dem zweiten Platz hinter Bremen (566 € je Einwohner).
- Der Bund gewährt aus seinen Mitteln weitere Bundesergänzungszuweisungen bei Vorliegen bestimmter Sonderlasten. <sup>99</sup> Die Einnahmen Berlins aus diesen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) lagen im Jahr 2021 bei 16 € je Einwohner und damit 105 € je Einwohner niedriger

98 Bundesministerium der Finanzen, Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen 2005 bis 2019 (Aktuelle Fassung eines Auszugs aus der BMF-Dokumentation „Bund/Länder-Finanzbeziehungen“ auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung); Bundesministerium der Finanzen, Schnellbrief vom 17. Januar 2022, 1.) Vorläufige Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs für die Zeit vom 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2021, 2.) Ergänzungszuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder im Jahr 2022, Zahlungen zum 15. März 2022, S. 7

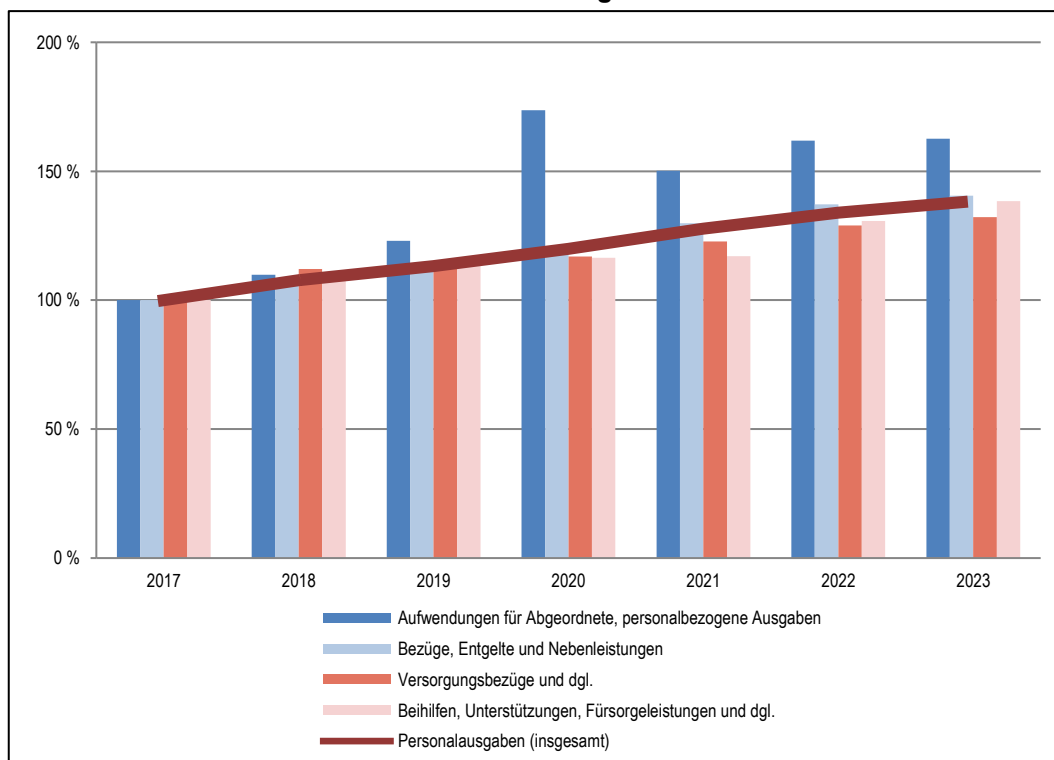
99 vgl. Heinemann, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: erste Ergebnisse und Bewertungen, in: Wirtschaftsdienst 2/2021, S. 545

als 2019. Dies ist vor allem auf den Wegfall der SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten zurückzuführen. Gleichzeitig profitierte Berlin nicht von den neu geschaffenen SoBEZ für finanzkraftschwache Gemeinden (§ 11 Abs. 5 FAG) sowie solchen zum Ausgleich durchschnittsorientierter Forschungsförderung (§ 11 Abs. 6 FAG) und nur geringfügig von leicht gestiegenen SoBEZ für Kosten politischer Führung (§ 11 Abs. 4 FAG).

## 2.7 Personalausgaben

- 36 Die Personalausgaben in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2021 mit 27,5 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 33). In den Jahren 2017 bis 2021 erhöhten sich die Personalausgaben von rd. 8.221 Mio. € auf rd. 10.505 Mio. €. Die Personalausgaben insgesamt sind damit um 27,8 % angestiegen. Nach der Planung des Doppelhaushalts 2022/2023 sollen sie im Jahr 2022 mit rd. 11.012 Mio. € um 34,0 % und im Jahr 2023 mit rd. 11.377 Mio. € um 38,4 % über den Ausgaben des Jahres 2017 liegen.

**Ansicht 21: Wachstumsraten der Personalausgaben im Zeitraum 2017 bis 2023**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

Auch wenn die Wachstumsrate der Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige (Aufwendungen für Abgeordnete) und personalbezogene Ausgaben<sup>100</sup> in den Jahren 2017 bis 2023 in der vorstehenden Ansicht am augenfälligsten ist, bestimmen sie wegen ihres geringen Anteils von unter 1 % das Wachstum der Personalausgaben insgesamt kaum. Dieses wird vielmehr maßgeblich durch Bezüge, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt, denn deren Anteil an den Personalausgaben beläuft sich auf 94,4 %. Die Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen sind von 2017 bis 2021 um 29,8 % auf über 10,5 Mrd. € gestiegen. Damit einher ging ein weiterer Anstieg der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst. Gab es im Jahr 2017 im unmittelbaren Landesdienst 116.578 Beschäftigte (109.766 Vollzeitäquivalente), waren es 127.549 Beschäftigte (119.113 Vollzeitäquivalente) im Jahr 2021. Wegen des weiter steigenden Aufgabenumfanges der Berliner Verwaltung sieht der Senat auch weiterhin die Notwendigkeit eines moderaten Anstiegs des Personalbestandes und somit der Personalausgaben. Dies betrifft vor allem den Bereich der Berliner Schulen, aber auch die bürgernahen Dienste der Berliner Bezirke und der Hauptverwaltung.<sup>101</sup> Im Haushaltsplan 2022/2023 hat der Senat auch die Kosten, die aus dem Tarifabschluss mit der Tarifgemeinschaft deutscher Länder vom 29. November 2021 sowie aus der vorgesehenen Übertragung auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich resultieren, durch entsprechende Vorsorge vollständig abgedeckt. Ebenso berücksichtigt hat er die möglichen Folgekosten der besoldungsrechtlichen Anpassungen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation.<sup>102</sup>

Die Versorgungsbezüge sind in den Jahren 2017 bis 2021 um 22,7 % gestiegen. Nach dem Haushaltsplan 2022/2023 sollen sie im Jahr 2022 bereits um 29,0 % und im Jahr 2023 um 32,2 % über den Ausgaben des Jahres 2017 liegen. Darin spiegelt sich der Aufwuchs der Zahl der Versorgungsfälle wider. Nach den Prognosen des Versorgungsberichts 2021 steigt die Zahl der Versorgungsfälle von rd. 62.000 Versorgungsfällen im Jahr 2021 bis auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rd. 68.200 Versorgungsfällen im Jahr 2031.<sup>103</sup> In diesem Zusammenhang hält es der Rechnungshof für richtig, dass ab 2022 wieder Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ vorgesehen sind, nachdem diese für zwei Jahre ausgesetzt waren.<sup>104</sup>

Während die Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen im Zeitraum 2017 bis 2021 um 17,1 % anstiegen, sollen sie laut den Planungen im Jahr 2022 um 30,7 % und 2023 um 38,4 % über den Ausgaben des Jahres 2017 liegen. Hier wirken sich auch die weiterhin steigenden Kosten im Gesundheitswesen aus.<sup>105</sup>

---

100 Obergruppen 41 und 45

101 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Drs 19/0200), S. 25

102 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Drs 19/0200), S. 25

103 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Drs 19/0200), S. 25

104 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Drs 19/0200), S. 25

105 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Drs 19/0200), S. 25

Wie zuvor bereits dargestellt, sind die Aufwendungen für Abgeordnete und personalbezogene Ausgaben in den Jahren 2017 bis 2021 deutlich und schneller als die Personalausgaben insgesamt angestiegen. Dies resultiert maßgeblich aus der Erhöhung der Leistungen an Abgeordnete nach dem Landesabgeordneten-gesetz.<sup>106</sup> Der besonders auffallende Anstieg im Jahr 2020 resultiert aus der Zahlung der Corona-Dankesprämie an Beschäftigte der Berliner Verwaltung.<sup>107</sup>

## 2.8 Prognosen zur Entwicklung des Personalbestandes

- 37 Wie vorstehend aufgezeigt, ist die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Ein solcher Anstieg wird sich fortsetzen, da die Richtlinien der Regierungspolitik vorsehen, dass bis zum Jahr 2025 insgesamt jährlich durchschnittlich ca. 2.000 neue Stellen, insbesondere in den Bereichen Bildung, innere Sicherheit, Soziales und Integration, und weitere bis zu 300 Stellen für die Umsetzung der vorgesehenen qualitativen Verbesserungen, insbesondere für Bürgerdienstleistungen und die Bezirke, geschaffen werden sollen.<sup>108</sup> Diese Entwicklung zeigt sich bereits seit dem Jahr 2015. Damals stellte der Senat in seinem ersten Demografiemanagement-Bericht vom 25. August 2015 fest, dass nach „mehr als zwei Dekaden des Personalabbaus“ sich „im Zuge der wachsenden Stadt Berlin und durch zusätzliche Aufgaben eine gegenläufige Phase [entwickelt], in der neue Personalbedarfe entstehen“.<sup>109</sup> Dieser Bericht berücksichtigte ausschließlich altersbedingte Personalabgänge auf Basis eines durchschnittlichen Renten- bzw. Ruhestandseintrittsalters von 64 Jahren (Vollzugsdienst 61 Jahre). Andere Fluktuationsgründe würden „derzeit“ statistisch nicht hinreichend zuverlässig erfasst und könnten daher nicht ausgewertet werden.<sup>110</sup>

Weitere Einstellungsbedarfe resultieren aus der Altersstruktur der Beschäftigten in der Berliner Verwaltung. So konstatierte die damals für das Personalmanagement zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Personalmanagementbericht vom 2. März 2017, dass der hohe altersbedingte Fluktuationsabgang das Personalmanagement vor große Herausforderungen stelle. Sie stellte zugleich fest, dass die konkrete Umsetzung landesweiter Konzepte und Strategien im Wesentlichen in der dezentralen Verantwortung der einzelnen Dienststellen der Haupt- und Bezirksverwaltung liege. Ein ganzheitliches, strategisches und verbindliches Personalmanagement der Berliner Verwaltung und Gerichte berücksichtige die demografische Entwicklung des Landespersonals und der zur

---

106 vgl. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin (Landesabgeordnetengesetz) vom 9. Oktober 2019 (GVBl. S. 674), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. März 2022 (GVBl. S. 106)

107 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), S. 10 f.

108 Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 76

109 Mangelberufe – Konzept zur verstärkten Einwerbung, Schreiben des Senats vom 25. August 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 17/1939), S. 15

110 Mangelberufe – Konzept zur verstärkten Einwerbung (rote Nr. 17/1939), S. 3

Verfügung stehenden Arbeitskräfte. Es umfasse insbesondere u. a. Personalbedarfsplanung und Personalgewinnung.<sup>111</sup>

In der Fortschreibung seines Personalbedarfskonzepts vom 18. Juli 2017 kam der Senat zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche festzustellende Anzahl altersbedingt ausscheidender Dienstkräfte in den Jahren 2017 bis 2024 31.264 (27 %) betrage und damit die als idealtypisch ermittelten Vergleichswerte von 20 % um rund ein Drittel übersteige. Der Senat beabsichtigte, das Berichtswesen weiterzuentwickeln und alle relevanten Informationen entsprechend verzahnt in einem Gesamtbericht zum Personalmanagement zusammenzuführen.<sup>112</sup> In seinem Bericht über den Sollstellenbestand und die Ausscheidensprognose vom 26. September 2017 erklärte er, im Zusammenhang mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2020/2021 sein Personalbedarfskonzept aktualisieren und fortzuschreiben zu wollen.<sup>113</sup>

Parallel beschloss der Senat am 18. Juli 2017 erstmals ein Personalpolitisches Aktionsprogramm. Das Programm schrieb der Senat mehrfach fort und berichtete zuletzt zum Stichtag 30. Juni 2021 über die Umsetzung.<sup>114</sup> Ausführungen oder Auswertungen zur quantitativen Entwicklung des Personals und eines daraus resultierenden Personalbedarfs enthalten diese Programme nicht.

Zum 5. September 2017 setzte der Senat eine Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung ein. Diese sollte dem Senat Vorschläge zur verbesserten Steuerung der Berliner Verwaltung mit dem Ziel der Erhöhung der Leistungsfähigkeit vorlegen. Die Steuerungsgruppe stellte in ihrem Abschlussbericht vom Mai 2018<sup>115</sup> u. a. fest, dass Berlin in den nächsten Jahren „zehntausende Stellen in der öffentlichen Verwaltung neu besetzen“ muss. Wesentliche Gründe sah die Steuerungsgruppe u. a. darin, dass bis Ende 2024 allein wegen der Altersfluktuation rd. 30 % der damaligen Beschäftigten ausscheiden würden und Berlin und damit die „Aufgabenfülle für die Verwaltung“ wachse.<sup>116</sup>

Mit dem am 14. Mai 2019 vom Senat und von allen Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeistern unterzeichneten Zukunftspakt Verwaltung<sup>117</sup> sollten die gesamtstädtische Steuerung und die Dienstleistungsqualität der Berliner Verwaltung verbessert werden. Dazu wurden Handlungsfelder in Projektsteck-

---

111 Personalmanagementbericht vom 2. März 2017 (Drs 18/0261), S. 34 und 11

112 Fortschreibung des Personalbedarfskonzepts des Senats vom 18. Juli 2017 (Drs 18/0475), S. 6, 16

113 Bericht über den Sollstellenbestand und die Ausscheidensprognose vom 26. September 2017 (Drs 18/0571), S. 13

114 Personalpolitisches Aktionsprogramm 2020/2021 – Bericht zum Stichtag 30. Juni 2021 vom 24. August 2021 (Drs 18/4127)

115 vgl. Vorlage des Abschlussberichts der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung vom Mai 2018 an das Abgeordnetenhaus (Drs 18/1202)

116 Berlin braucht eine leistungsstarke Verwaltung – Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung vom Mai 2018, S. 23

117 vgl. Vorlage des Zukunftspakts Verwaltung an das Abgeordnetenhaus (Drs 18/1956)

briefen priorisiert. Ein Themenfeld betraf die Personalgewinnung, weil Berlin „in den kommenden Jahren weiterhin einen erheblichen Teil der Beschäftigten altersbedingt verlieren“ wird.

- 38 Die Umsetzung der Maßnahmen erfordert als unverzichtbaren Bestandteil eine solide, am Personalbedarf ausgerichtete Einstellungsplanung. Hierfür ist die Kenntnis über die künftige Entwicklung des Personalbestandes unabdingbar. Dafür werden valide, belastbare und möglichst nach einheitlichen methodischen Kriterien ausgewertete Daten benötigt.

Der Bedarf nach aussagefähigen ressortübergreifenden Personaldaten führte bereits im Jahr 2004 zur Verabschiedung des Personalstrukturstatistikgesetzes (PSSG)<sup>118</sup>. Dieses bildet die rechtliche Grundlage für eine Personalstrukturstatistik, die statistische Angaben in tiefer fachlicher Gliederung zu Struktur und Kosten des Personalbestandes stichtagsbezogen und in zeitlichen Entwicklungsverläufen erstellen und veröffentlichen soll. Die auf Basis der Statistik bereitzustellenden Ergebnisse, Analysen, Prognosen und Modellrechnungen sind eine Grundlage für politische Entscheidungen im Land Berlin, insbesondere für Aufgaben übergreifender Personal- und Personalkostenplanung des unmittelbaren Landesdienstes (§ 1 PSSG). Für die Erstellung der Statistik wurde die Statistikstelle Personal bei der für die Überwachung und Steuerung der Personalausgaben zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen eingerichtet.

Die Statistikstelle Personal stellt hierfür u. a. folgende regelmäßige Berichte zur Verfügung:

- „Personalbestand des unmittelbaren Landesdienstes Berlin“ (Personalbestandsbericht) mit Berichtsmonat Januar eines Jahres<sup>119</sup>: Der Bericht stellt den Ist-Personalbestand sowie rückblickend die zeitliche Entwicklung des Personalbestandes bis zum Berichtsmonat dar und enthält Vorausberechnungen zum altersbedingten Ausscheiden.
- „Fluktuation im unmittelbaren Landesdienst Berlin“ (Fluktuationsbericht) für jeweils ein Berichtsjahr<sup>120</sup>: Der Bericht enthält alle Personalbewegungen (Fluktuationen) in den und aus dem unmittelbaren Landesdienst Berlin sowie die organisatorischen Wechsel innerhalb des Landesdienstes im jeweiligen Berichtsjahr.

---

118 Gesetz über die Statistik der Personalstruktur und der Personalkosten im unmittelbaren Landesdienst (Personalstrukturstatistikgesetz – PSSG) vom 2. Dezember 2004 (GVBl. S. 490), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (GVBl. S. 842)

119 In den Jahren 2009 bis 2012 wurde der Bericht mit dem Berichtsmonat März erstellt.

120 Diese Berichte stellen für die Berichtsjahre 2019 (rote Nr. 18/3212) und 2020 (rote Nr. 19/0128) die jährliche Entwicklung der Zahl der Beschäftigten durch Ein- und Austritte sowie durch organisatorische Wechsel innerhalb des unmittelbaren Landesdienstes dar. Für die Berichtsjahre 2017 und 2018 wurde nur über Austritte berichtet.

Die Vorausberechnungen im Personalbestandsbericht 2021<sup>121</sup> basieren weiterhin ausschließlich auf der Prognose eines altersbedingten Ausscheidens. Dafür werden die unbefristet Beschäftigten betrachtet, die im jeweiligen Jahr das 64. Lebensjahr<sup>122</sup> erreichen. Die Vorausberechnungen umfassen einen Zeitraum von zehn Jahren und werden detailliert zum einen behördenbezogen für die Hauptverwaltung nach Einzelplänen, Behörden und Kapiteln und für die Bezirksverwaltungen nach Bezirken und Einzelplänen, zum anderen tätigkeitsbezogen nach Amts-, Dienst- und Tätigkeitsbeschreibungen erstellt.

Die Vorausberechnungen der Personalbestandsberichte der Jahre 2020 und 2021 hatten folgende Ergebnisse:

**Ansicht 22: Auszug aus den Vorausberechnungen der Berichtsjahre 2020 und 2021 – unbefristet Beschäftigte mit 64 Jahren und älter bis 2030**

Berichts- jahr	Unbefristet Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst Berlin						
	Insgesamt im Januar des Berichtsjahres	mit 64 Jahren und älter <sup>1</sup>					
		von 2021 bis 2030		bis einschließlich 2020		insgesamt bis 2030	
		absolut	in % <sup>2</sup>	absolut	in % <sup>2</sup>	absolut	in % <sup>2</sup>
2021	121.790	42.073	34,5	<b>2.560</b>	2,1	44.633	36,6
		von 2020 bis 2029		bis einschließlich 2019		insgesamt bis 2029	
		absolut	in % <sup>2</sup>	absolut	in % <sup>2</sup>	absolut	in % <sup>2</sup>
2020	119.088	41.635	35,0	<b>2.622</b>	2,2	44.257	37,2

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Personalbestandsberichte 2020 und 2021 der Statistikstelle Personal

- 1 61 Jahre für Beamtinnen und Beamte der Polizei, des Kapitels 0559 (hauptstadtbedingte Aufwendungen im Sicherheitsbereich), der Feuerwehr und des Justizvollzugs; ohne Neueinstellungen nach Januar 2021
- 2 Anteil an den unbefristeten Beschäftigten im Januar des Berichtsjahres

Der Personalbestand des jeweiligen Berichtsjahres weist jeweils Beschäftigte aus, die trotz Erreichens des angenommenen Austrittsalters von 64 bzw. 61 Jahren nicht im Berichtsjahr ausgeschieden sind. Dies waren im Berichtsjahr 2020 noch 2.622 Beschäftigte und 2021 noch 2.560 Beschäftigte, d. h., diese Beschäftigten haben über das angenommene durchschnittliche Austrittsalter hinaus weitergearbeitet.

121 Statistischer Bericht – Personalbestand des unmittelbaren Landesdienstes Berlin Januar 2021, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. Juli 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0443 D)

122 für Beamtinnen und Beamte der Polizei, des Kapitels 0559 (hauptstadtbedingte Aufwendungen im Sicherheitsbereich), der Feuerwehr und des Justizvollzugs das 61. Lebensjahr

### Ansicht 23: Vorausberechnungen zu altersbedingt Ausscheidenden – Vergleich Vorjahre und Berichtsjahr

Berichts- jahr	Vorausberechnung der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst, die das 64. Lebensjahr <sup>1</sup> erreichen, auf Basis der Beschäftigtenzahlen vom Januar des jeweiligen Berichtsjahres für das Jahr <sup>2</sup>				
	2017	2018	2019	2020	2021
2015	3.893				
2016	3.789	3.876			
2017	2.741	3.771	3.895		
2018		2.826	3.795	3.681	
2019			2.917	3.555	3.803
2020				2.793	<b>3.682</b>
2021					<b>2.971</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Personalbestandsberichte 2016 bis 2021 der Statistikstelle Personal

- 1 61 Jahre für Beamtinnen und Beamte der Polizei, des Kapitels 0559 (hauptstadtbedingte Aufwendungen im Sicherheitsbereich), der Feuerwehr und des Justizvollzugs; ohne Neueinstellungen nach Januar 2021
- 2 bis zum Jahr 2019 einschließlich befristet Beschäftigter, für 2020 und 2021 nur unbefristet Beschäftigte

Im Berichtsjahr 2020 wurden noch 3.682 Beschäftigte ausgewiesen, die im Jahr 2021 altersbedingt mit 64 Jahren bzw. 61 Jahren ausscheiden sollten. Im Berichtsjahr 2021 belief sich diese Zahl jedoch nur noch auf 2.971 Beschäftigte. Entsprechend muss ein Teil der ehemals 3.682 Beschäftigten vorzeitig noch im Verlauf des Jahres 2020 ausgeschieden sein, d. h., diese Beschäftigten haben nicht bis zum angenommenen durchschnittlichen Austrittsalter von 64 (61) Jahren gearbeitet. Aus der vorstehenden Ansicht ergibt sich, dass in den früheren Berichtsjahren dieser Effekt ebenfalls zu verzeichnen war.

- 39 Der Rechnungshof ist vor diesem Hintergrund der Frage nachgegangen, ob die insoweit unverändert seit dem Jahr 2014 getroffenen Annahmen zum altersbedingten Ausscheiden noch sachgerecht sind und eine hinreichende Grundlage für eine valide Einstellungsplanung liefern. Zur näheren Betrachtung können hierzu ergänzend die Auswertungen der Fluktuationsberichte herangezogen werden. Nachfolgend sind daraus die Austritte von unbefristet Beschäftigten für die Jahre 2015 bis 2020 nach Altersgruppen bzw. Alter dargestellt. Zur altersbezogenen Darstellung ist anzumerken, dass die Berichte erst seit dem Berichtsjahr 2018 Angaben zu den einzelnen Altersjahrgängen und nicht nur Altersgruppen enthalten. Bis zum Berichtsjahr 2018 wurde zudem nicht nach befristet und unbefristet Beschäftigten differenziert, sondern nach Austritten mit und ohne Vertragsablauf. Die nachträglich ab Berichtsjahr 2019 für die Jahre ab 2015 dargestellten Daten zeigen auf, dass der Austritt unbefristet Beschäftigter nicht mit Austrittsfällen ohne Vertragsablauf gleichgesetzt werden kann.



**Ansicht 24: Jährliche Austritte unbefristet Beschäftigter im Zeitraum 2015 bis 2020**

Altersgruppe	Austritte (absolut und anteilig in %)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
unter 25	18 0,3	34 0,6	26 0,5	38 0,7	49 0,7	64 1,0
25 bis 29	114 2,2	142 2,6	180 3,2	176 3,0	241 3,7	220 3,6
30 bis 34	179 3,4	264 4,9	310 5,6	458 7,9	574 8,8	522 8,4
35 bis 39	166 3,2	225 4,1	237 4,3	372 6,4	460 7,0	490 7,9
40 bis 44	158 3,0	176 3,2	195 3,5	223 3,8	320 4,9	331 5,3
45 bis 49	206 4,0	212 3,9	216 3,9	246 4,2	280 4,3	253 4,1
50 bis 54	218 4,2	266 4,9	275 5,0	285 4,9	366 5,6	275 4,4
55 bis 59	261 5,0	277 5,1	284 5,1	330 5,7	401 6,1	328 5,3
60 bis 63	1.447 27,9	1.513 27,8	1.436 25,9	1.374 23,6	1.422 21,7	1.351 21,8
nachrichtlich: nur 60 Jahre					141	132
nachrichtlich: nur 61 Jahre					508	501
nachrichtlich: nur 62 Jahre					180	180
nachrichtlich: nur 63 Jahre					593	538
64 und älter	2.423 46,7	2.334 42,9	2.393 43,1	2.322 39,8	2.441 37,2	2.363 38,1
nachrichtlich: nur 64 Jahre					874	815
nachrichtlich: nur 65 Jahre					1.014	889
<b>Insgesamt</b>	<b>5.190</b>	<b>5.443</b>	<b>5.552</b>	<b>5.824</b>	<b>6.554</b>	<b>6.197</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Fluktuationsberichte 2019 und 2020 der Statistikstelle Personal

Im Vergleich zu den altersbedingten Vorausberechnungen ergeben die Austritte von unbefristet Beschäftigten nach dem Fluktuationsbericht für das Jahr 2020 folgendes Bild:

- Von den insgesamt 2.363 Austritten im Alter mit 64 Jahren und älter waren nur 815 Beschäftigte, die 2020 und mit 64 Jahren tatsächlich ausgetreten sind. 1.548 Austritte entfielen auf Beschäftigte, die älter als 64 Jahre waren und nach dem angenommenen Durchschnittsalter für das altersbedingte Ausscheiden im Arbeitsprozess verblieben waren. Die Mehrzahl der Austritte in den Jahren 2019 und 2020 war bei Beschäftigten im Alter von 65 Jahren zu verzeichnen. Dies deckt sich insoweit mit den Vorausberechnungen, als diese seit dem Jahr 2016 stets mehr als 2.500 „verbliebene“ Beschäftigte mit 64 Jahren und älter ausgewiesen haben.

- Gleichzeitig steigen die Austrittsfälle in den Altersgruppen unter 60 Jahren seit dem Jahr 2015 stetig an. Allein im Jahr 2020 fanden fast 2.500 Austritte von unter 60-Jährigen und damit rd. 40 % aller Austritte der unbefristet Beschäftigten keinen Eingang in eine nur altersbedingte Vorausberechnung. Besonders auffällig ist der hohe Anteil und Anstieg der Altersgruppe 30 bis 39 Jahre. Dies stellt auch die Statistikstelle Personal in ihrem Fluktuationsbericht fest und verweist u. a. darauf, dass 23 % der Austritte bei den Schulen auf Beschäftigte im Alter von unter 40 Jahren entfielen.
- 40 Der Vergleich mit den Austritten der Fluktuationsberichte zeigt, dass die Vorausberechnungen in den Personalbestandsberichten mit dem zugrunde gelegten altersbedingten Austrittsalter von 64 (61) Jahren nicht mehr den aktuellen Entwicklungen entsprechen. Hier dürfte sich bereits die sukzessive Anhebung der Altersgrenze für den Rentenbeginn der angestellten Beschäftigten seit dem Jahr 2012 auswirken. Dies gilt umso mehr, als sich der Anteil der angestellten Beschäftigten von 41 % im Jahr 2012 auf 55,7 % im Jahr 2021 erhöht hat. Die bestehende Möglichkeit für die Beamtinnen und Beamten, den Eintritt in den Ruhestand auf ihren Antrag über das vollendete 65. Lebensjahr bis längstens zum vollendeten 68. Lebensjahr hinauszuschieben, und die dafür seit dem Jahr 2018 vorgesehene Gewährung eines Zuschlags dürften eine weitere Ursache darstellen. Diese Entwicklung wird sich vermutlich weiter verstärken, wenn die Pensionsaltersgrenze für Beamtinnen und Beamte angehoben wird. Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte schon vor diesem Hintergrund die Vorausberechnungen evaluieren und die Statistikstelle Personal ihre Berichte anpassen.

Dabei sollten zugleich die Auswertungen der Personalstands- und Fluktuationsberichte nach einheitlichen Kriterien erfolgen. So erfolgen die Auswertungen in den Personalbestandsberichten u. a. tätigkeitsbezogen nach Amts-, Dienst- und Tätigkeitsbezeichnung, in den Fluktuationsberichten jedoch nicht.

Einen Schritt in die richtige Richtung in den Fluktuationsberichten sieht der Rechnungshof darin, dass diese seit dem Jahr 2019 nach befristeten und unbefristeten Beschäftigten differenzieren. Dies ist von erheblicher Bedeutung, da die Austritte von befristet Beschäftigten seit Jahren weitgehend konstant bei rd. 30 % aller Austritte liegen und in der Regel durch Vertragsablauf erfolgen.

Die Fluktuationsgründe werden inzwischen differenziert erfasst. Dies ist besonders für die Altersgruppe der unter 60-Jährigen, die bisher nicht Gegenstand von Vorausberechnungen war, entscheidend. Durch deren zunehmenden Anteil an den Austritten entsteht ein erheblicher Nachbesetzungsbedarf. Diese Angaben sollten nach Ansicht des Rechnungshofs – möglichst in der differenzierten Darstellung bezogen auf einzelne Einzelpläne, Behörden und Bereiche – genutzt werden, um die Entwicklung des Personalbestandes jährlich zu betrachten und aufgrund entstehender Erfahrungswerte altersgruppen- und tätigkeitspezifisch fortzuschreiben. So können Nachbesetzungsbedarfe gezielt und möglichst längerfristig identifiziert werden.

Vorausberechnungen sollten auf Erfahrungswerten aus methodisch gleichen und längerfristigen Betrachtungen beruhen und insbesondere mit Behörden und Einrichtungen, die Besonderheiten aufweisen (wie z. B. Vollzugsdienst, Schuldienst, Mangelbereiche), abgestimmt werden. Auf diese Weise sollten Modellrechnungen entwickelt werden, die tragfähige Grundlagen für personalwirtschaftliche Entscheidungen darstellen und auf deren Basis die Einstellungsbedarfe der Folgejahre sachgerecht abgebildet werden. Die Statistiken und Modellrechnungen können so zugleich Entwicklungen – z. B. zu konkreten Ausscheidensgründen differenziert nach Altersgruppen – transparent aufzeigen, aktuelle und künftige Zustände abbilden und Grundlagen für die Evaluation von Maßnahmen und für die Vorbereitung und Planung von Entscheidungen in Politik und Verwaltung schaffen. In dem Zusammenhang hält es der Rechnungshof für geboten, dass der Senat die bereits im Jahr 2017 formulierte Absicht aufgreift, sein Berichtswesen weiterzuentwickeln und alle relevanten Informationen entsprechend verzahnt in einem Gesamtbericht zum Personalmanagement zusammenzuführen sowie sein Personalbedarfskonzept zu aktualisieren und fortzuschreiben.

- 41 Ist ein Einstellungsbedarf entsprechend differenziert identifiziert, muss damit zugleich die Bereitstellung notwendiger Ausbildungs- und Studienplatzkapazitäten einhergehen, um den ermittelten Bedarf tatsächlich decken zu können. Beispielhaft für den Bereich der allgemeinen Verwaltung zur Einstellung und Ausbildung von Personal der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (ehemals gehobener nichttechnischer Verwaltungsdienst) weist der Rechnungshof in diesem Zusammenhang auf Folgendes hin:

Ein Großteil des Personals wird aus Absolventinnen und Absolventen der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin gewonnen. An der Hochschule gibt es derzeit drei Studiengänge, die eine direkte Laufbahnbefähigung für die Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt vermitteln:

- Studiengang „Öffentliche Verwaltung“ mit Abschluss Bachelor of Arts (120 Plätze jährlich)
- Studiengang „Öffentliche Verwaltung (dual)“ mit Abschluss Bachelor of Arts (80 Plätze jährlich)
- Studiengang „Recht für die öffentliche Verwaltung“ mit Abschluss Bachelor of Arts (40 Plätze jährlich)

Die bis zu 240 Studierenden stehen allerdings nicht ausschließlich für eine Einstellung beim Land Berlin zur Verfügung. Lediglich bei dem dualen Studiengang besteht eine rechtliche Bindung an das Land Berlin aufgrund entsprechender Studienverträge. Im Übrigen stehen den Studierenden nach erfolgreichem Abschluss auch andere Beschäftigungsmöglichkeiten offen. Eine direkte Laufbahnbefähigung vermittelt auch der ab dem Wintersemester 2022/2023 erstmals mit 40 Plätzen startende Studiengang „Verwaltungsinformatik (dual)“. Die Studienplätze werden allerdings zwischen dem Land Berlin, der Deutschen Rentenversicherung Bund und weiteren Praxispartnern aufgeteilt. Weiteres Personal kann

aus bestimmten externen Diplom- oder Bachelorabschlüssen, zum Teil mit entsprechender hauptberuflicher oder praktischer Tätigkeit gewonnen und eine Laufbahnbefähigung anerkannt werden. Schließlich können Beschäftigte, die die Voraussetzungen der Laufbahngruppe 1 erfüllen, über entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen die Befähigung für die Laufbahngruppe 2 erwerben (sog. sogenannter Aufstieg).

Ob und inwieweit der Nachbesetzungsbedarf damit gedeckt werden kann, ist allerdings offen, da die jährlichen veröffentlichten Vorausberechnungen zum altersbedingten Ausscheiden eine entsprechende Differenzierung nach Laufbahngruppen und Verwaltungsbereichen bisher nicht vorsehen. Die Angaben dürften jedoch bei der Statistikstelle Personal vorliegen. So wurden in einer Schriftlichen Anfrage „Nachwuchs im allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst“ im Jahr 2020 entsprechende Daten veröffentlicht. Danach wurden für die Haupt- und Bezirksverwaltung für die Jahre 2023 bis 2030 altersbedingt Ausscheidende zwischen 346 und 521 jährlich angegeben. Berücksichtigt man dazu noch diejenigen, die nicht altersbedingt, sondern aus anderen Gründen ausscheiden, bestehen erhebliche Zweifel, dass der Nachbesetzungsbedarf für die Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt der allgemeinen Verwaltung in Berlin künftig gedeckt werden kann. Dabei sind die 300 Stellen, die nach den Richtlinien der Regierungspolitik insbesondere für Bürgerdienstleistungen und die Bezirke dem Haushaltsgesetzgeber jährlich zur Schaffung vorgeschlagen werden sollen<sup>123</sup>, noch nicht einmal eingeflossen.

- 42 Der Rechnungshof merkt allerdings an, dass Vorausberechnungen zum Personalbestand und seine Entwicklung nur den Status quo als Basis nutzen und allein rechnerisch prognostizieren, wie viel Personal aufgrund der Austritte des vorhandenen Personals künftig zu ersetzen ist. Unentbehrlich sind darüber hinaus aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen und darauf basierende Personalbedarfsermittlungen. Hierauf hatte der Rechnungshof bereits in seinem Vorjahresbericht (Band 1, T 46 bis 75) hingewiesen. Das Abgeordnetenhaus hat entsprechend gegenüber dem Senat die Erwartung geäußert, dass dieser künftig Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden für das Landespersonal sicherstellt und regelmäßig fortschreibt, im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung und bei der Aufstellung von Personalbedarfskonzepten deren Ergebnisse als eine Entscheidungsgrundlage für den Haushaltsgesetzgeber berücksichtigt und im Rahmen des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung ein optimiertes und verbindliches Personalbedarfsermittlungsverfahren ermittelt.<sup>124</sup>

---

123 Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 76

124 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 8. September 2022 (Plenarprotokoll 19/15, S. 1307)

## 2.9 Konsumtive Sachausgaben

- 43 Die konsumtiven Sachausgaben setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen. Obwohl auch im Jahr 2021 vom Bund zusätzliche Mittel zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie geflossen sind, war der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an den konsumtiven Sachausgaben mit 76,3 % um 2,6 % etwas niedriger als im Jahr 2020.

### Ansicht 25: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben im Zeitraum 2017 bis 2023 (in Mio. €)

Art der Ausgaben	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Konsumtive Sachausgaben (insgesamt)</b>	<b>14.348,0</b>	<b>15.067,6</b>	<b>15.572,5</b>	<b>19.809,8</b>	<b>21.503,3</b>	<b>21.386,4</b>	<b>20.348,6</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+2,0	+5,0	+3,4	+27,2	8,5	-0,5	-4,9
darunter:							
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	<b>3.140,1</b>	<b>3.342,6</b>	<b>3.466,5</b>	<b>4.173,5</b>	<b>5.100,3</b>	<b>5.569,5</b>	<b>5.144,0</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+4,2	+6,4	+3,7	+20,4	+22,2	9,2	-7,6
<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)</b>	<b>11.207,9</b>	<b>11.725,0</b>	<b>12.106,0</b>	<b>15.636,3</b>	<b>16.402,9</b>	<b>14.280,2</b>	<b>14.463,7</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+1,4	+4,6	+3,2	+29,2	+4,9	-12,9	+1,3
nachrichtlich:							
<b>Transferausgaben der Bezirke<sup>1</sup></b>	<b>6.259,7</b>	<b>6.483,0</b>	<b>6.701,0</b>	<b>6.993,0</b>	<b>7.187,0</b>	<b>k. A.</b>	<b>k. A.</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+4,5	+3,6	+3,4	+4,4	+2,8		

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen und der Bezirke in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

1 Vorläufige Jahresabschlüsse für die Jahre 2017 bis 2021, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/1135 C, 18/1652 D, 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0122 A)

Insgesamt ist ein deutlicher Anstieg der konsumtiven Sachausgaben in den Jahren 2020 bis 2023 gegenüber den Vor-Corona-Jahren erkennbar. Dabei erhöht sich auch der Anteil der **sächlichen Verwaltungsausgaben** an den konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich von 21,9 % in 2017 auf geplante 25,3 % in 2023. Aus der Ansicht 26 ist erkennbar, dass der Anstieg der sächlichen Verwaltungsausgaben vor allem auf höheren Kosten für

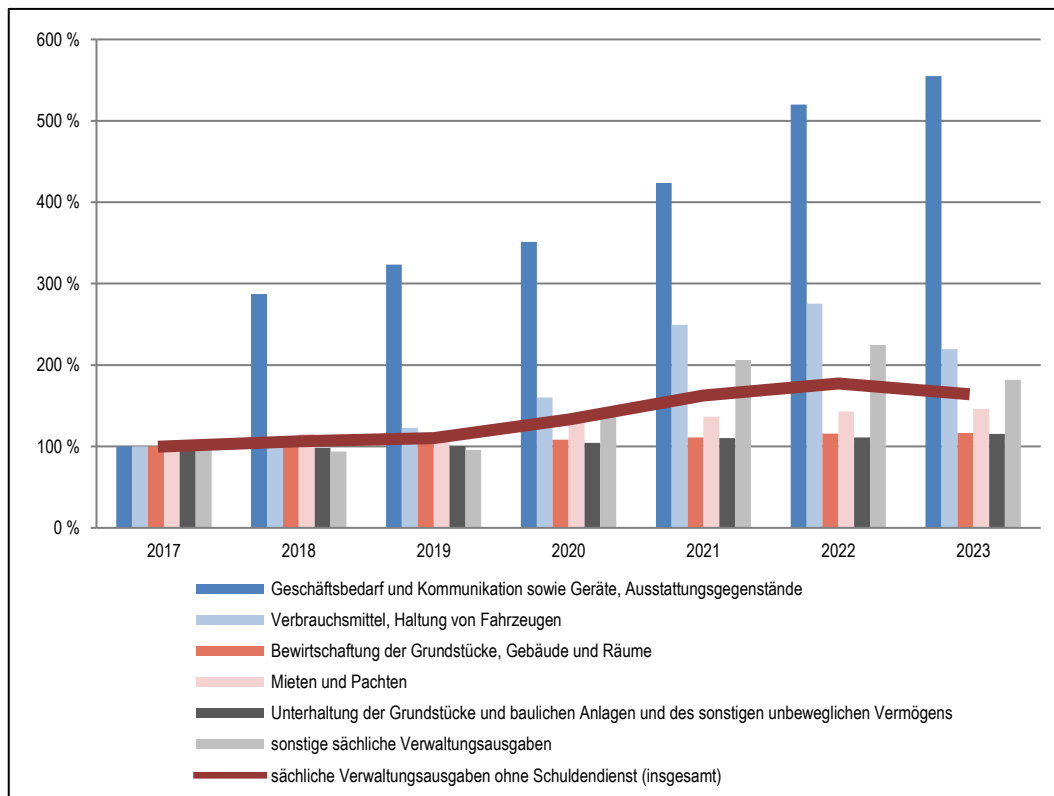
- Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte und Ausstattungsgegenstände,
- Verbrauchsmittel (infolge der Corona-Pandemie) und
- sonstige sächliche Verwaltungsausgaben

beruht.

Während die Ausgaben für Verbrauchsmittel sowie sonstige sächliche Verwaltungsausgaben im Jahr 2023 nach den Planungen wieder sinken, soll sich der Aufwuchs der Kosten für Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte und Ausstattungsgegenstände verstetigen. Es ist das Ziel des Senats, die Behörden

technisch zu ertüchtigen und den Ausbau der ortsunabhängigen Arbeitsfähigkeit der Berliner Verwaltung voranzutreiben. „Dafür werden den Behörden insgesamt 50 Mio. € mehr als in den Vorjahren zur Verfügung gestellt. Um die Verwaltung weiter digital aufzustellen, stellt auch die Anbindung der einzelnen Behördenstandorte an das Berliner Landesnetz einen Schwerpunkt dar. Hier werden die vorgesehenen Mittel mehr als verdoppelt.“<sup>125</sup>

#### Ansicht 26: Wachstumsraten der sächlichen Verwaltungsausgaben im Zeitraum 2017 bis 2023

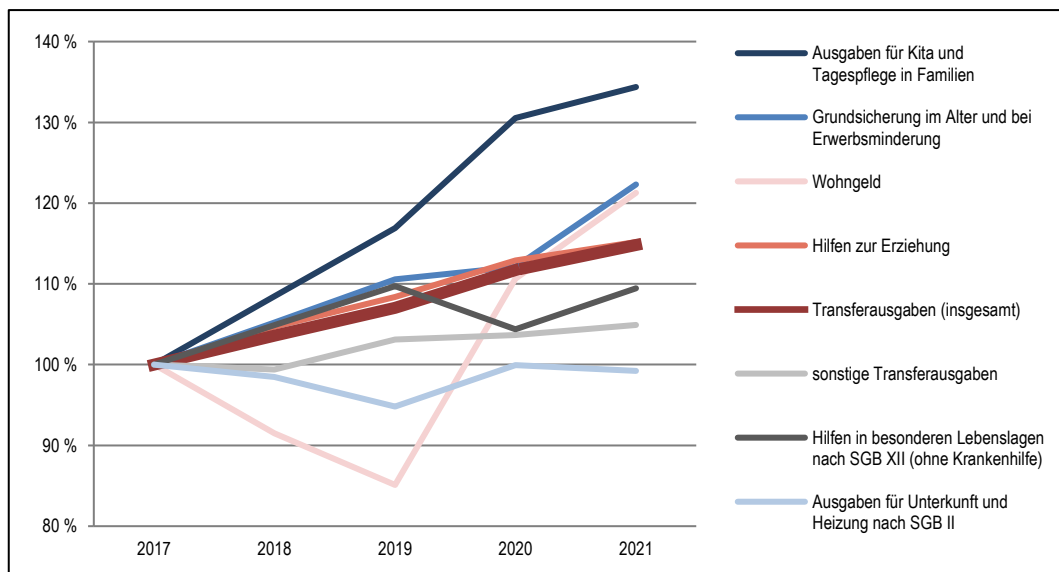


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

Einen bedeutenden Anteil an den konsumtiven Sachausgaben hatten mit 33,4 % auch im Jahr 2021 die **Transferausgaben der Bezirke**. Nach einem Anstieg der Transferausgaben um rd. 300 Mio. € im Jahr 2020 sind sie im Jahr 2021 um weitere rd. 200 Mio. € gestiegen. Die Pandemie hat sich bei den Transferausgaben nicht in gleichem Umfang ausgewirkt wie bei den konsumtiven Sachausgaben insgesamt (vgl. Ansicht 25).

125 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Drs 19/0200), S. 26

**Ansicht 27: Wachstumsraten maßgeblicher Transferausgaben der Bezirke im Zeitraum 2017 bis 2021**



Quelle: Vorläufige Jahresabschlüsse für die Jahre 2017 bis 2021, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/1135 C, 18/1652 D, 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0122 A)

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Transferausgaben maßgeblich von dem kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung geprägt sind. Deutlich wird aber auch, dass in den Jahren 2020 und 2021 die Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie für Wohngeld deutlich angestiegen sind. Dagegen gab es bei den Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach SGB II zwar im Jahr 2020 einen leichten Anstieg. Im Jahr 2021 blieben diese Ausgaben aber nahezu gleich. Von der zentral im Einzelplan 27 veranschlagten Risikovorsorge für Transferausgaben von 274 Mio. € mussten im Jahr 2021 nur 91 Mio. € in Anspruch genommen werden.<sup>126</sup>

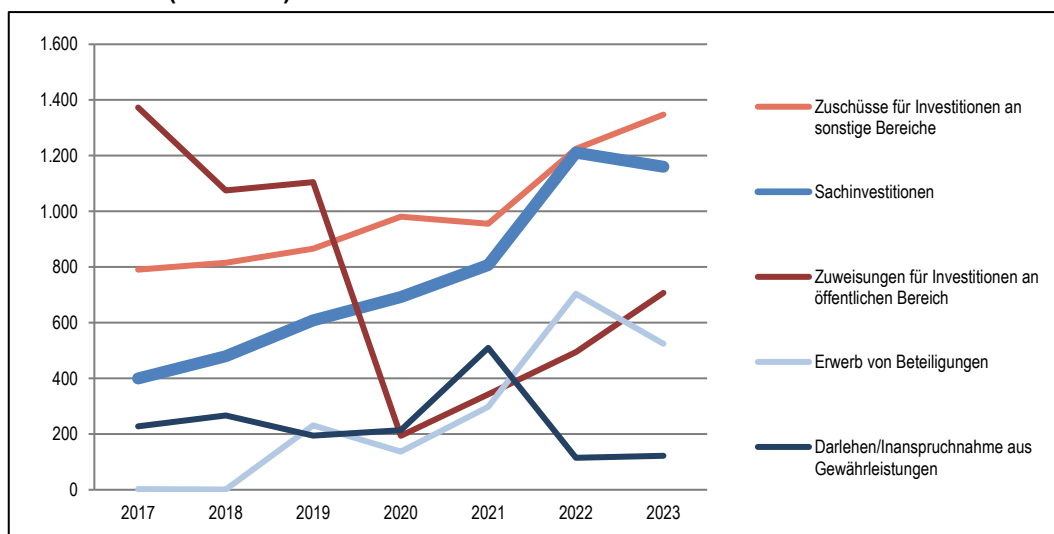
## 2.10 Investitionsausgaben

### 2.10.1 Entwicklung der Investitionsausgaben im Kernhaushalt

- 44 Die Investitionsausgaben erhöhten sich von 2.793,9 Mio. € im Jahr 2017 auf 2.913,8 Mio. € im Jahr 2021. Im Doppelhaushalt 2022/2023 sind Investitionen von 3.749,3 Mio. € im Jahr 2022 und 3.861,7 Mio. € im Jahr 2023 geplant (vgl. Ansicht 30). Darin enthalten sind aus Krediten finanzierbare finanzielle Transaktionen von 678 Mio. € (2022) bzw. 505 Mio. € (2023), die maßgeblich für Kapitalzuführungen an die Landesunternehmen geplant sind<sup>127</sup> (vgl. T 24). Damit würden die Investitionsausgaben wieder einen Anteil von rd. 10 % an den Gesamtausgaben erreichen, wie bereits in den Jahren 2017 und 2019 (vgl. Ansicht 33).

<sup>126</sup> Vorläufiger Jahresabschluss 2021 (rote Nr. 19/0122 A), S. 12

<sup>127</sup> vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Drs 19/0200), S. 40, und Haushaltsgesetz 2022/2023, Anlage 8

**Ansicht 28: Entwicklung einzelner Investitionsausgaben im Zeitraum 2017 bis 2023  
(in Mio. €)**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

Deutlich erkennbar ist eine tendenzielle Zunahme der Sachinvestitionen. Hierzu zählen auch die Maßnahmen des Hoch- und des Tiefbaus sowie der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen. Auch wenn die Ausgaben im Bereich des Hoch- und des Tiefbaus im Jahr 2021 die Ansätze des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020/2021 um rd. 165 Mio. € unterschreiten, übertreffen sie aber mit 558 Mio. € wiederum das historisch bisher beste Ist-Ergebnis des Jahres 2020 um rd. 33 Mio. €. Die Ansatzunterschreitungen im Baubereich ergeben sich insbesondere aus baulaufbedingten Verzögerungen. Diese resultieren zum einen aus der gestiegenen Nachfrage in der Baubranche und zum anderen aus langwierigen Beteiligungsprozessen. Eine weitere Ursache liegt in fehlenden Bauplanungsunterlagen und damit nicht ordnungsgemäß veranschlagten Maßnahmen, die nicht zu den geplanten Ist-Ausgaben geführt haben.<sup>128</sup>

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich sind in den Jahren 2017 bis 2019 vor allem durch die hohe Zuführung an das SIWA geprägt, 2019 auch durch die Zuführung an den Schulbaufinanzierungsfonds und die Haushaltsentlastungsrücklage (vgl. Ansicht 30).

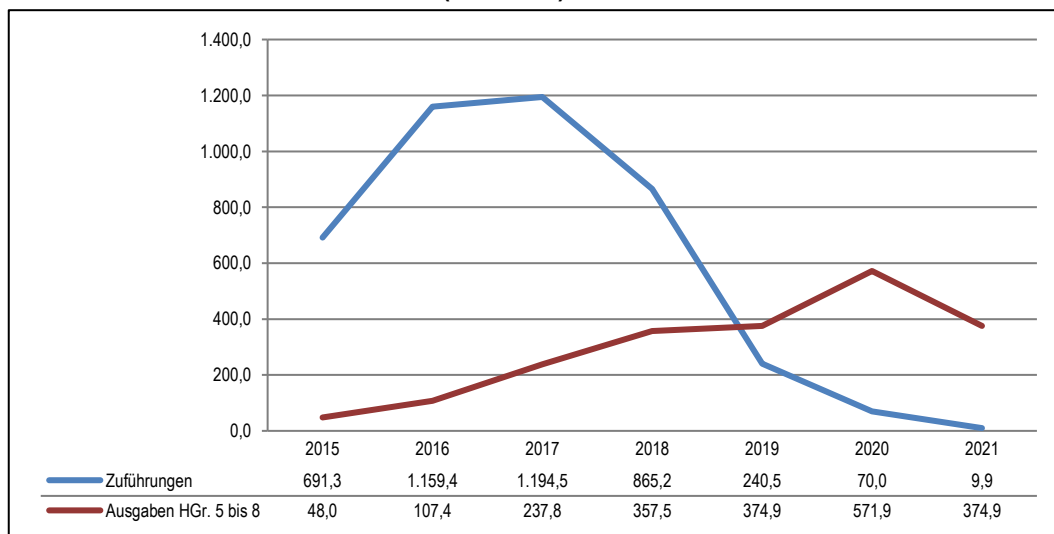
128 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2021 (rote Nr. 19/0122 A), S. 13



## 2.10.2 Investitionen des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)

- 45 Nach § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG<sup>129</sup> kann der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses aus einem vorläufigen Haushaltsüberschuss auf Vorschlag des Senats Mittel an das SIWA zuweisen, sofern die erforderlichen Tilgungen konjunkturbedingter Kredite erfolgt sind.<sup>130</sup> Der Senat plant, dem Abgeordnetenhaus einen Vorschlag zur Änderung des SIWA ErrichtungsG vorzulegen. Danach soll im Falle von Finanzierungsüberschüssen künftig mindestens die Hälfte für Investitionsvorhaben des SIWA gebunden werden.<sup>131</sup> Ein Gesetzentwurf hierzu liegt noch nicht vor.
- 46 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses fristgemäß die Rechnungslegung für das Sondervermögen zum 31. Dezember 2021 vorgelegt.<sup>132</sup> Coronabedingt gab es im Jahr 2021 – wie schon im Jahr 2020 – keine Regelzuführung aus dem Landeshaushalt, sondern nur Sonderzuführungen aus Kostenbeteiligungen bei einzelnen Maßnahmen von insgesamt rd. 10 Mio. €. Die maßnahmenbezogenen Ausgaben des Jahres 2021 beliefen sich auf rd. 375 Mio. €. Damit konnte deren Aufwärtstrend der letzten Jahre nicht fortgesetzt werden.

### Ansicht 29: Einnahmen und Ausgaben der Hauptgruppen 5 bis 8 des SIWA in den Jahren 2015 bis 2021 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung SIWA zum jeweiligen Jahresende, rote Nrn. 17/2650 C, 18/0256 C, 18/0256 G, 18/0256 H, 18/2683 B, 18/3472 und 19/0220)

129 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 521), zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742, 743)

130 § 6 BerlSchuldenbremseG

131 Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 77

132 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. März 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0220)

Seit der Gründung des SIWA wurden diesem insgesamt rd. 3,9 Mrd. €<sup>133</sup> zugeführt und es wurden daraus maßnahmenbezogene Ausgaben von rd. 2,1 Mrd. €<sup>134</sup> geleistet. Davon entfielen über 69 % auf Ausgaben zur Investitionsförderung (Hauptgruppe 8) und rd. 30 % auf investive Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7). Die sächlichen Verwaltungsausgaben mit Investitionsbezug (Hauptgruppe 5) beliefen sich auf rd. 0,4 %. Gemessen an den Zuführungen zum SIWA wurden bis zum Jahresende 2021 insgesamt 53 % für dessen Maßnahmen in Anspruch genommen. Das Vermögen des SIWA belief sich zum 31. Dezember 2021 auf rd. 1,8 Mrd. €.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat die zügige Inanspruchnahme der SIWA-Mittel im Blick behält.

## 2.11 Einnahmen und Ausgaben 2017 bis 2023

### 2.11.1 Übersicht

- 47 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2017 bis 2023 dar:

---

133 Summe der Zuführungen in den Jahren 2015 bis 2021 (4.230.900.498,76 €) abzüglich Zuführungen für den Nachhaltigkeitsfonds (327.000.000 €)

134 Summe der Ausgaben der Hauptgruppen 5 bis 8 (2.399.486.443,23 €) abzüglich Abführung des Nachhaltigkeitsfonds in die Konjunkturausgleichsrücklage (327.000.000 €)

**Ansicht 30: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2017 bis 2023  
(in Mio. €)**

Art der Einnahmen und Ausgaben	2017 (Ist)	2018 (Ist)	2019 (Ist)	2020 (Ist)	2021 (Ist 05/22)	2022 (Plan)	2023 (Plan)
<b>EINNAHMEN</b>							
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	15.399,0	17.026,9	17.534,1	20.732,3	24.653,2	25.505,7	26.297,6
Länderfinanzausgleich	4.475,8	4.516,1	4.436,4	-86,0	1,9	0,0	0,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2.390,1	2.288,5	2.133,4	2.179,4	1.901,3	1.905,2	2.002,2
Sonstige Einnahmen (ohne Entnahme aus Rücklagen und Entnahme aus Überschüssen und Verrechnungen) <sup>1</sup>	5.435,9	5.508,2	5.740,1	8.644,7	9.340,7	6.335,9	6.153,4
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>-1.956,4</b>	<b>-1.585,8</b>	<b>-458,0</b>	<b>6.225,0</b>	<b>-2.608,6</b>	<b>1.088,9</b>	<b>-458,8</b>
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>27.700,8</b>	<b>29.339,7</b>	<b>29.844,1</b>	<b>31.470,4</b>	<b>35.897,1</b>	<b>33.746,8</b>	<b>34.453,2</b>
<b>Primäreinnahmen</b> = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	<b>27.610,7</b>	<b>29.294,6</b>	<b>29.798,5</b>	<b>31.448,2</b>	<b>35.867,1</b>	<b>32.726,7</b>	<b>34.429,1</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>27.335,1</b>	<b>29.456,8</b>	<b>30.728,2</b>	<b>40.103,9</b>	<b>38.204,9</b>	<b>38.711,5</b>	<b>37.907,7</b>
<b>AUSGABEN</b>							
Personalausgaben	8.220,9	8.854,4	9.309,6	9.858,4	10.505,4	11.012,0	11.377,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	14.348,0	15.067,6	15.572,5	19.809,8	21.503,3	21.386,4	20.348,6
davon pauschale Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.536,6	740,9
Investitionsausgaben <sup>2</sup>	2.793,9	2.638,5	3.004,9	2.218,0	2.913,8	3.749,3	3.861,7
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	1.306,4	1.228,8	1.142,6	980,2	1.085,1	1.080,0	1.080,0
Sonstige Ausgaben (ohne Zuführungen an eigene Rücklagen und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und Verrechnungen) <sup>1</sup>	22,3	29,6	18,1	35,2	11,7	19,1	18,4
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>26.691,4</b>	<b>27.818,9</b>	<b>29.047,7</b>	<b>32.901,6</b>	<b>36.019,2</b>	<b>37.246,7</b>	<b>36.685,7</b>
<b>Primärausgaben<sup>2</sup></b> = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	<b>25.385,0</b>	<b>26.590,1</b>	<b>27.905,1</b>	<b>31.921,5</b>	<b>34.934,1</b>	<b>36.166,7</b>	<b>35.605,7</b>
<b>Gesamtausgaben<sup>2</sup></b>	<b>27.335,0</b>	<b>29.456,8</b>	<b>30.728,2</b>	<b>40.103,9</b>	<b>38.204,9</b>	<b>38.711,5</b>	<b>37.907,7</b>
<b>Finanzierungssaldo gemäß § 82 Abs. 2 c) LHO</b>	<b>1.011,1</b>	<b>1.523,9</b>	<b>799,6</b>	<b>-1.430,1</b>	<b>-121,7</b>	<b>-3.499,9</b>	<b>-2.232,5</b>
<b>Primärsaldo</b>	<b>2.225,7</b>	<b>2.704,6</b>	<b>1.893,4</b>	<b>-473,3</b>	<b>933,0</b>	<b>-2.440,0</b>	<b>-1.176,6</b>

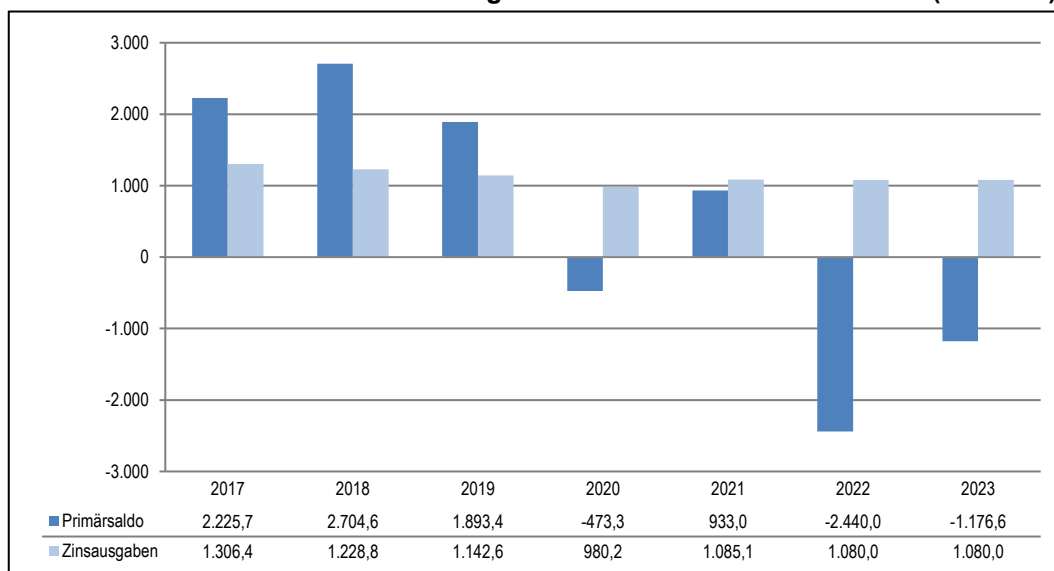
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

- 1 Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.
- 2 2017 bis 2021 inklusive Zuführung an SIWA; 2019 auch mit Zuführung an den Schulbaufinanzierungsfonds und die Haushaltsentlastungsrücklage

## 2.11.2 Finanzierungs- und Primärsaldo

- 48 In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen den Ausgaben gegenübergestellt, jeweils bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge (vgl. Ansicht 30). Nach einem hohen Finanzierungsdefizit von 1.430,1 Mio. € im Jahr 2020 fiel in 2021 das Defizit mit 121,7 Mio. € gering aus. Im Doppelhaushalt 2022/2023 sind für beide Jahre erhebliche Finanzierungsdefizite von 3.499,9 Mio. € und 2.232,5 Mio. € geplant, die insbesondere durch Entnahmen aus Rücklagen ausgeglichen werden sollen.
- 49 Der Primärsaldo zeigt, inwieweit im Landeshaushalt die bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Vermögensaktivierungen (Primäreinnahmen) zur Deckung der bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsaufwendungen (Primärausgaben) ausreichen. Die folgende Ansicht veranschaulicht die Entwicklung des Primärsaldos und der Zinsausgaben des Landes:

**Ansicht 31: Primärsaldo und Zinsausgaben in den Jahren 2017 bis 2023 (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

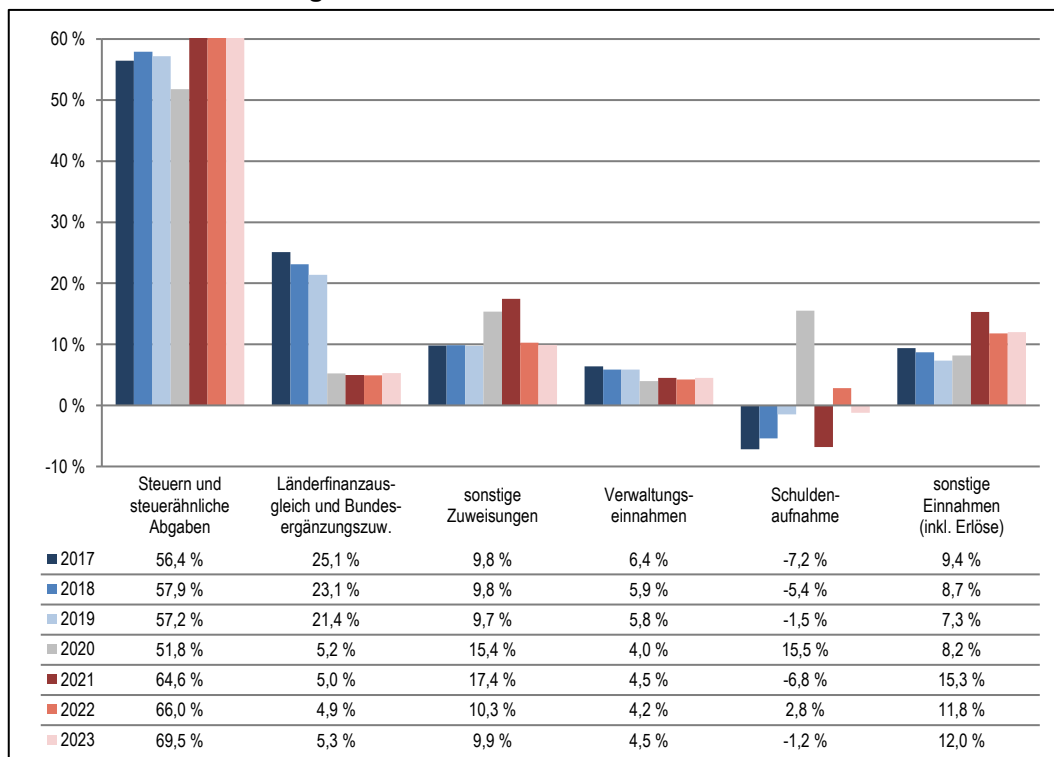
In den Jahren 2017 bis 2019 überstieg der Primärüberschuss die Zinsausgaben deutlich. Dies zeigt die gute damalige Einnahmesituation des Landes. Durch die Corona-Pandemie erhöhten sich die Primäreinnahmen und -ausgaben deutlich. Die Primärausgaben stiegen schneller an als die Primäreinnahmen, obwohl der Bund einen erheblichen Teil der Ausgaben abfederte. Dies führte im Jahr 2020 zu einem Primärdefizit von 473,3 Mio. €. Durch ein höheres Steueraufkommen als zu Beginn der Pandemie erwartet und durch weitere Zuweisungen des Bundes konnte das Land im Jahr 2021 wieder einen Primärüberschuss von 933,0 Mio. € erzielen. Allerdings war dieser niedriger als die vom Land zu zahlenden Zinsen. Für die Jahre 2022 und 2023 sind entsprechend dem Haushaltsplan wieder negative Primärsalden geplant. Hinzu kommt, dass an den Kapital-

märkten eine Zinswende eingeleitet wurde. Fehlende oder niedrige Primärüberschüsse und steigende Zinsen würden den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum deutlich einschränken (vgl. T 13).

### 2.11.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 50 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Einnamemstruktur im Zeitraum 2017 bis 2023 dar:

**Ansicht 32: Entwicklung der Einnamemstruktur im Zeitraum 2017 bis 2023**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

Bis zum Jahr 2019 erzielte Berlin regelmäßig ca. 80 % seiner Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dies zeigt die starke Abhängigkeit des Landes von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen. Nach der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 hat sich dies grundsätzlich nicht geändert, auch wenn es hierdurch Niveaueverschiebungen beim Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie beim Länderfinanzausgleich und bei den Bundesergänzungszuweisungen gegeben hat.

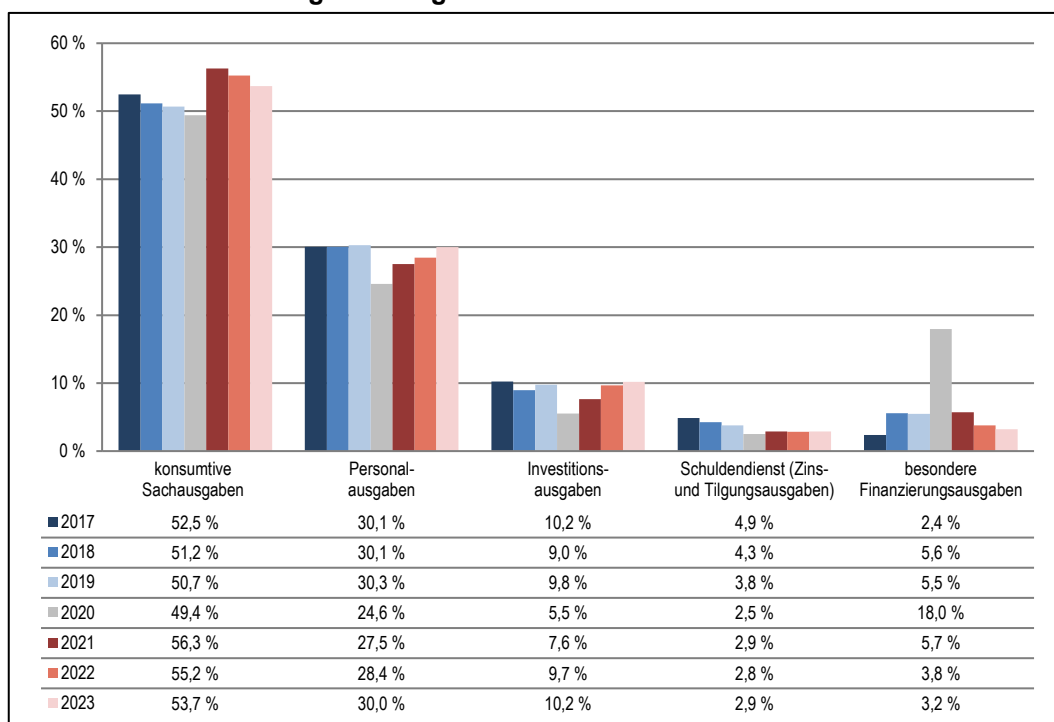
Deutlich erkennbar ist die pandemiebedingte Strukturverschiebung der Einnahmen im Jahr 2020. Neben der hohen Schuldenaufnahme mit einem Anteil von 15,5 % sorgten auch die erhöhten sonstigen Zuweisungen mit 15,4 % für einen deutlich gesunkenen Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben mit 51,8 %

an den Gesamteinnahmen. Im Jahr 2021 gab es pandemiebedingt einen weiter erhöhten Anteil der sonstigen Zuweisungen von 17,4 %, aber auch wieder einen gestiegenen Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben von 64,6 %.

### 2.11.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 51 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Ausgabenstruktur im Zeitraum 2017 bis 2023 dar:

**Ansicht 33: Entwicklung der Ausgabenstruktur im Zeitraum 2017 bis 2023**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020 und im Haushaltsgesetz 2022/2023; 2021: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 1. Mai 2022

Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2021 hatten die konsumtiven Sachausgaben mit 56,3 %, gefolgt von den Personalausgaben mit 27,5 %. Insgesamt ist der Anteil der konsumtiven Sachausgaben an den Gesamtausgaben von 2017 bis 2021 um 3,8 % gestiegen. Auch im Jahr 2022 ist mit 55,5 % noch ein verhältnismäßig hoher Anteil der Gesamtausgaben für sie geplant, da der Haushalt 2022/2023 noch von den Auswirkungen der Corona-Pandemie beeinflusst ist.

Die Anteile der Personal- und der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben haben sich zwar im Zeitraum 2017 bis 2021 um jeweils 2,6 % verringert, in den Jahren 2022 bis 2023 wird jedoch wieder deren Anstieg erwartet. Für die Investitionsausgaben resultiert der Anstieg aus dem Schwerpunkt der Regierungspolitik, die haushaltsfinanzierten Investitionen auf 8 % der bereinigten Ausgaben zu verstetigen.

Der schwankende Anteil der Ausgaben für den Schuldendienst an den Gesamtausgaben im Zeitraum 2017 bis 2020 ist der sich verschiebenden Ausgabenstruktur geschuldet. Wie bereits Ansicht 30 erkennen lässt, wird auch für den Doppelhaushalt 2022/2023 von relativ konstanten Zinsausgaben von rd. 1,1 Mrd. € ausgegangen.

## 2.12 Jahresabschlüsse der Bezirke

- 52 Die Bezirke finanzieren ihre Aufgaben maßgeblich aus den Globalzuweisungen, aus eigenen Einnahmen sowie aus positiven Ergebnissen der Vorjahre.<sup>135</sup> Im Rahmen der Haushaltswirtschaft werden die Globalzuweisungen an die Bezirke im Laufe des Haushaltsjahres oder zum Jahresabschluss korrigiert, wenn sich die bei deren Berechnung unterstellten Grundannahmen wesentlich verändert haben und sie bei rechtzeitiger Kenntnis dieser Umstände anders berechnet worden wären (Basiskorrektur).<sup>136</sup> Nach Berücksichtigung der Basiskorrektur ergeben sich die Jahresergebnisse der Bezirke.

Da auch die Bezirke aufgrund der Pandemie erhöhte Ausgaben zu leisten hatten, ist festgelegt worden, dass deren (isolierte) Jahresabschlüsse 2020 und 2021 neutral gestellt werden (§ 12a Abs. 1 NHG 20/21). Zur Umsetzung dieser Vorgabe war ein zusätzlicher finanzieller Ausgleich durch den Landeshaushalt in gleicher Höhe erforderlich, der unmittelbar nach der Globalzuweisung durchgeführt wurde (vgl. auch T 68).<sup>137</sup> Vor der Neutralstellung hatten die Bezirke negative (isolierte) Jahresergebnisse von insgesamt 76,5 Mio. € (2020) und 139,4 Mio. € (2021) erwirtschaftet. Nach der Neutralstellung beliefen sich die isolierten Jahresergebnisse insgesamt jeweils auf 0 €. <sup>138</sup> Auf diese Weise wurden die Ergebnisvorträge der Bezirke aus den Jahren 2018 und 2019 unverändert zu Ergebnisvorträgen aus den Jahren 2020 und 2021. Mit der Basiskorrektur 2021 wurde jedoch zusätzlich die Veränderung des Rücklagenbestands der Bezirke dahingehend berücksichtigt, dass die ausgabewirksame Erhöhung der Rücklagen (+50,0 Mio. €) nicht finanziell durch den Landeshaushalt ausgeglichen wurde.<sup>139</sup> Der sogenannte Ausgleichsbetrag gemäß § 12a Abs. 1 NHG 20/21 von insgesamt 89,4 Mio. € war daher für das Jahr 2021 niedriger als die o. g. negativen isolierten Jahresergebnisse und somit auch niedriger als der sogenannte Neutralstellungsbetrag. Die finanzwirksamen Ergebnisvorträge der Bezirke aus dem Jahr 2019, die in unveränderter Höhe den Endbestand 2021 bilden, belaufen sich

---

135 vgl. § 26a Abs. 1 Satz 2 LHO

136 Nr. 9.1 AV § 26a LHO

137 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 27. April 2021 und 5. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Basiskorrektur der Globalsummenzuweisung Bezirke 2020 und 2021, rote Nrn. 18/0379 F und 19/0130 B)

138 vgl. Basiskorrektur der Globalsummenzuweisung Bezirke 2020 und 2021 (rote Nrn. 18/0379 F und 19/0130 B, jeweils Anlage 1)

139 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. April 2022 an die Bezirksamter, nachrichtlich an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Basiskorrektur der Globalsummenzuweisung/ Jahresabschluss 2021 der Bezirke, beigefügtes Übersendungsschreiben zu rote Nr. 19/0130 B, S. 1 ff. und Anlage 1)

insgesamt auf 136,9 Mio. €.<sup>140</sup> Die noch bei der Basiskorrektur 2020 ausgewiesenen Guthabenbestände der Bezirke sind in der Basiskorrektur 2021 nicht mehr dargestellt worden.

- 53 Der Übertrag der Jahresergebnisse<sup>141</sup> der Bezirke erfolgte bisher in voller Höhe im übernächsten Jahr (Nr. 4.3.2 AV § 76 LHO), wobei auch ein Übertrag im nächsten Jahr erlaubt ist (Nr. 4.3.1 AV § 76 LHO).

Mit § 12 HG 22/23 wurde eine gegenüber bisherigen Haushaltsgesetzen neue Regelung aufgenommen. Danach bilden die Bezirke künftig eine Ergebnisrücklage aus positiven Jahresergebnissen, die überjährig für Entnahmen zur Verfügung steht. Negative Jahresergebnisse sind durch Entnahmen aus dieser Rücklage auszugleichen. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf soll der Ausgleich – abweichend von der bisherigen Praxis der Ergebnisüberträge – bereits im nächsten Jahr und nur noch in der erforderlichen Höhe erfolgen. Dies böte den Vorteil, dass nicht mehr – wie bisher – der gesamte Ergebnisübertrag eines Jahres im übernächsten Haushaltsjahr eingestellt und verplant werden müsse.

Der Rechnungshof wird den Umgang mit diesem neuen Instrument der Ergebnisrücklagen ab dem Jahr 2022 beobachten.

## 2.13 Erwartung

- 54 Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat
- sich für eine zügige Reduzierung des Schuldenstands Berlin und der Landesunternehmen einsetzt (vgl. T 13 und 15),
  - bei einem weiterhin ansteigenden Umfang der inneren Darlehen überprüft, ob die im jeweiligen Haushaltsentwurf neu vorgesehenen Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen für die jeweils zu erfüllenden Zwecke tatsächlich erforderlich sind (vgl. T 16),
  - im Rahmen der Haushaltswirtschaft dafür sorgt, dass bei kreditfinanzierten Rücklagen der Verursachungszusammenhang geprüft und dokumentiert wird (vgl. T 19),
  - bei anderen Rücklagen im Sinne des § 62 Abs. 2 LHO den Zweck der Rücklage eng begrenzt (vgl. T 19),
  - künftig in der Berichterstattung die coronabedingten Einnahmen und Ausgaben nachvollziehbar ausweist und sie von solchen Beträgen abgrenzt, die nicht mit der Pandemie in Zusammenhang stehen (vgl. T 21),

---

140 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. April 2022 an die Bezirksamter, Nachrichtlich an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Basiskorrektur der Globalsummenzuweisung/Jahresabschluss 2021 der Bezirke, beigefügtes Übersendungsschreiben zu rote Nr. 19/0130 B, S. 1 ff. und Anlage 1)

141 § 25 LHO



- die Zahlenangaben im Text- und Tabellenteil aufeinander abstimmt oder bei Abweichungen erläuternde Hinweise anbringt (vgl. T 21),
- durch Entnahmen aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage Steuermindereinnahmen nur dann kompensiert, wenn und soweit die zu kompensierenden Steuermindereinnahmen durch die Notsituation verursacht sind (vgl. T 26),
- bei Überprüfung der Konjunkturkomponente und Einführung eines neuen Konjunkturbereinigungsverfahrens ein Hauptaugenmerk auf die Symmetrie von Kreditaufnahme und Tilgung legt (vgl. T 27),
- die Auswertungen der Personalstands- und Fluktuationsberichte nach einheitlichen Kriterien differenziert vornimmt, sein Berichtswesen zu Personalbestand und -bedarf weiterentwickelt, alle relevanten Informationen zu einem Gesamtbericht für das Personalmanagement zusammenführt und dabei sein Personalbedarfskonzept fortschreibt (vgl. T 40 und 42) sowie
- die zügige Inanspruchnahme der SIWA-Mittel im Blick behält (vgl. T 46).

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- von der Kreditermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 22/23 für Einzelmaßnahmen nur in dem Umfang Gebrauch macht, in dem die erforderlichen Mittel nicht aus der Pandemierücklage entnommen werden können (vgl. T 24),
- vor einer Entnahme aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage prüft, ob ein Verursachungszusammenhang zwischen der Corona-Pandemie und der jeweiligen Maßnahme besteht, und die Ergebnisse dieser Prüfung dokumentiert (vgl. T 24),
- im Falle einer dezentralen Prüfung des Verursachungszusammenhangs sicherstellt, dass durch die jeweilige Organisationseinheit geprüft wird, ob ein Verursachungszusammenhang zwischen der Corona-Pandemie und der jeweiligen Maßnahme besteht, und die Ergebnisse dieser Prüfung dokumentiert werden (vgl. T 24),
- im Wege der Haushaltswirtschaft die Verwendung der Mittel aus der Pandemierücklage transparent darstellt (vgl. T 25) sowie
- der Konjunkturausgleichsrücklage keine notsituationsbedingten Kredite und damit keine Mittel aus der Pandemierücklage zuführt und die in § 2 Abs. 1 Satz 5 HG 22/23 vorgesehene konjunkturbedingte Kreditermächtigung nur unter Beachtung des § 4 Abs. 1 Satz 1 BerlSchuldenbremseG in Anspruch nimmt (vgl. T 30).

## **Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2020**

### **3 Haushalts- und Vermögensrechnung**

*Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 rechtzeitig vorgelegt. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Rechnungslegung unvollständig und ist in einigen Teilen fehlerhaft.*

#### **3.1 Einleitung**

- 55 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung und berichtet darüber dem Abgeordnetenhaus (Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB).
- 56 Die Rechnungslegung erfolgt durch die Jahresrechnung, die sich aus Haushaltsrechnung und Kassenabschluss zusammensetzt. Für das Land Berlin legt die Senatsverwaltung für Finanzen in der erweiterten Kameralistik ergänzend eine Vermögensrechnung vor. 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 zunächst das kassenmäßige Jahresergebnis<sup>142</sup>, das kassenmäßige Gesamtergebnis<sup>143</sup>, das rechnungsmäßige Jahresergebnis<sup>144</sup> und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis<sup>145</sup> sowohl für den Gesamtabschluss (Einzelpläne 01 bis 45) als auch für die Einzelpläne 01 bis 29 und 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne). Zudem enthält sie die Finanzierungsrechnung, eine knappe Vermögensrechnung und eine Auflistung

---

142 Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

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

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

145 kassenmäßiges Gesamtergebnis zuzüglich den in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsresten

der verbliebenen Haushaltsreste. Als Anlage zur Abgeordnetenhausvorlage übersendet die Senatsverwaltung für Finanzen den Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin.

- 57 Die Prüfung des Rechnungshofs beginnt mit einem Zahlenabgleich. Dabei ist zu prüfen, ob die Zahlen der Rechnung mit denen der Buchführung übereinstimmen. Der Rechnungshof teilt in seinen Bemerkungen insbesondere mit, ob die in der Haushalts- und Vermögensrechnung und die in den Büchern und Vermögensnachweisen aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO).

Zudem prüft der Rechnungshof bei der Haushaltsrechnung folgende Schwerpunkte:

- Rechnungslegung (Termin und Umfang)
- Kassenreste
- Abschlussergebnisse
- Finanzierungsrechnung
- Haushaltsreste
- Verwahrungen und Vorschüsse
- höhere und neue Ausgaben
- über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen
- Ausgleich pauschaler Minderausgaben
- weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen.

Im Schwerpunkt prüft der Rechnungshof bei der Vermögensrechnung:

- Veränderung des Vermögens
- Erfassung von Eigenkapital
- Finanzanlagevermögen
- Umlaufvermögen
- Rücklagevermögen
- Stiftungsvermögen
- Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen
- flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

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

### 3.2 Haushaltsplan

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

Der Haushaltsplan 2020 ist durch das Haushaltsgesetz 2020/2021 (HG 20/21)<sup>146</sup> sowie das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (NHG 20)<sup>147</sup> und das Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 (NHG 20/21)<sup>148</sup> in Einnahmen und Ausgaben auf 40.191.658.900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 24.076.463.200 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 30.425.907.800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 23.822.279.200 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 9.765.751.100 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 254.184.000 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

Die Bezirke haben unter Berücksichtigung der Globalzuweisung ausgeglichene Bezirkshaushaltspläne aufzustellen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen zu beschließen sind (§§ 26a Abs. 1 und 30 LHO). Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

### 3.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 60 Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen (Art. 94 Abs. 1 VvB). Für das Haushaltsjahr 2020 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 14. September 2021 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 30. September 2021 vor (Drs 18/4198, übernommen in die neue Wahlperiode als Drs 19/0147). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist zum 30. September 2021 eingehalten.

Die als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat der Senat jedoch in zahlreichen Fällen erst verspätet vorgelegt. So fehlten zur verfassungsmäßigen Vorlagefrist die Abschlüsse von

---

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

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

148 Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 – NHG 20/21) vom 17. Dezember 2020 (GVBl. S. 1487)

drei von zehn Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO. Die Unterlagen zu Rücklage- und Sondervermögen wurden verspätet und unvollständig bereitgestellt. Dies stellt eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr dar. Der Rechnungshof beanstandet erneut die Verspätung und erwartet vom Senat weiterhin die Beachtung der Vorlagefrist.

- 61 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden (§ 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz<sup>149</sup>). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

### 3.4 Haushaltsrechnung

- 62 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Die Dokumente der Rechnungslegung sind die Druckausgaben der Listen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Hierfür sind die abgeschlossenen Bücher des IT-Verfahrens für das Haushaltswesen zu verwenden. Diese Bücher müssen mit den abgeschlossenen Büchern des Kassenwesens korrespondieren (Nr. 1.6.1 AV § 80 LHO).

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

Der Rechnungshof hat diese Abweichungen nachvollzogen.

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

#### 3.4.1 Kassenreste

- 63 Kassenreste sind Minderzahlungen gegenüber dem Anordnungssoll (Nr. 1.8.3 AV § 76 LHO). Es sind somit zum Soll gestellte Einnahmen, die noch nicht eingegangen sind. Kassenreste sind in der Rechnungslegung nachzuweisen (Nr. 5.1 AV § 80 LHO i. V. m. Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO).

Wie in den Vorjahren sind die Kassenreste für Nebenforderungen, z. B. Säumniszuschläge und Zinsen, in der Nachweisung nicht enthalten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Nebenforderungen von 1.679.595,99 € jedoch in einer vorgelegten Prüfunterlage angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste wurde nicht gebildet.

---

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

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung der dokumentierten Abweichungen und der nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 304.717.434,91 €. Im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 (Drs 19/0147, Nr. 11) ist für die Kassenreste ein Betrag von 303.037.838,92 € ausgewiesen. Entgegen den Vorjahren wurden die nicht enthaltenen Nebenforderungen erstmals nicht explizit in einer Fußnote der Nachweisung angegeben.

### 3.4.2 Abschlussergebnisse

- 64 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

**Ansicht 34: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll (in €)**

	Einnahmen	Ausgaben
Ist	40.103.907.852,72	40.103.907.852,72
verbliebene Haushaltsreste	0,00	446.590.640,50
<b>Rechnungssoll</b>	40.103.907.852,72	40.550.498.493,22
Ansatz	40.191.658.900,00	40.191.658.900,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	428.628.643,71
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+)275.417.319,06	(+)275.417.319,06
<b>Gesamtsoll</b>	40.467.076.219,06	40.895.704.862,77
Differenz günstiger		345.206.369,55
Differenz ungünstiger	363.168.366,34	
<b>Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll = rechnungsmäßiges Jahresergebnis</b>	<b>-17.961.996,79</b>	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2020

### 3.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

- 65 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben betragen laut Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 jeweils 40.103.907.852,72 €.

**Ansicht 35: Ist-Einnahmen – Differenzen zum Vorjahr**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2017	+101,8	+0,6	+406,9	+4,8	+508,7	+1,9
2018	+1.697,9	+9,2	+423,8	+4,8	+2.121,7	+7,8
2019	+874,8	+4,3	+396,6	+4,3	+1.271,4	+4,3
2020	+8.790,7	+41,7	+585,0	+6,1	+9.375,7	+30,5

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020

**Ansicht 36: Ist-Ausgaben – Differenzen zum Vorjahr**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2017	+158,4	+0,9	+350,3	+4,2	+508,7	+1,9
2018	+1.729,3	+9,3	+392,4	+4,5	+2.121,7	+7,8
2019	+869,5	+4,3	+401,9	+4,4	+1.271,4	+4,3
2020	+8.793,4	+41,4	+582,3	+6,1	+9.375,7	+30,5

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020

Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben sind im Haushaltsjahr 2020 um insgesamt 30,5 % angestiegen. Das Haushaltsvolumen der Hauptverwaltung hat sich um ca. 41 % erhöht, wogegen das Haushaltsvolumen der Bezirke nur moderat um ca. 6 % angestiegen ist.

**3.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis**

- 66 Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 Buchst. c LHO). Für das Haushaltsjahr 2020 beträgt es 0,00 €, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

In den Ist-Einnahmen enthalten sind Darlehensaufnahmen von 2.229.771.204,62 €, die Anfang des Jahres 2021 zugunsten des Haushaltsjahres 2020 gebucht wurden. Die Ist-Ausgaben umfassen die Buchung an die „Pandemierücklage“ von 5.352.568.069,21 €.

**3.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis**

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

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um -808.214,40 € ab. Dies beruht auf dem aus dem Jahr 2019 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnis“ (Fehlbetrag) des Bezirks Steglitz-Zehlendorf.

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

Im Haushaltsjahr 2020 wurden alle zum Ausgleich des Fehlbetrages der Hauptverwaltung des Haushaltsjahres 2018 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, sodass damit der Ausgleich für das Haushalts-



jahr 2018 erfolgte. Die Bezirke hatten im Haushaltsjahr 2018 keine Fehlbeträge ausgewiesen.

- 68 Wegen der Corona-Pandemie wurde mit den Nachtragshaushaltsgesetzen bestimmt, dass die isolierten Jahresabschlüsse der Bezirke für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 neutral gestellt werden und somit die Ergebnisvorträge der Bezirke aus den Jahren 2018 und 2019 insoweit fortgelten (§ 12a Abs. 1 HG 20/21 i. d. F. des NHG 20 bzw. des NHG 20/21). Somit schlossen alle Bezirke mit dem Jahresergebnis des vorletzten Jahres, im Haushaltsjahr 2020 mit dem Jahresergebnis 2018 ab.

Die isolierten Jahresergebnisse der Bezirke des Haushaltsjahres 2020 wurden nach der Abrechnung der Globalsummen durch Buchungen von Ausgleichsbeträgen neutral, d. h. auf 0,00 € gestellt. Dadurch sollte vermieden werden, coronabedingte Einzelsachverhalte abrechnen zu müssen. Die entstandenen Mehrausgaben der Bezirke sollten so pauschal ausgeglichen werden. Zwei Bezirke haben mit einem positiven und zehn Bezirke mit einem negativen isolierten Jahresergebnis für das Haushaltsjahr 2020 abgeschlossen. Dadurch wurden Ausgleichszahlungen von insgesamt ca. 76,5 Mio. € notwendig.

Die Bezirke haben ihre positiven Ergebnisse des Haushaltsjahres 2018 in das Haushaltsjahr 2020 vorgetragen. Sie können somit diese positiven Ergebnisse im Haushaltsjahr 2022 abwickeln.

### 3.4.6 Finanzierungsrechnung

- 69 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo (§ 82 Nr. 2 Buchst. c LHO) mit -1.430.057.091,46 € aus. Dafür werden die Ist-Einnahmen um die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von ca. 6,23 Mrd. €, die Entnahmen aus Rücklagen von ca. 1,59 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren, die Ist-Ausgaben um die Zuführung an Rücklagen von ca. 6,38 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren bereinigt (§ 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2017 wie folgt:

#### Ansicht 37: Finanzierungssaldo (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
2017	1.011,1
2018	1.523,9
2019	799,6
2020	-1.430,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020

Der Finanzierungssaldo ist erstmals seit Jahren negativ. Das ist hauptsächlich auf die hohe Netto-Neuverschuldung und die im Gegensatz zur Zuführung an die Rücklage geringe Entnahme aus der Rücklage zurückzuführen.





Die Entnahmen aus Rücklagen sind mit einem Betrag von 1.586.924.666,65 € ausgewiesen. Hierin ist, wie vom Senat erläutert, die Aufnahme von inneren Darlehen in Höhe von 1.075.000.000,00 € enthalten. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen gibt der Senat mit 511.924.666,65 € an.

Die Abschlussergebnisse der Bezirke der Haushaltsjahre 2018 und 2019 wurden im Haushaltsjahr 2020 bei den dafür vorgesehenen Titeln in voller Höhe gebucht (Nr. 4 AV § 76 LHO). Sie sind damit in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt.

### 3.4.7 Haushaltsreste

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

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

#### Ansicht 38: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2017	324,0	1,8	38,9	0,5	362,9	1,3
2018	331,7	1,6	44,1	0,5	375,8	1,3
2019	382,0	1,8	46,6	0,5	428,6	1,4
2020	393,0	1,3	53,6	0,6	446,6	1,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020; Prozentangaben geben die Relation zum Ausgabevolumen (Ist) der in der Spaltenüberschrift bezeichneten Einzelpläne wieder

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

### 3.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

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

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 428.628.643,71 € entsprechen nicht den beim Jahresabschluss 2019 verbliebenen Ausgaberesten von 428.631.348,13 €. Der Senat erläuterte hierzu, dass aufgrund einer fehlerhaften Umsetzungsbuchung von Ausgaberesten aus Vorjahren im Bezirk Friedrichshain-

Kreuzberg ein Betrag von 2.704,42 € nicht als Ausgabereist, sondern als Mehrausgaben in der Mittelbewirtschaftung zur Verfügung stand. Deshalb ist das Gesamtsoll und das rechnungsmäßige Jahresergebnis um diesen Betrag zu niedrig bzw. zu ungünstig. Somit weicht das in der Haushaltsrechnung ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis von -17.961.996,79 € um 2.704,42 € von der Buchführung ab und beträgt demnach -17.959.292,37 €.

Es hat sich seit dem Jahr 2017 wie folgt verändert:

#### Ansicht 39: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45	Einzelpläne 01 bis 45
2017	-201,5	+105,0	-96,5
2018	-150,0	+137,1	-12,9
2019	-183,7	+130,9	-52,8
2020	-99,2	+81,2	-18,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020

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

Es beträgt, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, -447.398.854,90 €.

### 3.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse

- 72 In Verwahrung dürfen nur Einzahlungen genommen werden, solange diese nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 4.2 AV § 71 LHO). Aus den Verwargeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist das Verwahrungsbuch grundsätzlich zum Jahresende positive Beträge aus.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung im Bezirk Pankow festgestellt, dass mindestens in diesem Bezirk das Verwahrungsbuch entgegen seiner Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltsmittel ausweist. Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2017 (T 48) sowohl dieses Buchungsverhalten beanstandet, als auch dessen Auswirkungen beschrieben, und in den Jahresberichten 2018 (T 59), 2019 (T 66) und 2020 (T 64) festgestellt, dass weitere Bezirke ihre Verwahrungsbücher zweckfremd nutzen. Er beanstandet diese rechtswidrige Nutzung der Verwahrungsbücher und erwartet weiterhin, dass nur Einnahmen im Verwahrungsbuch gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden, die dort auch gebucht werden dürfen.

Als Vorschuss sind Ausgaben zu buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung schon besteht, die Ausgaben aber noch nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 4.3 AV § 71 LHO). Zu den Vorschüssen dürfen nur

die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist das Vorschussbuch grundsätzlich zum Jahresende negative Beträge aus.

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

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

### **3.4.10 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan**

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

Bei den höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 hat der Rechnungshof keine Differenzen zwischen den einzelnen Nachweisungen festgestellt.

### **3.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen**

- 74 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Art. 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 24. August 2021 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 18/4055) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 16. September 2021 genehmigt (Plenarprotokoll 18/84, S. 10026).

Nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2020 insgesamt 190.223.879,95 € und die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen insgesamt 398.916.376,30 €.

Bei der Prüfung sind in zwei Fällen Auffälligkeiten festgestellt worden.

Die für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung hat bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2020/2021 die Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen beim Kapitel 0921 – Landesinstitut für gerichtliche und soziale Medizin – Titel 51715 – Betriebs- und Nebenkosten im Rahmen des Facility Managements – fehlerhaft erfasst. Sie hat drei Jahresraten von jeweils 231.000.000,00 € statt der beabsichtigten 231.000,00 € veranschlagt. Die zu hohen Beträge von insgesamt ca. 692,3 Mio. € wurden Teil des Haushaltsplans. Um den Fehler auszugleichen, korrigierte die für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung die Ansätze in der Mittelbewirtschaftung des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen und Rechnungswesen in unzulässiger Weise auf die ursprünglich beabsichtigten Beträge. Das führte zu einer Differenz zwischen der Buchführung und dem Haushaltsplan.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen künftig ordnungsgemäß erfasst werden.

Der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – hat in zwei Fällen versäumt, die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen in der Mittelbewirtschaftung des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu buchen. Damit fehlen ca. 1,3 Mio. € an Verpflichtungsermächtigungen in der Buchführung. Sie sind aber in der dem Abgeordnetenhaus vorgelegten Aufstellung zur Genehmigung von Haushaltsüberschreitungen (Drs 18/4055) manuell mit aufgenommen worden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen künftig vollständig erfasst wird.

### 3.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

- 75 Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Die Termine sind im Abschlussrundsreiben 2020<sup>150</sup> festgelegt. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die Buchungstextschlüssel M 50 (Ausgleich veranschlagter Minderausgaben) und M 60 (nicht zugelassene Mehrausgaben) vorgesehen. In den Erläuterungen zu den Buchungen zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben ist anzugeben, bei welchen Buchungsstellen und in welcher Höhe der Ausgleich erwirtschaftet wurde (Nr. 7.2.4.1 VV Org-ProFiskal<sup>151</sup> i. V. m. Buchst. D Abschlussrundsreiben 2020). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Haushaltsjahr 2020 für die Benutzung des Buchungstextschlüssels M 50 eine erweiterte Funktionalität ein-

150 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2020 (Abschlussrundsreiben 2020) vom 10. Dezember 2020

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

geführt. 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. Die meisten Organisationseinheiten haben den Buchungstextschlüssel M 50 in der neuen Funktionsweise angewandt.

Für das Haushaltsjahr 2020 sind insgesamt 820.678.400,00 € pauschale Minderausgaben (2,04 % des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

- Hauptverwaltung 782.673.000,00 € und die
- Bezirke 38.005.400,00 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 119.250.000,00 € als nicht erwirtschaftet gebucht. Es handelt sich hierbei um Zuweisungen an die Bezirke. Die veranschlagten pauschalen Minderausgaben waren für die Beteiligung der Bezirke an Steuerausfällen vorgesehen. Die Bezirke konnten keine Einsparungen für den Ausgleich dieser veranschlagten pauschalen Minderausgaben erzielen. Daher musste der Betrag mit dem Buchungstextschlüssel M 60 – nicht zugelassene Mehrausgaben – ausgeglichen werden.

Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf hat seine veranschlagte pauschale Minderausgabe für Bauinvestitionen des Hochbaus von 850.000,00 € mit dem Buchungstextschlüssel M 60 als nicht zugelassene Mehrausgabe gebucht. Bei den Titeln der Hauptgruppe 7 waren jedoch zum Jahresabschluss 2020 noch ausreichend verfügbare Mittel vorhanden, sodass die pauschalen Minderausgaben für Bauinvestitionen vollständig durch Einsparungen erwirtschaftet wurden. Da der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf die mit dem Abschlussrundsreiben festgelegte Frist für die Ausgleichsbuchung nicht eingehalten hat, war der Ausgleich mit dem Buchungstextschlüssel M 60 – nicht zugelassene Mehrausgaben – folgerichtig.

### **3.4.13 Einhaltung der „Bodensatz-Grenze“ von 1 % für pauschale Ansätze**

- 76 Pauschale Mehreinnahmen und pauschale Minderausgaben werden im Haushaltsplan vorsorglich veranschlagt, wenn eine Aufteilung auf einzelne Buchungsstellen zum Planungszeitpunkt noch nicht vorgenommen werden kann. Die Wirkung veranschlagter pauschaler Minderausgaben und pauschaler Mehreinnahmen auf das Ergebnis zum Jahresabschluss ist gleich. Es wird negativ beeinflusst, wenn keine Einsparungen bei Ausgaben bzw. keine höheren Einnahmen erzielt werden. Die Veranschlagung pauschaler Minderausgaben bzw. pauschaler Mehreinnahmen wird allgemein als unbedenklich angesehen, solange sie den „Bodensatz des Haushaltes“ (sogenannte 1-%-Grenze) nicht

überschreitet (Nr. 5.3.2 Aufstellungsroundschreiben 2020/2021<sup>152</sup>). Bereits in ihrer 17. Sitzung am 16./17. Juli 1996 hat die Regionalkonferenz der Rechnungshöfe der ostdeutschen Länder und Berlins beschlossen, dass die Budgethoheit der Parlamente zu wahren ist und dass das Instrument der globalen Minderausgabe nur zum Sammeln der Bodensätze (maximal 1 % des Haushaltsvolumens) dient.

Für das Haushaltsjahr 2020 waren 820,7 Mio. € pauschale Minderausgaben (vgl. T 75) und 413,3 Mio. € pauschale Mehreinnahmen veranschlagt. Insgesamt musste damit ein Betrag von ca. 1.234,0 Mio. € erwirtschaftet werden. Dieser entspricht einem Anteil von 3,07 % am Haushaltsvolumen und liegt deutlich über dem sogenannten „Bodensatz“ von 1 %. In dieser Höhe ist damit das Budgetrecht der Abgeordneten eingeschränkt. In einer Vorausschau hat der Rechnungshof festgestellt, dass im Haushaltsjahr 2021 der Anteil sogar noch leicht auf 3,7 % gestiegen ist.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Anteil pauschaler Ansätze künftig wieder auf höchstens 1 % des Haushaltsvolumens reduziert wird.

#### **3.4.14 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben**

- 77 Zusätzlich zu den o. g. nicht zugelassenen Mehrausgaben bei Titeln für pauschale Minderausgaben (vgl. T 75) sind weitere nicht zugelassene Mehrausgaben in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

Insgesamt wurden auf sechs Buchungsstellen nicht zugelassene Mehrausgaben (M 60) von 4.789,65 € gebucht. Alle betroffenen Verwaltungen haben die Termine für den Buchungsschluss gemäß Abschlussrundschriften 2020 nicht eingehalten. Mittel zum Ausgleich wären verfügbar gewesen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwaltungen darauf achten, die im Abschlussrundschriften vorgegebenen Termine zu beachten und einzuhalten.

### **3.5 Vermögensrechnung**

- 78 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögensrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen. Für den betragsmäßigen Nachweis des Vermögens haben die Organisationseinheiten dem Vermögensverwalter Vermögensaufträge zu erteilen (Nrn. 1.1 und 1.1.4 AV § 73 LHO).

---

152 Rundschriften zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2020/2021 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2019 bis 2023 (Aufstellungsroundschreiben 2020/2021) vom 20. Dezember 2018



### 3.5.1 Vermögensübersicht

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

#### Ansicht 40: Vermögensübersicht (in €)

<b>Vermögensteil</b>	
Immaterielles Vermögen	46.333.986,30
Sachanlagevermögen	28.222.326.634,61
Finanzanlagevermögen	16.447.434.053,66
Umlaufvermögen	9.861.025.917,91
Rücklagevermögen	7.719.321.080,32
Stiftungsvermögen	34.691.284,07
<b>Vermögen</b>	<b>62.331.132.956,87</b>
<b>Schulden</b>	<b>62.629.934.606,84</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2020, bereinigt um das Vermögen der Verwaltungsakademie

### 3.5.2 Vermögensbestände

- 80 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2020 ist für das Vermögen ein Anfangsbestand von 53.195.100.924,42 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2019. Die in den Vermögensrechnungen ausgewiesenen Beträge basieren auf den abgeschlossenen Vermögensnachweisen. Der Rechnungshof hat bei seiner Vorjahresprüfung beanstandet, dass das Vermögen der Verwaltungsakademie, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, in die Vermögensrechnung des Landes Berlin einbezogen ist. Daher hat die Senatsverwaltung für Finanzen das Vermögen der Verwaltungsakademie von 649.680,23 € herausgerechnet. Sie hat einen tatsächlichen Anfangsbestand für das Haushaltsjahr 2020 von 53.194.451.244,19 € ermittelt und dementsprechend im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 (Drs 19/0147, Nr. 14.1) den Anfangsbestand mit 53.194,4 Mio. € gerundet angegeben. Der Rechnungshof hat den Betrag nachvollzogen.
- 81 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Abschlussbericht neben dem o. g. Anfangsbestand von 53.194,4 Mio. € einen Schlussbestand von 62.331,1 Mio. € aus. Damit wäre das Vermögen im Haushaltsjahr 2020 um 9.136,7 Mio. € angewachsen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat unter Nr. 14.1 des Abschlussberichts einen Zuwachs von 9.090,3 Mio. € ausgewiesen. Aufgrund eines redaktionellen Fehlers hat sie das immaterielle Vermögen nicht berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die nachstehenden Feststellungen getroffen, die sich zusätzlich auf die Höhe des Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2020 auswirken. Diese betreffen insbesondere das Sachanlagevermö-

gen und das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO.

### 3.5.3 Sachanlagevermögen

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

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

Nachfolgend sind die Feststellungen mit den größten Abweichungen aufgeführt.

Der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – hat Vermögensbuchungen im Kapitel 0300 für Mobilien versäumt. Der Schlussbestand ist daher um 526.733,57 € zu hoch ausgewiesen.

Beim Kapitel 0391 – Sekretariat der Kultusministerkonferenz – sind Vermögensbuchungen bei den Mobilien unterblieben. Dies ist auf mangelndes Controlling und unklare Zuständigkeiten zurückzuführen. Der Schlussbestand ist um 491.198,77 € zu niedrig ausgewiesen.

Die für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung hat – wie der Rechnungshof bereits bei seiner Vorjahresprüfung festgestellt hat – beim Kapitel 0730 – Verkehr – für Fahrzeuge Abgangsbuchungen von 212.525,10 € versäumt (vgl. Jahresbericht 2021, Band 2, T 78). Eine Korrektur hat sie nunmehr im Haushaltsjahr 2021 vorgenommen. Ferner hat sie beim Kapitel 0700 – Politisch-Administrativer Bereich und Service – für Gebäude einen Zugang statt einen Abgang gebucht und zusätzlich eine Aufteilung auf die einzelnen Kapitel versäumt. Korrekturen hat sie ebenfalls im Haushaltsjahr 2021 vorgenommen. Dennoch ist der Schlussbestand im Haushaltsjahr 2020 um insgesamt 107.583.706,32 € zu hoch ausgewiesen.

Die Verwaltungsakademie (Anstalt öffentlichen Rechts) nutzt zur Bewirtschaftung ihrer Einnahmen und Ausgaben das IT-Verfahren des Landes Berlin. Der Rechnungshof hat darüber in seinem Vorjahresbeitrag (Band 2, T 78, 80 und 87) berichtet. Auch für das Haushaltsjahr 2020 hat die Verwaltungsakademie ihr Vermögen in diesem Verfahren nachgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen



hat daher bei der Erstellung der Vermögensrechnung das Sachanlagevermögen dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts von 457.783,90 € zutreffend herausgerechnet.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist das Sachanlagevermögen um insgesamt 107.995.778,21 € zu hoch ausgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften Bestände und erwartet, dass die betroffenen Verwaltungen das Sachanlagevermögen künftig zutreffend nachweisen.

### 3.5.4 Finanzanlagevermögen

- 83 Beim Finanzanlagevermögen ist u. a. das Eigenkapital der Betriebe und der Sondervermögen nach § 26 LHO zu erfassen (Nr. 3.1.2 AV § 73 LHO). Das Eigenkapital der Betriebe (§ 26 Abs. 1 LHO) und Sondervermögen (§ 26 Abs. 2 LHO) ist zum jeweiligen Stichtag nach Nr. 6.3 AV § 73 LHO anhand der aktuell vorliegenden Bilanzen oder Daten der Rechnungslegung zu ermitteln und einzutragen. Liegen gegenüber dem Vorjahr keine aktuellen Zahlen vor, ist der Wert des Vorjahres unverändert zu übernehmen (Nr. 1.7 Anlage 2 AV § 73 LHO). Die Werte sind ohne Rundung festzustellen (Nr. 7.1 AV § 73 LHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zwei Verwaltungen das Eigenkapital falsch erfasst haben.

Für das Krematorium Berlin war erstmalig Eigenkapital von 13.039.543,70 € zu erfassen. Aufgrund fehlender organisatorischer Maßnahmen wurde dies versäumt. Der Schlussbestand ist daher um den genannten Betrag zu niedrig ausgewiesen.

Für das neu errichtete Sondervermögen Ausgleichsfonds des Landes Berlin nach dem Pflegeberufegesetz war ausweislich der Buchführung der Bestand von 39.640.078,51 € vermögensseitig zu erfassen. Tatsächlich sind nur 14.344.696,55 € ausgewiesen. Daher fehlen 25.295.381,96 € im Finanzanlagevermögen.

Im Finanzanlagevermögen hat der Rechnungshof zusätzlich Rundungsdifferenzen festgestellt. Somit ist das Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen um insgesamt 38.334.738,17 € zu niedrig erfasst.

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

### 3.5.5 Umlaufvermögen

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

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung des Haushaltsjahres 2018 festgestellt, dass beim Landesamt für Gesundheit und Soziales – Integrationsamt – zum Stichtag 31. Dezember 2018 ca. 3,5 Mio. € übrige öffentlich-rechtliche Forderungen nicht im Umlaufvermögen nachgewiesen waren. Er hat darüber in seinem Jahresbericht 2020 (T 76) berichtet. Die Verwaltung hat – wie zugesagt – die Buchungen erfasst. Nur hat sie die Forderungen bei der Vermögenskennziffer 1221 – öffentlich-rechtliche Forderungen aus Dienstleistungen – und nicht bei der zutreffenden Vermögenskennziffer 1222 – übrige öffentlich-rechtliche Forderungen – nachgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften Buchungen beim Umlaufvermögen und erwartet eine Erfassung bei der zutreffenden Vermögenskennzahl.

### 3.5.6 Rücklagevermögen

- 85 Gebildete Rücklagen sind im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen und gleichzeitig vermögensmäßig nachzuweisen (Nr. 3.1 AV § 62 LHO). Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Geldbestände (Nr. 3.1.4 AV § 73 LHO). Der Bestand an 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 (§ 85 Nr. 2 LHO). Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltsrechnung bei (vgl. Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO). Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

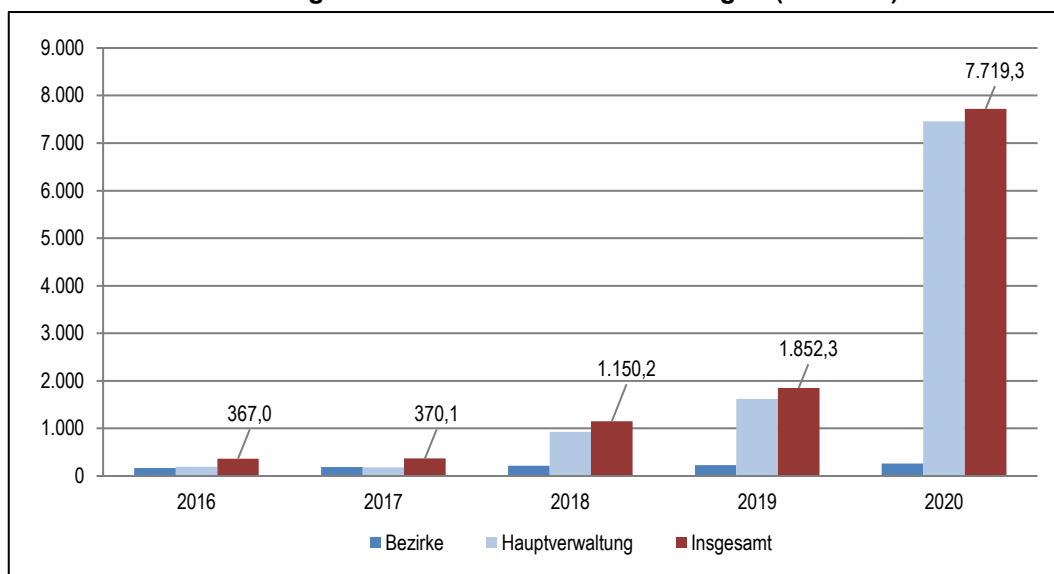
Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 7.719.321.080,32 € entspricht lediglich um 56,76 € nicht dem Ergebnis der im vorherigen Absatz genannten Übersicht. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als zutreffend gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 7.719.321.023,56 € (davon 7.456.972.213,79 € für die Hauptverwaltung und 262.348.809,77 € für die Bezirksverwaltungen) aus. Für den Bezirk Reinickendorf ist in der Übersicht ein um 56,76 € geringerer Betrag als in der Vermögensrechnung angegeben. Der Bezirk hat die Abweichung dem Rechnungshof nachvoll-

ziehbar erläutert. Die Differenz wurde nachweislich im Haushaltsjahr 2021 bereinigt.

Der in der Übersicht ausgewiesene Bestand stimmt mit dem vom Rechnungshof ermittelten Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern als Jahresendbestand 2020 von 7.719.321.023,56 € überein.

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

#### Ansicht 41: Entwicklung des Geldbestandes der Rücklagen (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2020

Seit dem Haushaltsjahr 2016 steigen die Geldbestände für die Rücklagen, insbesondere für die Hauptverwaltung, stetig an. Auch die Anzahl eingerichteter Rücklagen hat sich für die Hauptverwaltung im Zeitraum 2016 bis 2020 von 12 auf 18 erhöht. Im Jahr 2020 ist ein sprunghafter Anstieg des Geldbestandes zu verzeichnen. Dieser ist hauptsächlich auf die Zuführung von 5.352,6 Mio. € aus dem Haushalt an die neu eingerichtete „Pandemierücklage“ zurückzuführen. Zusätzlich wurden im Haushaltsjahr 2020 für die Hauptverwaltung die Rücklage für Zuschüsse im Rahmen der Kältehilfe (30 Mio. €) und die Rücklage für den Innovationsförderfonds (450 Mio. €) neu eingerichtet. Insgesamt werden damit im Haushaltsjahr 2020 Rücklagen von ca. 7.719,3 Mio. € außerhalb des Haushalts verwaltet.

### 3.5.7 Stiftungsvermögen

- 87 Zum Stiftungsvermögen gehört das Vermögen, das als nichtrechtsfähige Stiftung in das Eigentum Berlins übergegangen ist (Nr. 3.1.5 AV § 73 LHO). Es ist in der Vermögensrechnung unter dem Vermögensteil 50 – Stiftungsvermögen – Ver-

mögenskennziffer 5011 – Geldbestand – nachzuweisen (Anlage 4 AV § 73 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mit dem Abschlussrundsreiben 2020 abweichend von Anlage 4 AV § 73 LHO zugelassen, die Vermögenskennziffern 5031 (Barbestand und Fest-/Termingeldbestände) sowie 5033 (verbriefte Geldforderungen) weiter zu nutzen.

Eine unterschiedliche Erfassung des Stiftungsvermögens – wie der Rechnungshof sie bei seiner Vorjahresprüfung festgestellt hat – ist nicht mehr in dem Umfang zu verzeichnen. Lediglich der Bezirk Neukölln hat die Vermögenskennziffern 5031 und 5033 nicht genutzt.

Zum Jahresabschluss 2020 beträgt das bei acht Bezirken nachgewiesene Stiftungsvermögen 34.691.284,07 €.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen zum Stiftungsvermögen auch künftig eingehalten werden, um einen einheitlichen Nachweis des Stiftungsvermögens zur gewährleisten.

### **3.5.8 Stand des Vermögens und der Schulden nach den Feststellungen des Rechnungshofs**

- 88 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung Fehler festgestellt, die sich auf den ausgewiesenen Schlussbestand für das Vermögen von 62.331,1 Mio. € auswirken. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens 62.261,5 Mio. €. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 53.194,5 Mio. € (vgl. T 80) ist das Vermögen nicht um 9.136,7 Mio. € (vgl. T 81), sondern um 9.067,0 Mio. € gestiegen.

In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2020 sind die Schulden um 4.975,7 Mio. € höher als im Vorjahr ausgewiesen (von 57.654,2 Mio. € auf 62.629,9 Mio. €).

- 89 Der Anstieg des Vermögens ist insbesondere auf die Veränderungen im Umlaufvermögen und im Rücklagevermögen zurückzuführen. So sind die beim Umlaufvermögen nachgewiesenen Sichteinlagen – Bestände auf den Bankkonten – zum Stichtag 31. Dezember 2020 um 2.870,1 Mio. € auf 2.981,0 Mio. € angewachsen. Die Geldanlagen haben sich auf 1.315,0 Mio. € erhöht. Der neu eingerichteten „Pandemierücklage“ wurden mit Buchungsdatum vom 12. März 2021 5.352,6 Mio. € zugeführt.

Demgegenüber sind die bei den Schulden nachgewiesenen verbrieften Geldforderungen (hier Landesschatzanweisungen) um 6.710,0 Mio. € gestiegen. Die sonstigen Kreditmarktschulden sind um 1.010,1 Mio. € gesunken.

Bei der Bewertung der Zahlen der Vermögensrechnung müssen bestimmte Aspekte berücksichtigt werden. So ist zum einen zu beachten, dass verschiedene

Buchungszeitpunkte zu Verschiebungen führen können. Der Vermögensnachweis für die verbrieften Geldforderungen orientiert sich z. B. nicht am haushaltsmäßigen Nachweis, sondern am Kalenderjahr des Zuflusses. Somit sind darin keine Schulden berücksichtigt, die im Haushaltsjahr 2021 für das Haushaltsjahr 2020 aufgenommen und umgebucht wurden (vgl. T 66). Zum anderen geben die Regelungen des § 73 LHO bestimmte kamerale Buchungsweisen vor. Beispielsweise werden monetäre Buchungen (z. B. nachgewiesene Sichteinlagen im Umlaufvermögen) und nicht monetäre Buchungen (Rücklagebuchungen) in der Gesamtsumme des Vermögens addiert. In einer Bilanz würden die Rücklagen auf der Passivseite und die Guthaben bei Kreditinstituten auf der Aktivseite dargestellt. Der in der Vermögensrechnung dargestellte Vermögenszuwachs um rd. 9 Mrd. € ist auch der rechnerisch doppelten Erfassung des Rücklagevermögens und der Kontoguthaben geschuldet. Ein realer Vermögenszuwachs kann daraus nicht abgeleitet werden. Daher sollten bei der Bewertung des Vermögens die einzelnen Vermögensteile und deren Entwicklung gesondert betrachtet werden.

### **3.5.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen**

- 90 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO). Für das Haushaltsjahr 2020 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 20/21 i. d. F. des NHG 20/21 festgelegt.

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2020 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im HG 20/21 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahres 2020 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 3.237,4 Mio. € ausgewiesen.

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

### **3.5.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens**

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

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2020 hat zu keinen wesentlichen Beanstandungen geführt. Die Gesamtfläche des Grundvermögens im Alleineigentum Berlins wurde mit 549.414.813 m<sup>2</sup> angegeben.

### 3.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

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

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

### 3.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 93 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 ist überwiegend rechtzeitig vorgelegt worden. Sie ist – bis auf den Abschluss dreier Betriebe sowie die verspätet und unvollständig vorgelegten Unterlagen zum Rücklage- und Sondervermögen (vgl. T 60) – auch vollständig. Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist jedoch teilweise fehlerhaft.
- 94 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen fristgemäß eine vollständige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt.**

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

- **in den Verwahrungsbüchern jeweils nur zulässige Einnahmen nachgewiesen werden,**
- **künftig die Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen ordnungsgemäß veranschlagt werden,**
- **in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen künftig vollständig im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen erfasst werden,**
- **die Ausgleichsbeträge für pauschale Minderausgaben fristgerecht gebucht werden und**
- **der Anteil der veranschlagten pauschalen Minderausgaben und pauschalen Mehreinnahmen künftig den „Bodensatz des Haushaltes“ (sogenannte 1%-Grenze) nicht überschreitet.**

Er erwartet zudem, dass die zuständigen Verwaltungen das Vermögen vollständig erfassen. Außerdem erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dafür Sorge trägt, dass in der Vermögensrechnung

- das Sachanlagevermögen künftig zutreffend nachgewiesen wird,
- im Finanzanlagevermögen das vollständige Vermögen der Betriebe und Sondervermögen erfasst und ausgewiesen wird,
- das Umlaufvermögen bei den richtigen Vermögenskennzahlen erfasst wird und
- das Stiftungsvermögen auch künftig einheitlich und nachvollziehbar erfasst wird.

## 4 Kreditaufnahme

*Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind eingehalten worden.*

### 4.1 Einleitung

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

### 4.2 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

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

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2019 (§ 18 Abs. 3 LHO)
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 20/21)
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei den Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds – SIWANA – und Schulbaufinanzierungsfonds (§ 2 Abs. 3 HG 20/21)<sup>153</sup>
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei Rücklagen, die ihrer Verwaltung unterstehen (§ 2 Abs. 4 HG 20/21)
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 2 HG 20/21)

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2020 für 2021 aufzunehmen (§ 2 Abs. 7 HG 20/21).

- 97 Wegen der Corona-Pandemie und ihrer Folgen ist § 2 Abs. 1 HG 20/21 zunächst durch das NHG 20 geändert worden.<sup>154</sup> Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben wurde ersetzt durch eine notlagenbedingte Kreditaufnahme am Kreditmarkt nach § 2 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse. Voraussetzung dafür war die Feststellung zum Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation. Einen entsprechenden Beschluss hat das Abgeordnetenhaus am 4. Juni 2020 gefasst.<sup>155</sup> Nicht verbrauchte Mittel aus der notlagenbedingten Kreditaufnahme am Kreditmarkt sind in eine Rücklage einzustellen und über 27 Jahre, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2023, zu tilgen.
- 98 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 20/21 festgelegten, in den Nachträgen NHG 20 und NHG 20/21 jeweils erhöhten Ermächtigungen im Jahr 2020 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 (Drs 19/0147) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

---

153 Das ursprünglich unter der Bezeichnung SIWA errichtete Sondervermögen wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 umbenannt in SIWANA. Durch das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 wurde das Sondervermögen wieder umbenannt in SIWA. Die Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus dem SIWA erfolgt buchungstechnisch aus der Rücklage SIWA.

154 Art. 1 Nr. 2 NHG 20

155 Plenarprotokoll 18/60, S. 7240 (zu Drs 18/2707)



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

Art der Ermächtigung (vgl. T 96)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
<b>Restermächtigung 2019</b>		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-80.000.000,00	
Plan – Kredite am Kreditmarkt	-221.914.000,00	
	0,00 <sup>1</sup>	0,00
<b>Vorgriffsermächtigung für 2020</b>	606.577.480,00 <sup>2</sup>	0,00
<b>Kredite am Kreditmarkt</b>		
gemäß HG 20/21, Haushaltsplan/Kreditfinanzierungsplan 2020 und Nachträgen	7.300.000.000,00	6.814.516.305,52 485.483.694,48 <sup>3</sup>
	7.300.000.000,00	7.300.000.000,00
<b>Inanspruchnahme innerer Darlehen<sup>4</sup></b>		485.483.694,48 <sup>5</sup>
<b>Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt</b>		
gemäß Kreditfinanzierungsplan 2020 HG 20/21 und Nachträgen	4.987.500.000,00	4.987.421.584,71
vorzeitige Tilgungen <sup>4</sup>		327.115.348,33
Tilgungen kurzfristiger Kredite <sup>4</sup>		0,00
		5.314.536.933,04
<b>Kredite zur Tilgung innerer Darlehen<sup>4</sup></b>		898.918.224,95
<b>Restermächtigung 2020</b>		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	7.300.000.000,00	
Plan – Kredite am Kreditmarkt	7.300.000.000,00	
	0,00	
<b>Vorgriffsermächtigung für 2021</b>	803.833.178,00 <sup>6</sup>	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2020, Nr. 9

- 1 eine negative Restermächtigung entspräche einer Tilgungsverpflichtung, daher hier mit 0,00 € ausgewiesen
- 2 gemäß Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2019
- 3 Netto-Neuverschuldung durch innere Darlehen aus Rücklagen und dem Sondervermögen SIWA
- 4 In § 2 Abs. 2 bis 4 HG 20/21 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.
- 5 Netto-Betrag: 1.384.401.919,43 € abzüglich Tilgung von 898.918.224,95 €
- 6 Aufgrund eines Rechenfehlers sind unter Nr. 9.2.4 im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen lediglich 608.518.156,00 € ausgewiesen.

- 99 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die in § 2 Abs. 1 HG 20/21 i. d. F. des NHG 20 vorgeschriebene Rücklagenbildung für nicht verbrauchte Mittel aus der notlagenbedingten Kreditaufnahme am Kreditmarkt eingehalten. Der durch das NHG 20/21 mit 4,13 Mrd. € bezifferte Ansatz<sup>156</sup> ist mit 5,35 Mrd. € erfüllt worden (vgl. T 66). Der Betrag wurde von der Senatsverwaltung durch Subtraktion der Gesamtausgaben von den Gesamteinnahmen des vorläufigen Haushaltsabschlusses ermittelt.

### 4.3 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

- 100 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 8 HG 20/21). Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt bei 40 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2020 bei 23,02 Mrd. €. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht<sup>157</sup> gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der Höchstbetrag ist nach diesem Bericht mit 6,90 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten. Bei der Berechnung des Höchstbetrages hat die Verwaltung auch die inneren Darlehen hinzugerechnet. Im Jahr 2020 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 (§ 2 Abs. 5 HG 20/21 und § 2 Abs. 1 HG 20/21 i. d. F. des NHG 20). Im Jahr 2020 hat die Verwaltung keine neuen Währungsswaps 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, ca. 91 % 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.

---

156 Buchungsstelle 2910/91903 – Zuführung an die Rücklage nach § 62 LHO

157 vertrauliches Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Dezember 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0067)

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für das Jahr 2020 einen wirtschaftlichen Verlust von 40,8 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme (kassenmäßiges Ergebnis) liegt für das Jahr 2020 bei 189,0 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Vereinbarungen hat das Land wie im Vorjahr auch im Jahr 2020 für fünf von 15 Vertragspartnern getroffen (§ 2 Abs. 8 Satz 3 HG 20/21). Die Besicherungsvereinbarungen beinhalten beiderseitige Barsicherheiten in Höhe des Barwerts der künftigen Zinszahlungen aus den zugrunde liegenden Derivatverträgen. Wegen der im Jahr 2020 anhaltenden Niedrigzinsphase befand sich das Land überwiegend in der Zahlungspflicht. Aufgrund der regelmäßigen Neuberechnung auf Basis der jeweils aktuellen Zinsentwicklung ist das Land während der Laufzeit der Derivate so lange zu Sicherungsleistungen zum Wertausgleich verpflichtet, wie die Niedrigzinsphase anhält. Je nachdem, wie stark die Zinsen in Zukunft wieder steigen, erhalte das Land Rückzahlungen bis hin zur Zahlungspflicht der Bankenseite. Der Bestand an gezahlten Sicherheitsleistungen stieg von 2,03 Mrd. € zum 31. Dezember 2019 auf 2,29 Mrd. € zum 31. Dezember 2020. Die Höhe der Sicherheiten wird wöchentlich bzw. täglich ermittelt. Die Ermittlung der Höhe der Sicherheiten wurde bis Mitte des Jahres durch einen privaten Dienstleister unterstützt, fortan hat die Verwaltung diese Aufgabe übernommen. Die im Jahr 2020 für die Sicherheitsleistungen zu zahlenden Zinsen betragen 10,6 Mio. €, da wegen des niedrigen Zinsniveaus für Guthaben Zinsen fällig wurden („Negativzinsen“).

- 101 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass auch im Haushaltsjahr 2020 keine neuen Derivate hinzugekommen sind.

#### **4.4 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten**

- 102 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 20/21). Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft lag nach dem HG 20/21 für das Jahr 2020 bei 4,03 Mrd. €. Nach den beiden Nachtragshaushaltsgesetzen für das Jahr 2020 betrug er 5,22 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 0,03 Mrd. €. Zum Jahreswechsel 2020/2021 lag sie bei 0,00 €.



Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt (§ 2 Abs. 6 i. V. m. § 2 Abs. 8 Satz 3 HG 20/21). Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 0,27 Mrd. €. Zum Jahreswechsel 2020/2021 lag sie bei 0,00 €. Differenzen zur Höhe der gestellten Sicherheiten (vgl. T 100) konnten durch Kassenmittel finanziert werden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

#### **4.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung**

- 103 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen zur Sachdarstellung vom 26. April 2022 hat der Rechnungshof berücksichtigt.

#### **4.6 Erwartung**

- 104 **Der Rechnungshof erwartet weiterhin, dass die Höchstbeträge eingehalten werden.**

## Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

### Inneres, Digitalisierung und Sport

#### 5 Mängel bei der Personalbedarfsermittlung für den Rettungsdienst der Berliner Feuerwehr

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass die Berliner Feuerwehr den Personalbedarf im Rettungsdienst nicht sachgerecht auf Grundlage einer Personalbedarfsberechnung ermittelt hat. Zudem hat sie das festgelegte Schutzziel für den Rettungsdienst im Jahr 2018 nur zu 55,3 % erreicht. Ohne eine Reduzierung der Einsatzzahlen, organisatorische Optimierungen und ggf. eine Anpassung des Schutzziels wären nach Berechnungen des Rechnungshofs unter Zugrundelegung eines von der Berliner Feuerwehr für die Rund-um-die-Uhr-Besetzung verwandten Personalfaktors rechnerisch zusätzlich 66 Rettungswagen und 24 Noteinsatzfahrzeuge mit 1.003 zusätzlichen Dienstkräften erforderlich. Deren Zahl würde sich bei Anwendung des vom Rechnungshof ermittelten Personalfaktors auf 1.614 Dienstkräfte erhöhen. Der Rechnungshof hat zudem Optimierungspotenziale für die Aufgabenerfüllung der Dienstkräfte im Rettungsdienst bei ihren den Einsatz vor- und nachbereitenden Tätigkeiten aufgezeigt.

#### 5.1 Einleitung

- 105 Der Rechnungshof hat geprüft, ob der Personalbedarf der Berliner Feuerwehr im Rettungsdienst ordnungsgemäß ermittelt worden ist. Dabei wurde ein von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung beauftragtes externes Gutachten aus dem Jahr 2016 einbezogen. Dieses ging unter Zugrundelegung des Personalfaktors<sup>158</sup> der Berliner Feuerwehr davon aus, dass zur Besetzung der Rettungswagen (RTW) und Noteinsatzfahrzeuge (NEF) 1.202 Dienstkräfte notwendig waren (Ist-Zustand). Im Rahmen seiner Prüfung zeigte der Rechnungshof zugleich organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten auf. Der Rechnungshof hat die Prüfung von November 2018 bis März 2020 (Erhebungszeitraum) bei der Berliner Feuerwehr durchgeführt.

158 Als wichtige Bemessungsgrundlage in der Personalwirtschaft für Schichtdienstmodelle zählt der Personalfaktor. Mit diesem Wert wird eine Funktionsstelle multipliziert, um zu gewährleisten, dass diese Funktionsstelle rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr besetzt ist.

Die Berliner Feuerwehr gliederte sich zum Prüfungszeitpunkt in drei Direktionen (Nord, Süd und West). Jeder Direktion waren Feuer- und Rettungswachen zugeordnet. Am 10. April 2017 ist eine Organisationseinheit Rettungsdienst (OE RD) gegründet worden, die organisatorisch der Direktion West angegliedert ist. Durch die Einführung der OE RD sind flexiblere Reaktionsmöglichkeiten auf geändertes Einsatzverhalten geschaffen und es ist die Umsetzung verschiedener Dienstmodelle ermöglicht worden.

Laut Jahresbericht 2019 der Berliner Feuerwehr beschäftigte diese 4.082 Dienstkräfte im feuerwehrtechnischen Dienst. Sie verfügte über 195 RTW und 50 NEF<sup>159</sup>, von denen täglich bis zu 131 RTW und 23 NEF (ohne Rettungshubschrauber – RTH) im Einsatz sind.

## 5.2 Rechtliche Grundlagen

- 106 Die Berliner Feuerwehr ist nach § 1 Abs. 2 Feuerwehrgesetz (FwG)<sup>160</sup> eine der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung nachgeordnete Ordnungsbehörde. Sie gliedert sich gemäß § 2 Abs. 1 FwG in die Berufsfeuerwehr und die Freiwilligen Feuerwehren. Sie hat Gefahren für die öffentliche Sicherheit (Brände, Explosionen, Überschwemmungen, Unfälle und ähnliche Ereignisse) abzuwehren (§ 3 Abs. 1 FwG) und zudem die Aufgaben des Rettungsdienstes (§ 3 Abs. 2 FwG) nach Maßgabe des Rettungsdienstgesetzes (RDG)<sup>161</sup> zu erfüllen. Nach § 1 Abs. 1 RDG umfasst der Rettungsdienst die Notfallrettung, den Notfalltransport und den Krankentransport. Unter Verantwortung der für den Rettungsdienst zuständigen Senatsverwaltung stellt der Rettungsdienst die bedarfs- und fachgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransports sicher (§ 2 Abs. 1 RDG). Die Notfallrettung wird von der Berliner Feuerwehr als Ordnungsaufgabe wahrgenommen. Ergänzend können Hilfsorganisationen beliehen werden (§ 5 Abs. 1 RDG).

Der Rettungsdienst dient in erster Linie der Gefahrenabwehr und der Daseinsvorsorge und fällt gemäß Art. 70 i. V. m. Art. 30 GG in die Zuständigkeit der Länder. Demgegenüber besitzt der Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Regelung der Ausbildung der Notfallsanitäterinnen und -sanitäter sowie für Teile der Finanzierung über das SGB V<sup>162</sup>.

---

159 Das NEF ist mit einer Notärztin oder einem Notarzt sowie einer Rettungsassistentin oder einem Rettungsassistenten besetzt. Das Fahrzeug bringt Besatzung und notfallmedizinische Ausrüstung an die Einsatzstelle. Patientinnen oder Patienten werden im NEF nicht transportiert.

160 Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin (Feuerwehrgesetz – FwG)

161 Gesetz über den Rettungsdienst für das Land Berlin (Rettungsdienstgesetz – RDG)

162 Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V)

### 5.3 Prüfungsanlass

- 107 Stetig steigende Einsatzzahlen, eine Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen durch die Einführung des Notfallsanitätäergesetzes<sup>163</sup> und die Änderung des Rettungsdienstgesetzes<sup>164</sup> bei gleichzeitiger Zunahme der Überstunden<sup>165</sup>, ein Verfehlen der festgelegten Hilfsfristen im Rettungsdienst<sup>166</sup>, eine steigende Anzahl der Meldungen zum Ausnahmezustand<sup>167</sup> und ein hoher Krankenstand<sup>168</sup> kennzeichnen die Situation im Berliner Rettungsdienst.

### 5.4 Prüfungsmaßstab

- 108 Im Haushaltsrecht ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verankert (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO), nach dem bei jeglichem Verwaltungshandeln die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen anzustreben ist. Dies setzt die sachgerechte Feststellung des für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarfs voraus. Ziel ist es dabei, eine ordnungsgemäße und zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen. Rechtsgrundlage für Veränderungen im Stellenbestand ist § 17 LHO. Insbesondere sind der strikte Zusammenhang zwischen Stelle und Daueraufgabe zu beachten (§ 17 Abs. 5 LHO und Nr. 3.2 AV § 17 LHO) sowie die Voraussetzungen, unter denen eine Veränderung des Stellenrahmens zulässig ist (Nrn. 5 und 6 AV § 17 LHO).

### 5.5 Beirat für den Rettungsdienst

- 109 Gemäß § 8b RDG ist bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung im Einvernehmen mit der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung ein Beirat für den Rettungsdienst zu bilden. Dem Beirat gehören insbesondere Vertreterinnen oder Vertreter der Landesverbände der Krankenkassen sowie der Verbände der Ersatzkassen und der privaten Krankenversicherungen, des Landesverbandes der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, der Ärztekammer Berlin, der in Berlin tätigen Notärztinnen und Notärzte, der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin, der Aufgabenträger im bodengebundenen Rettungsdienst sowie der im Rettungsdienst mit Luftfahrzeugen und in der Wasserrettung tätigen Auf-

---

163 Gesetz über den Beruf der Notfallsanitäterin und des Notfallsanitäters (Notfallsanitätäergesetz – NotSanG) vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1348)

164 Mit dem Notfallsanitätäergesetz hat der Bundesgesetzgeber den umfassend ausgebildeten und mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteten Notfallsanitäter eingeführt, der das Berufsbild des Rettungssanitäters erweitert hat.

165 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 9. September 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/28445)

166 vgl. Jahresbericht 2021 der Berliner Feuerwehr, Übersicht der Hilfsfristen der Jahre 2012 bis 2021, S. 214

167 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport vom 31. Januar 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10595)

168 vgl. Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen, Gesundheitsquote des unmittelbaren Landesdienstes Berlin, Berichtsjahr 2021 (Übersicht der Jahre 2017 bis 2021)

gabenträger an. Seine Aufgabe ist es, das für den Rettungsdienst zuständige Senatsmitglied in grundsätzlichen Fragen einer leistungsfähigen, fachgerechten und wirtschaftlichen Durchführung des Rettungsdienstes zu beraten. Der Beirat kann dem für den Rettungsdienst zuständigen Senatsmitglied als Ergebnis seiner Beratungen Empfehlungen in Form von Beschlüssen geben (§ 2 Abs. 2 Geschäftsordnung des Beirates für den Rettungsdienst). Der oder die Vorsitzende beruft den Beirat grundsätzlich einmal im Jahr und bei Bedarf sowie auf Verlangen eines Drittels seiner Mitglieder ein. Den Vorsitz führt das für den Rettungsdienst zuständige Senatsmitglied oder eine von ihm beauftragte Person (§ 8b Abs. 1 Satz 3 RDG).

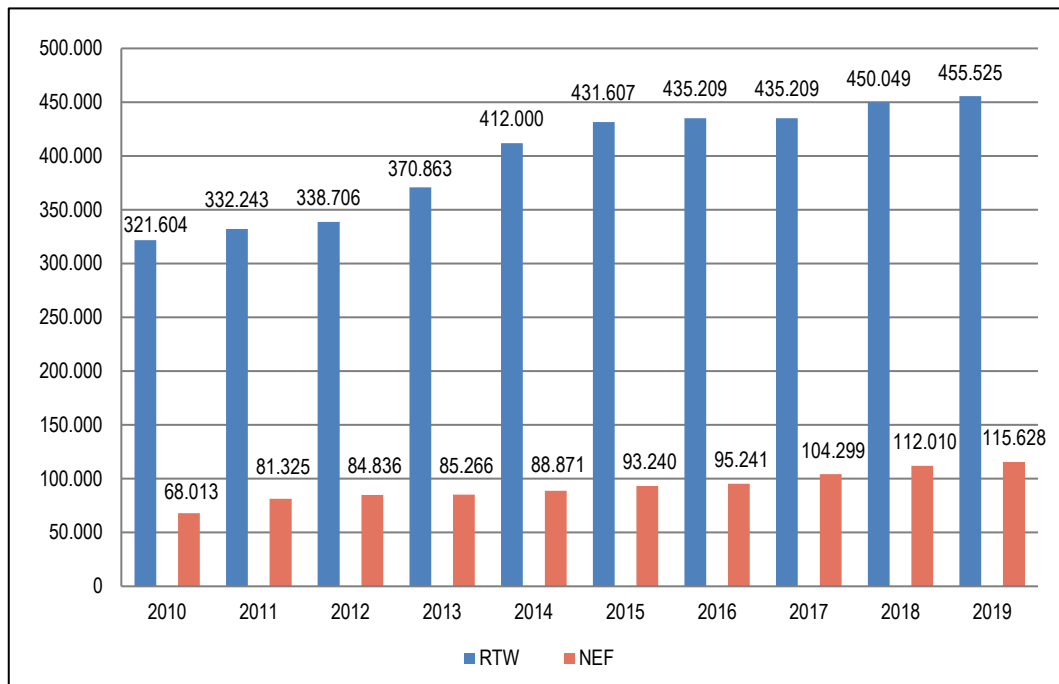
Der Beirat trat trotz gesetzlicher Vorgabe nicht jährlich zusammen. Er hat allerdings in seinen Sitzungen verschiedene wichtige Themen angesprochen, Beschlüsse mit konkreten Empfehlungen fasste er jedoch nicht. Maßnahmen aufgrund der Beratungen des Beirats entwickelte die Senatsverwaltung nicht. Die steigenden Einsatzzahlen, insbesondere auch in der Notfallrettung und bei den Krankentransporten, waren bereits seit dem Jahr 2005 bekannt, wurden vielfältig diskutiert, ein Konsens wurde jedoch nur selten gefunden. Die Einführung einer integrierten Krankentransportleitstelle ist ebenfalls nicht weiterverfolgt worden, obwohl gesetzlich deren Einrichtung möglich ist (§ 8 Abs. 2 RDG). Damit wurden die wirtschaftlichen Vorteile, die durch den Betrieb einer integrierten Leitstelle entsprechend der Forderung des Rechnungshofs im Jahresbericht 2011 (T 101 bis 112) zu erwarten wären, nicht erschlossen. Aus den vom Rechnungshof eingesehenen Protokollen ist nicht ersichtlich, dass der Beirat seine Funktion als Beratungsgremium für das zuständige Senatsmitglied genutzt hat.

- 110 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung in ihrer Funktion als Leitung des Beirats nicht dafür gesorgt hat, dass die Arbeit des Beirats zu einer erkennbaren Verbesserung der vordringlichsten Probleme im Rettungsdienst beitragen konnte.

## **5.6 Einsatzzahlen und Bevölkerungs- und Stellenentwicklung**

- 111 Der Rechnungshof hat die Jahresberichte der Berliner Feuerwehr für die Jahre 2010 bis 2019 nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Insgesamt sind die Einsatzzahlen in diesem Zeitraum erheblich angestiegen.



**Ansicht 43: RTW/NEF-Einsätze gesamt in den Jahren 2010 bis 2019**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben im Jahresbericht 2019 der Berliner Feuerwehr

Prozentual betrachtet sind die Einsatzzahlen für die RTW im Zeitraum 2010 bis 2019 um rd. 44 % gestiegen. Auch die Einsätze, die von den Hilfsorganisationen<sup>169</sup> und der Bundeswehr gefahren worden sind, sind erheblich angewachsen. Ein Teil der Rettungseinsätze wird im Land Berlin durch Hilfsorganisationen sowie die Bundeswehr in Form des Konzessionsmodells erbracht. Allein bei den RTW haben sich deren Einsatzzahlen von 66.965 im Jahr 2010 auf 137.438 im Jahr 2019 mehr als verdoppelt. Damit erhöhen sich auch die Anforderungen, die an die Partner der Notfallrettung gestellt werden, deutlich.

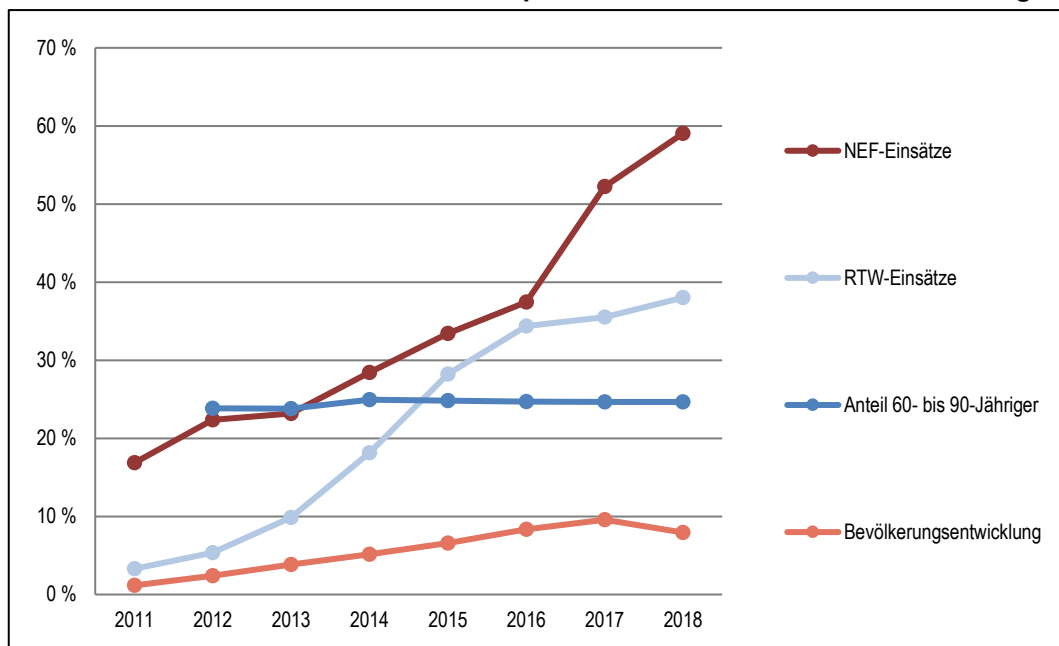
Die Einsatzzahlen für die NEF sind im Zeitraum 2010 bis 2019 noch deutlicher angestiegen als die Einsatzzahlen für die RTW. Prozentual betrachtet sind die Einsatzzahlen für die NEF zwischen 2010 und 2019 um rd. 69 % gestiegen.

Die Bevölkerung Berlins ist unter Einbeziehung der täglichen durchschnittlichen Touristenzahl im Zeitraum 2010 bis 2018<sup>170</sup> um rd. 9 % gewachsen. Dem steht ein Wachstum der RTW-Einsatzzahlen um rd. 44 % und der NEF-Einsatzzahlen von rd. 69 % gegenüber. Der Anteil der 60- bis 90-Jährigen lag in den Jahren 2012 bis 2018 zwischen 23,8 % und 24,9 % und ist damit relativ stabil geblieben.

169 Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst, Arbeiter-Samariter-Bund

170 Zum Prüfungszeitpunkt waren Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg über die Bevölkerungszahlen für das Jahr 2019 noch nicht veröffentlicht.

#### Ansicht 44: Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung der Einsatzzahlen in den Jahren 2010 bis 2018 sowie prozentualer Anteil der 60- bis 90-Jährigen



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben im Jahresbericht der Berliner Feuerwehr der jeweiligen Jahre sowie des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg über die jährlichen Bevölkerungszahlen; Zahlen für das Jahr 2019 lagen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor

In der Darstellung wird deutlich, dass sowohl die Gesamtentwicklung der Bevölkerungszahl Berlins als auch die Entwicklung des Anteils der Altersgruppe 60 bis 90 Jahre nur wenig und damit nicht proportional zur Anzahl der RTW- und NEF-Einsätze gestiegen sind. Der drastische Anstieg der Einsatzzahlen entspricht weder dem Bevölkerungszuwachs noch den Veränderungen in der Altersstruktur.

Im Zeitraum 2010 bis 2018 hatte die Berliner Feuerwehr in den Stellenplänen der Haushaltspläne einen Zuwachs um rd. 500 Stellen zu verzeichnen. Insbesondere von 2017 zu 2018 hat es einen Stellenzuwachs um rd. 200 Stellen gegeben. Jedoch ist die Anzahl der tatsächlich besetzten Stellen seit dem Jahr 2010 nur um 1,2 % (38 Stellen) gestiegen und damit nahezu konstant geblieben. Zudem sind rd. 38 % der Beschäftigten zwischen 50 und 60 Jahre alt und werden mithin den aktiven Dienst bei der Berliner Feuerwehr in den nächsten zehn Jahren verlassen.

Die Auswertungen zeigen, dass sich die stark gestiegenen Einsatzzahlen nicht linear zur Entwicklung der Bevölkerung verhalten und offenbar andere Ursachen haben. Es ist zu erkennen, dass die Berliner Feuerwehr den gestiegenen Einsatzzahlen durch einen Stellenaufwuchs begegnet ist, jedoch unterproportional. Zudem spiegelt sich der Stellenaufwuchs nicht in der Zahl der besetzten Stellen wider. Aufgrund der Altersstruktur wird es eine besondere Herausforderung sein, bis zum Ausscheiden des Personals genügend Rettungsdienstkräfte ausgebildet bzw. eingestellt zu haben. Eine Personalunterdeckung aufgrund des altersbedingten Ausscheidens muss vermieden werden.

- 112 Die Senatsverwaltung hat es versäumt, wirksame Konzepte zur Reduzierung der steigenden Einsatzzahlen im Rettungsdienst zu erarbeiten und hierfür auch den Beirat für den Rettungsdienst zu nutzen.

## 5.7 Bemessung der bedarfsgerechten Rettungsmittelvorhaltung

- 113 Die Ärztliche Leitung Rettungsdienst sorgt dafür, dass im Rettungsdienst die notwendigen Strukturen aufgebaut und Prozessabläufe konstant, sach-, zeit- und bedarfsgerecht erbracht werden, um notfallmedizinische Standards und Schutzziele einzuhalten (§ 5b Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 6 RDG). Das Schutzziel beinhaltet eine vorgeschriebene Personalstärke, eine Zeit zur Schutzzielerreichung und einen Erreichungsgrad.<sup>171</sup> In Berlin wird das Schutzziel für den Bereich des Rettungsdienstes so definiert, dass ein RTW mit zwei Dienstkräften Besatzung in 90 % der Einsätze innerhalb von 10 Minuten eintreffen soll. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat mit der Berliner Feuerwehr eine Vereinbarung getroffen, in der das Schutzziel festgelegt worden ist. Darin wird die Hilfsfrist von 10 Minuten bestimmt, die sich aus der Zeit zwischen Notrufannahme in der Leitstelle und Eintreffen der ersten Einsatzkräfte am Einsatzort berechnet.

Die durchschnittlich erreichte Hilfsfrist im Jahr 2018 betrug laut Angabe im Jahresbericht 2019 der Berliner Feuerwehr 10,23 Minuten. Zudem wurde das festgelegte Schutzziel nur zu 55,3 % erreicht.

Der Rechnungshof hat auf der Grundlage der Einsatzdaten des Jahres 2018 und der im Gutachten aus dem Jahr 2016 verwendeten Kriterien die bedarfsgerechte Rettungsmittelvorhaltung berechnet. Er hat diese für jeden RTW- und NEF-Stützpunkt ermittelt und somit kleinere Cluster als im Gutachten gewählt, das mehrere RTW- und NEF-Stützpunkte zusammengefasst hat. Im Gutachten wurde als ein Kriterium zur Erreichung des Schutzziels davon ausgegangen, dass der sogenannte „Überschreitungsfall“ nicht häufiger als in jeder dritten Schicht auftreten, d. h. bei 12-Stunden-Schichten frühestens nach 36 Stunden wiederkehren darf (Bemessungsregel). „Überschreitungsfall“ ist der Risikofall, bei dem sich in einem Einsatzbereich gleichzeitig mehr Notfälle ereignen als Rettungsmittel in diesem Bereich zur Bewältigung aller Notfälle vorgehalten werden. In einem solchen Fall müssen Rettungsmittel aus benachbarten Einsatzbereichen hinzugezogen werden. Dadurch ist das Erreichen der Hilfsfrist und damit des Schutzziels nicht mehr sichergestellt. Die stark gestiegenen Einsatzzahlen führen dazu, dass die im Gutachten aus dem Jahr 2016 verwendete Bemessungsregel zur Erreichung des Schutzziels nicht annähernd eingehalten werden kann. Zur Einhaltung dieser Regel in allen Schichten müssten zusätzlich 66 RTW und 24 NEF (einschließlich RTH) vorgehalten werden. Im Ergebnis muss festgestellt werden, dass für die im Jahr 2018 vorhandene Fahrzeug- und Funktionsverteilung kein NEF-Stützpunkt die vorgegebenen Rahmenbedingungen erfüllte. Unter Zugrun-

<sup>171</sup> vgl. Jahresbericht 2019 der Berliner Feuerwehr, S. 146

delegung des Personalfaktors der Berliner Feuerwehr von 5,67 ergibt sich zur Besetzung der für die Einhaltung der Bemessungsregel notwendigen Rettungsmittel ein rechnerischer Personalbedarf von 2.205 Dienstkräften. Dies sind gegenüber dem im Gutachten aus dem Jahr 2016 ermittelten Ist-Zustand 1.003 zusätzliche Dienstkräfte.

## 5.8 Personalfaktorberechnung zur Ermittlung des Personalbedarfs

- 114 Als wichtige Bemessungsgrundlage in der Personalwirtschaft für Schichtdienstmodelle zählt der Personalfaktor. Mit diesem Wert wird eine Funktionsstelle multipliziert, um zu gewährleisten, dass diese Funktionsstelle rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr besetzt ist. Der Funktionsbedarf ist umzurechnen in einen Personalbedarf (Stellenbedarf). Für die Ermittlung des Personalfaktors muss die Netto-Vollzeit-Jahresstundenzahl<sup>172</sup> berechnet werden. Diese ergibt sich aus den Brutto-Vollzeit-Jahresstunden abzüglich Vollzeit-Ausfallstunden (z. B. Urlaub, Krankheit, Aus- und Fortbildung). Der Personalfaktor in einem Kennzahlenvergleich der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)<sup>173</sup> stellt sich wie folgt dar:

### Ansicht 45: Personalfaktorberechnung: Kennzahlenvergleich KGSt 2017/ Berliner Feuerwehr 2017/2018 nach KGSt-Modell

Kennzahl	KGSt 2017	Berlin 2017	Berlin 2018
	(Bundesweiter Vergleichsring)	(Zulieferung der Berliner Feuerwehr zum KGSt-Vergleichsring)	
Wochenarbeitszeit (in Stunden)	48,00	46,38	44,45
Jahresarbeitsleistung (in Stunden)	2.502,86	2.418,39	2.317,75
Ausfallzeiten Gesamt (in Prozent)	32,8 %	40,2 %	47,8 %
Ausfallzeiten Gesamt (in Stunden)	820,89	972,97	1.107,67
Nettoarbeitsleistung (in Stunden)	1.681,97	1.445,42	1.210,08
<b>Ist-Personalfaktor</b>	<b>5,21</b>	<b>6,06</b>	<b>7,23</b>

Quelle: KGSt-Vergleichsring für Berufsfeuerwehren in Städten mit mehr als 250.000 Einwohnern 2017 sowie Zulieferung der Berliner Feuerwehr zum KGSt-Vergleichsring

Ein wesentlicher Grund für den höheren Personalfaktor der Berliner Feuerwehr liegt in der gegenüber dem bundesweiten Vergleichsring geringeren Wochenarbeitszeit. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hatte mit den Gewerkschaften der Berliner Feuerwehr am 30. April 2018 eine Vereinbarung zur Reduzierung der regelmäßigen Arbeitszeit von 48 auf 44 Stunden und die Einführung eines 12-Stunden-Schichtsystems geschlossen. Seit dem 3. September 2018 arbeitet die Berliner Feuerwehr als erste Berufswehr mit diesem Schichtsystem.

172 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung, Stand: 25. August 2021, Nr. 2.4.3.5.4.7

173 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Personalfaktorberechnung: Kennzahlenvergleich KGSt 2017/Berlin Feuerwehr 2017/2018

In einigen Bereichen ist eine von der 44-Stunden-Woche abweichende regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit festgesetzt worden.

Darüber hinaus wurden zum Prüfungszeitpunkt in der Berliner Feuerwehr unterschiedliche Personalfaktoren für den Rettungsdienst verwendet. Die Berliner Feuerwehr unterscheidet den „Personalfaktor“ zur Berechnung des Soll-Personalbedarfs und den zur Zuweisung des Ist-Personals zu den Funktionsstellen („Personalzuweisungsfaktor“).

- 115 Der Rechnungshof hat auf der Grundlage des KGSt-Modells<sup>174</sup> und dem sich daraus ergebenden Personalfaktor von 7,23 für das Jahr 2018 (vgl. Ansicht 45) den Personalbedarf anhand seiner Ergebnisse aus der bedarfsgerechten Rettungsmittelvorhaltung berechnet. Es ergibt sich ein rechnerischer **Mehrbedarf von 1.614 Stellen** gegenüber dem Ist-Zustand des Gutachtens aus dem Jahr 2016.

## 5.9 Einsatzfähigkeit und sachliche Verteilzeit

- 116 Gemäß § 2 AZVO FuP<sup>175</sup> beträgt die regelmäßige Arbeitszeit unter Berücksichtigung der Bereitschaftsdienstzeiten nach wie vor im Durchschnitt 48 Stunden in der Woche. Dabei darf der Anteil der Bereitschaftsdienstzeiten an der Arbeitszeit 19 Stunden nicht unterschreiten. Somit können insgesamt 29 Stunden pro Woche reine Einsatzfähigkeit von den Beamtinnen und Beamten der Berliner Feuerwehr erbracht werden. Dies entspricht einem Anteil von 60,4 % an der regelmäßigen Arbeitszeit.<sup>176</sup> Die reine Arbeitszeit besteht aus der Einsatzfähigkeit im Rettungsdienst, den sachlichen Verteilzeiten und den persönlichen Verteilzeiten.

Obwohl die regelmäßige Arbeitszeit im Jahr 2018 auf 44 Stunden reduziert wurde (vgl. T 114), ist die AZVO FuP weiterhin unverändert, sodass das Verhältnis von Einsatzfähigkeit und Bereitschaftsdienstzeiten nicht eindeutig ist. Für Tarifbeschäftigte im Rettungsdienst wurde die gleiche Obergrenze angenommen. Der Rechnungshof hat alle Einsatzzeiten für das Jahr 2018 ausgewertet. Die Einsatzzeit bemisst sich vom Beginn der Alarmierung des Rettungsmittels bis zur Freimeldung des Rettungsmittels an der Wache oder Einsatzbereitschaftsanzeige per Funk.

---

174 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Personalfaktorberechnung: Kennzahlenvergleich KGSt 2017/Berlin Feuerwehr 2017/2018

175 Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes und des Polizeivollzugsdienstes (Arbeitszeitverordnung Feuerwehr und Polizei – AZVO FuP) vom 15. Januar 2008

176  $29 \text{ Stunden pro Woche Einsatzzeit} / 48 \text{ Stunden pro Woche regelmäßige Arbeitszeit} = 60,4 \%$

- 117 Das Gutachten aus dem Jahr 2016 setzt für sachliche Verteilzeiten (Rüstzeiten)<sup>177</sup> 15 % der jeweiligen Rettungsmittelvorhaltezeit in den einzelnen Schichten an. Diese Zahl basiert auf Erfahrungswerten des Gutachters. Zudem berücksichtigt es Splitterzeiten<sup>178</sup> von 10 Minuten pro Einsatz. Der Rechnungshof hat geprüft, ob diese Annahmen dem tatsächlichen Arbeitsaufwand entsprechen. Er hat zur Unterstützung seiner Prüfung und fachlichen Beratung die Berliner Feuerwehr um die Benennung von Vertreterinnen und Vertretern (Expertinnen und Experten) aus den Direktionen und der OE RD gebeten.

Mithilfe dieser Expertengruppe wurde ein Aufgabenkatalog der sachlichen Verteilzeiten (auch „sonstige Aufgaben“ genannt) in Teilaufgaben untergliedert. 18 repräsentative Rettungswachen wurden ausgewählt, zu denen die Funktionsträger zu ihren Arbeitsabläufen und den zugehörigen Zeitanteilen befragt wurden. Diese Befragungen deckten mehrere Funktionen ab. Der Aufwand für Aufgaben, die nur von einzelnen Dienstkräften für die gesamte Wache wahrgenommen werden (z. B. Materialbestellung, Ausbildungsbetreuung) wurde auf alle Rettungsdienst-Dienstkräfte der jeweiligen Wache/des jeweiligen Stützpunktes umgelegt.

Die Aufgaben der sachlichen Verteilzeit hat der Rechnungshof im Rahmen einer ABC-Analyse<sup>179</sup> nach der Bedeutung der Aufgaben geordnet.

---

177 Hierzu gehören Einsatzvor- und -nachbereitung oder Fahrzeugübernahme, Verkehrssicherheitsprüfung, Check der Medizin-Technik (Durchführung der Funktionskontrolle) und des medizinischen Sachbedarfs (Sichtkontrolle gemäß Checkliste RTW/NEF), Zwischenrüsten, Desinfektionszeiten (Grund- und Wochen-desinfektion) und Fahrzeugreinigung. Ebenso werden hier Umkleidezeiten und Datenerfassungszeiten berücksichtigt.

178 Die Berücksichtigung von Splitterzeiten als Arbeitszeit dient dazu, dass dem Einsatzpersonal nach allen Einsätzen genügend Zeit zur Verfügung gestellt wird, den Einsatz zu verarbeiten.

179 Die ABC-Analyse ist ein Ordnungsverfahren zur Planung und Entscheidungsfindung. Objekte werden in drei Klassen von A-, B- und C-Objekten unterteilt und nach absteigender Bedeutung geordnet. Sie ist eine einfache Vorgehensweise zur Gewichtung von Objekten und Prozessen.

**Ansicht 46: ABC-Analyse der Aufgaben der sachlichen Verteilzeiten**

Ordnungsnummer	Bezeichnung der Aufgabe	Anteil an der sachlichen Verteilzeit	entspricht Minuten (Median)	Anteil an der sachlichen Verteilzeit (kumuliert)
121.3	Rettungsmittel reinigen	27,08 %	53,21	27,08 %
122.1	Einsatzvor- und -nachbereitung	23,03 %	45,25	50,11 %
121.2	Medizinische Beladung	15,27 %	30,00	65,38 %
122.3	sonstige Büroarbeiten	14,51 %	28,50	79,89 %
121.1	Fahrzeugübernahme	7,64 %	15,00	87,53 %
123.4	Ausbildungsbetreuung	4,22 %	8,29	91,75 %
122.5	Reinigungsarbeiten des Standortes	2,18 %	4,27	93,93 %
121.6	Fahrzeugtausch (Takeln)	2,13 %	4,19	96,06 %
121.5	Fahrzeug Werkstattfahrt	2,01 %	3,95	98,07 %
121.4	Tankstellenfahrt	1,09 %	2,14	99,16 %
122.2	Materialbestellung	0,43 %	0,85	99,59 %
122.4	Allgemeiner Dienstbetrieb	0,22 %	0,44	99,81 %
123.3	Praktikantenbetreuung	0,09 %	0,18	99,90 %
123.1	Fortbildung	0,08 %	0,16	99,98 %
123.5	Projektarbeit	0,02 %	0,04	100,00 %
123.7	Öffentlichkeitsarbeit	0,00 %	0,00	100,00 %
123.6	Freistellungen	0,00 %	0,00	100,00 %
123.2	Übungen	0,00 %	0,00	100,00 %

Quelle: Erhebung Rechnungshof

Die Aufgaben „Rettungsmittel reinigen“, „Einsatzvor- und -nachbereitung“, „Medizinische Beladung“ und „sonstige Büroarbeiten“ zählen zu den sogenannten A-Aufgaben, die ca. 80 % der gesamten Verteilzeit in Anspruch nehmen. In der Aufgabe „Einsatzvor- und -nachbereitung“ ist auch die Erstellung des Einsatzberichts enthalten. Diese Zeit wird sich aufgrund der Einführung des Rettungsdienst Informations- und Kommunikationssystem (RIKS), welches die bisherigen handschriftlichen Rettungsdienstprotokolle ablöst, verringern. Dafür ist anzunehmen, dass sich zumindest in der Anfangsphase die Einsatzzeiten etwas verlängern werden.

- 118 Der Rechnungshof hat auf der Grundlage der Selbsteinschätzung eine „sachliche Verteilzeit“ von 29,08 % als Anteil an der Arbeitszeit für Einsatzfähigkeit ermittelt. Darüber hinaus ist entsprechend dem Organisationshandbuch des Bundes eine persönliche Verteilzeit von 5 %<sup>180</sup> dazuzurechnen.

Die Belastung aus Einsatzfähigkeit inklusive sachlicher und persönlicher Verteilzeit beträgt bei den RTW zwischen 84,7 % und 58,16 % der Arbeitszeit für Einsatzfähigkeit und liegt damit deutlich über dem bisher vorgegebenen Verhältnis von Einsatzfähigkeit und Bereitschaftsdienstzeiten von 60 %. Die Belastung aus

180 Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung (a. a. O.), Nr. 2.4.3.5.4.3

Einsatzfähigkeit beträgt bei den NEF zwischen 75,1 % und 58,16 % der Arbeitszeit für Einsatzfähigkeit und liegt damit ebenfalls über dem bisherigen Wert.

### **5.10 Organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten zur Reduzierung der sachlichen Verteilzeit**

- 119 Der Rechnungshof hat ablauforganisatorische Erkenntnisse, die er in den Interviews gewonnen hat, gemeinsam mit der Expertengruppe besprochen und Optimierungsmöglichkeiten für die Erfüllung der Aufgaben vorgeschlagen, die besonders zeitintensiv sind. Für mehrere Aufgaben wurde angeregt, hierfür eingeschränkt einsatzfähige Dienstkräfte einzusetzen (Tagesergänzungskraft)<sup>181</sup>. In der Berliner Feuerwehr sind nach eigener Aussage mehr eingeschränkt dienstfähige Dienstkräfte vorhanden, als ausfinanzierte Funktionen in den sogenannten rückwärtigen Bereichen (Einsatzleitstelle, allgemeine Verwaltung, technische Dienste, Logistik etc.) zur Verfügung stehen.

Für die Aufgabe „Medizinische Beladung“ ist das Auffüllen der medizinischen Beladung des Fahrzeuges einschließlich der Einsatzmittel vorgesehen. Dafür wurde vorgeschlagen, entweder verschließbare Schränke oder „Automaten“ für Kleinmaterial in Absprache mit den Krankenhäusern in den dortigen Rettungstellen zu deponieren. Eine Materialnachrüstung könnte durch das Informationssystem RIKS an die Wache gemeldet werden, damit dort die Materialschränke oder Automaten aufgefüllt werden können. Um die Dienstkräfte des Rettungsdienstes bei der Aufgabe „Rettungsmittel reinigen“ zu entlasten, könnten Tagesergänzungskräfte diese Aufgabe übernehmen und ggf. einen Ersatz-RTW für den Einsatz vorbereiten, der dann mit einem aus dem Einsatz kommenden RTW getauscht wird. Die Materialbestellung und -lagerung ließe sich durch die Einführung von Lagerhaltungsstandards und eines geeigneten intelligenten Warenwirtschaftssystems verbessern.

- 120 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung und die Berliner Feuerwehr haben organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten nicht umfassend geprüft und genutzt. Die hierfür notwendigen finanziellen Aufwendungen sind durch begleitende Steuerungsmaßnahmen und zeitnahe Evaluation auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

### **5.11 Stellungnahme der Senatsverwaltung**

- 121 Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport hat in ihrer Stellungnahme den Beratungscharakter des Beirats und die Heterogenität der Interessen der Mitglieder betont. Dadurch werde ein einheitliches Vorgehen erschwert. Die

---

181 Als Tagesergänzungskraft werden vorrangig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Einsatzdienstes eingesetzt, die zeitweise oder endgültig keine Einsatztauglichkeit besitzen.



vom Rechnungshof geäußerte Erwartung, konkrete Vereinbarungen herbeizuführen, sei nicht durch den Beratungsauftrag des § 8b Abs. 2 RDG gedeckt.

Der Rechnungshof verkennt nicht die Heterogenität der Interessen der Mitglieder. Jedoch verpflichtet die Leitungsfunktion der Senatsverwaltung, die Arbeit des Beirats wie vorgesehen zu organisieren, insbesondere also regelmäßig zu Sitzungen einzuberufen und eine Tagesordnung vorzusehen. Sofern bereits dies nicht erfolgt, ist der Beirat von vornherein nicht in der Lage, seine Beratungsfunktion, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, zu erfüllen.

- 122 Die Senatsverwaltung hat dem vom Rechnungshof dargestellten Rettungsmittelbedarf widersprochen, da dieser nur rein rechnerische Bedarfe enthalte. Diese seien realitätsfern und nicht auf der Grundlage der Methodik des Gutachtens basierend.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften nicht die den vom Rechnungshof ermittelten Ergebnisse zum Rettungsmittelbedarf. Der Rechnungshof hat das gleiche methodische Vorgehen wie der Gutachter verwendet. Das Gutachten hat für den sogenannten Überschreitungsfall 27 Cluster aus mehreren Stützpunkten zugrunde gelegt. Demgegenüber hat der Rechnungshof den Überschreitungsfall für jeden der RTW- und NEF-Stützpunkte berechnet. Dies dient der präzisen Darstellung der Auslastungssituation jedes einzelnen Stützpunktes. Dieses Vorgehen hat der Rechnungshof vor allem deshalb gewählt, weil die vorgesehene Bemessungsregel für den Überschreitungsfall zum Zeitpunkt der Prüfung in nahezu keinem Stützpunkt eingehalten werden konnte. Zum Ausgleich zur Verfügung stehende Kapazitäten, um außerhalb des eigenen Stützpunktes Einsätze abzusichern, waren somit weitgehend nicht vorhanden. Durch die Vorgehensweise des Rechnungshofs werden die Belastungssituation im Rettungsdienst, die Unerreichbarkeit des vorgegebenen Schutzziels und die daraus folgende Notwendigkeit, die Einsatzzahlen im Rettungsdienst zu reduzieren, aufgezeigt. Richtig ist der Hinweis der Senatsverwaltung, dass es sich um rein rechnerische Bedarfe handelt, die ohne Anpassungen der bestehenden Infrastruktur der Berliner Feuerwehr nicht umsetzbar sind.

- 123 Die Senatsverwaltung hat ebenfalls auf die starke Steigerung der Einsatzzahlen verwiesen, die zu einer besonderen Belastung für den Rettungsdienst geführt hätte und der sie in Zusammenarbeit mit der Berliner Feuerwehr und der Ärztlichen Leitung Rettungsdienst konzeptionell begegne. Sie hat hierzu vielfältige Maßnahmen aus dem Bereich der Information, Prävention, Leitstellendisposition, Aus- und Weiterbildung, Ausrüstung sowie Abstimmungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung und anderen Beteiligten angeführt. Seit April 2021 sei zudem ein Telenotarzdienst implementiert worden. Zudem würden seit Jahren kontinuierliche Stellenzuwächse ermöglicht, die Regelvorhaltung der RTW und NEF erhöht und die Anzahl der Stützpunkte erweitert. Erschwerend kämen der steigende Personalbedarf aufgrund der Einführung der 44-Stunden-Arbeitszeit, die Bindung von Ressourcen durch den kostenintensiven Betrieb der Stroke-Einsatz-

Mobile (STEMO), steigende Anforderungen zur Erlangung und/oder Aufrechterhaltung der notfallmedizinischen Qualifikation sowie erhöhte Personalfluktuations durch steigende pensionsbedingte Personalabgänge und der Ausbildungsaufwand für Nachwuchskräfte hinzu.

Die Senatsverwaltung und die Berliner Feuerwehr haben bereits vielfältige Maßnahmen zur Reduzierung der Einsatzzahlen ergriffen. Dies hat jedoch bisher nicht zu der erforderlichen Reduzierung der Einsatzzahlen geführt. Die Einsatzzahlen haben auch nach der Prüfung des Rechnungshofs weiterhin deutliche Zuwachsraten. Die Senatsverwaltung und die Berliner Feuerwehr müssen daher die Wirkung ihrer Maßnahmen überprüfen und weitere Maßnahmen ergreifen.

- 124 Die Senatsverwaltung hat zudem ausgeführt, dass sich die Berliner Feuerwehr bei der Planung des Personalbedarfs bereits auf den Rechenweg des KGSt-Personalfaktors festgelegt habe und die Überarbeitung der AZVO FuP geplant sei. Die im Gutachten verwendeten Pauschalen für Rüst- und Splitterzeiten hält sie weiterhin für plausibel.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass die vom Rechnungshof ermittelten Verteilzeiten (Rüst- und Splitterzeiten) aktueller und anhand der berlinspezifischen Situation konkret erhoben worden sind. Die im Gutachten verwendeten Verteilzeiten basieren dagegen auf langjährig verwendeten und regional nicht spezifizierten Pauschalen.

- 125 Die Senatsverwaltung hat eingewandt, dass seit mehreren Jahren die Einsatzkräfte bei den sachlichen Verteilzeiten durch Tagesergänzungskräfte entlastet werden, eine organisatorische Ausweitung des Ansatzes jedoch durch personelle, finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen begrenzt werde. Sie hat zudem ausgeführt, dass weitere Maßnahmen zur Entlastung der Einsatzkräfte (z. B. verstärkte Einbindung externer Dienstleister, Reservefahrzeuge, IT-Unterstützung) geplant seien.

Dem Rechnungshof sind die Rahmenbedingungen beim Einsatz von Tagesergänzungskräften bekannt. Er hat bereits in seinem Jahresbericht 2011 (T 104) die Erwartung geäußert, dass die Berliner Feuerwehr und die für Inneres zuständige Senatsverwaltung geeignete Maßnahmen für einen effizienteren Einsatz des eingeschränkt feuerwehrdienstfähigen Personals prüfen. Die im Rahmen der aktuellen Prüfung aufgezeigten konkreten Verwendungsmöglichkeiten sollen die Verwaltungen bei der Umsetzungsplanung bestärken. Die erwähnten Maßnahmen zur Entlastung der Einsatzkräfte sollten umgehend umgesetzt und evaluiert werden.

## 5.12 Zusammenfassung und Erwartung

- 126 Der Rechnungshof hat den notwendigen Personalbedarf im Rettungsdienst der Berliner Feuerwehr rechnerisch ermittelt und dabei einen erheblichen Mehrbedarf an Rettungsmitteln für das Erreichen des Schutzziels festgestellt. Ob und in welchem Umfang zusätzliche Stellen tatsächlich zur Verfügung gestellt werden, hängt davon ab, ob Anpassungen an gesetzliche und organisatorische Rahmenbedingungen vorgenommen werden und in welchem Maße es gelingt, durch verschiedene organisatorische Maßnahmen die errechneten Mehrbedarfe zu kompensieren. Hierzu hat der Rechnungshof Hinweise gegeben, um die Vor- und Nachbereitungszeiten der Rettungsdiensteinsätze zu reduzieren. Den steigenden Einsatzzahlen im Rettungsdienst wird die Berliner Feuerwehr nicht durch proportionale Steigerungen der Rettungsmittel und Rettungsdienstkräfte begegnen können. Daher sind wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der Einsatzzahlen notwendig.
- 127 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof:
- Die Tätigkeit des Beirats für den Rettungsdienst hat nicht zu einer erkennbaren Verbesserung der vordringlichsten Probleme im Rettungsdienst geführt.
  - Bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung sind bisher keine Konzepte zur Reduzierung der steigenden Einsatzzahlen im Rettungsdienst vorhanden.
  - Die Berliner Feuerwehr kann das vorgegebene Schutzziel nicht annähernd einhalten.
  - Die Berliner Feuerwehr hat den Personalbedarf im Rettungsdienst nicht sachgerecht auf Grundlage einer Personalbedarfsberechnung ermittelt.
  - Durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung und die Berliner Feuerwehr sind organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten bisher nicht ausreichend geprüft und ggf. genutzt worden.
- 128 Der Rechnungshof erwartet, dass
- **die für Inneres zuständige Senatsverwaltung ihre Funktion als Leitung des Beirats verstärkt nutzt, um konkrete Empfehlungen zur Optimierung des Rettungsdienstes herbeizuführen, insbesondere mit allen Beteiligten auf die Einführung einer integrierten Krankentransportleitstelle hinwirkt,**
  - **die Berliner Feuerwehr die Ergebnisse der Prüfung nutzt, um den Personalbedarf im Rettungsdienst auf Grundlage einer Personalbedarfsberechnung zu ermitteln,**
  - **die für Inneres zuständige Senatsverwaltung und die Berliner Feuerwehr aufeinander abgestimmte Maßnahmen ergreifen, um die Einsatzzahlen zu reduzieren, dafür ist die Mitarbeit des Beirats zu nutzen,**

- die für Inneres zuständige Senatsverwaltung und die Berliner Feuerwehr prüfen, ob und inwieweit sie zur Erreichung des Schutzziels die rechnerisch notwendigen zusätzlichen RTW und NEF beschaffen, das zur Besetzung der zusätzlichen Rettungsmittel erforderliche Personal einstellen und die weiteren Kapazitäten zur Unterbringung des Personals und der Rettungsmittel vorhalten können,
- die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zusätzlich geeignete Maßnahmen ergreift, die es der Berliner Feuerwehr ermöglichen, das Schutzziel zu erreichen, oder das Schutzziel auf ein realistisches Niveau anpasst und dies offen kommuniziert,
- die Berliner Feuerwehr auf der Grundlage der vorliegenden analytischen Aufwandsschätzung umfassend ihre Prozesse analysiert und überprüft, inwieweit die Wahrnehmung der „sonstigen Aufgaben“ durch Änderung der Organisation, der Technikbetreuung oder des Personaleinsatzes optimiert werden kann und
- die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die AZVO FuP anpasst und konkretisiert.

## 6 Mängel bei der Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin – Schwerpunkt Geschäftsprozessmanagement

*Zum E-Government gehört die elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür sind mit dem E-Government-Gesetz Berlin im Jahr 2016 geschaffen worden. Vor der Digitalisierung ist die Optimierung von Verwaltungsabläufen (Geschäftsprozessmanagement) erforderlich, um diese transparent, effizient und effektiv zu gestalten. Der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ist es bisher nicht gelungen, das Geschäftsprozessmanagement der Berliner Verwaltung in diesem Sinne zu organisieren. Die Aufbau- und Ablaufstrukturen sind zu komplex und zu kompliziert. Verantwortungen und Rollen sind nicht klar genug voneinander abgegrenzt, Begriffe und Entscheidungswege teilweise nicht eindeutig und verbindlich definiert. Die Möglichkeit, Geschäftsprozesse auf einer zentralen Plattform, einer Bibliothek für das Prozesswissen in der Berliner Verwaltung, bereitzustellen, ist unzureichend kommuniziert. Der für die Aufgaben des gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagements benötigte Stellenbedarf ist nicht aufgabengerecht ermittelt worden. Eine in Auftrag gegebene Evaluation des E-Government-Gesetzes Berlin beschränkte sich allein auf rechtliche Aspekte, es fehlte die Vorgabe von Kriterien zur Prüfung der Ziel- und Zweckerreichung in der praktischen Umsetzung. Insgesamt sieht der Rechnungshof die Aufgabenerfüllung der IKT-Steuerung im Bereich des gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagements als unzureichend an.*

## 6.1 Einleitung

- 129 Ziel des im Juni 2016 in Kraft getretenen Gesetzes zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin – EGovG Bln) ist es, die Verwaltungsverfahren und -strukturen aller Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung unter Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) auf E-Government umzustellen. Für die Außenwirkung sollen mehr nutzerinnen- und nutzerfreundliche elektronische Dienste für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft bereitgestellt werden. Verwaltungsintern ist durch eine einheitliche IKT-Steuerung die Basis für mehr Leistungsfähigkeit, Transparenz, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit zu schaffen. Vor Einführung informationstechnischer Systeme ist die Dokumentation, Analyse und Optimierung von Verwaltungsabläufen (Geschäftsprozessmanagement – GPM) grundsätzlich erforderlich. Die Geschäftsprozesse sollen vereinheitlicht und standardisiert werden.

## 6.2 Prüfungsvorgehen

- 130 Der Rechnungshof hat die Umsetzung des EGovG Bln mit dem Schwerpunkt GPM für den Zeitraum vom Inkrafttreten des Gesetzes bis zum Frühjahr 2021 geprüft.

Der Rechnungshof wollte sich einen Einblick in die Organisation und den Stand des GPM im Land Berlin verschaffen. Dabei hat er sich mit einigen grundsätzlichen organisatorischen Änderungen des berlinweiten GPM näher befasst. Die Prüfungserhebungen erfolgten im Wesentlichen durch die Auswertung von Unterlagen, durch strukturierte Interviews und Gespräche. Der Rechnungshof führte ergänzend eine schriftliche Umfrage zum Stand der GPM-Projekte mittels Fragebogen in allen Bezirksamtern durch.

## 6.3 Zuständigkeiten und Finanzrahmen für landesweite Maßnahmen des E-Government im Land Berlin

- 131 Der Senat (Hauptverwaltung) nimmt die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung einschließlich der IKT-Steuerung wahr. Die Bezirksamter sind für alle anderen Aufgaben der Verwaltung zuständig.<sup>182</sup> Nach der Geschäftsverteilung des Senats obliegen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung u. a. die ressort- und verwaltungsebenenübergreifende Steuerung der E-Government-Entwicklung, der Festsetzung und Überwachung der Einführung der Standards für einen sicheren, wirtschaftlichen, benutzerfreundlichen und medienbruchfreien IKT-Einsatz und die Koordinierung und Steuerung eines gesamtstädtischen GPM.

---

182 Art. 67 Abs. 1 und 2 VvB i. V. m. § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. dem Allgemeinen Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG)

Die daraus resultierenden Aufgaben sind durch Fachgesetz, das EGovG Bln, beschrieben. Demnach ist die bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung etablierte IKT-Staatssekretärin oder der IKT-Staatssekretär für die Grundsatzangelegenheiten der IKT (IKT-Steuerung) zuständig.<sup>183</sup> Diese bzw. dieser wird vom IKT-Lenkungsrat zu strategischen und ressort- und verwaltungsebenenübergreifenden Angelegenheiten des IKT-Einsatzes und des E-Governments beraten. Ständige Mitglieder dieses Gremiums sind neben der IKT-Staatssekretärin oder dem IKT-Staatssekretär u. a. die Chefin oder der Chef der Senatskanzlei, je eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär aus jeder weiteren Senatsverwaltung und jeweils ein Bezirksamtsmitglied pro Bezirk.<sup>184</sup>

- 132 Alle Verwaltungsverfahren und internen Verwaltungsabläufe sind seit dem Jahr 2020 in elektronischer Form abzuwickeln (§ 4 Abs. 6 und § 10 Abs. 1 i. V. m. Abs. 4 EGovG Bln). Mit dem Gesetz zur Änderung des EGovG Bln vom 27. September 2021 wurde festgelegt, dass Verwaltungsabläufe und Verwaltungsleistungen unter Einhaltung der Vorgaben der zentralen IKT-Steuerung zuvor dokumentiert, analysiert und optimiert werden müssen, sofern sie erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden (§ 10 Abs. 2 EGovG Bln). Dabei ist auf die Optimierung und Standardisierung der Prozesse und der Ablauforganisation hinzuwirken, insbesondere in der ressort- und verwaltungsebenenübergreifenden Zusammenarbeit in der Berliner Verwaltung (§ 21 Abs. 2 Nr. 8 EGovG Bln). Ziel ist es auch, bis spätestens ab dem 1. Januar 2025 die elektronische Akte einzuführen.
- 133 Die IKT-Staatssekretärin oder der IKT-Staatssekretär der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung leitet die Organisationseinheit mit den Aufgaben der IKT-Steuerung (§ 21 Abs. 1 Satz 3 EGovG Bln). Die IKT-Steuerung koordiniert und setzt verbindliche Standards, Grundsätze und Regelungen fest. Hierzu können die notwendigen Verwaltungs- und Ausführungsvorschriften erlassen werden (§ 25 Abs. 1 und 3 EGovG Bln).
- 134 Durch Beschlüsse des IKT-Lenkungsrates wurden bereits in den Jahren 2017 und 2018 die bezirksübergreifenden GPM-Zuständigkeiten für die einzelnen Politikfelder, die Querschnittsaufgaben, die „Sonstigen Organisationseinheiten“ und die „Beauftragten“ festgelegt.<sup>185, 186</sup> Die Zuordnung der Politikfelder orientierte sich dabei an der Struktur der Ämter (Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz). So obliegt beispielsweise dem Bezirksamt Reinickendorf die Federführung der Politikfeld-Prozesse des Schul- und Sportamtes. Das Bezirksamt Pankow ist zuständig für die Querschnittsprozesse der Serviceeinheit Facility Management.

---

183 §§ 20, 21 EGovG Bln

184 § 22 EGovG Bln

185 Beschluss 28/2017 IKT-Lenkungsrat vom 11. Dezember 2017 – Bezirkliche Politikfeldzuweisung zur Umsetzung des Geschäftsprozessmanagements

186 Beschluss 17/2018 IKT-Lenkungsrat vom 24. September 2018 – Bezirkliche Politikzuweisung zur Umsetzung des Geschäftsprozessmanagements – (Sonstige und Beauftragte)



- 135 Die Sachausgaben für die landesweiten Maßnahmen des E-Government sind weitgehend im Einzelplan 25 zentral veranschlagt. Das betrifft insbesondere die Ausgaben für die verfahrensunabhängige IKT, Ausgaben für die verfahrensunabhängige IKT und Ausgaben für Geschäftsprozessoptimierung (GPO). Ausgaben für die verfahrensunabhängige IKT und für GPO werden darüber hinaus in den Einzelplänen der Senatsverwaltungen veranschlagt. Für die Jahre 2020 bis 2023 sind jährlich Ausgaben von insgesamt bis zu rd. 14 Mio. € für GPM/GPO geplant.

**Ansicht 47: Veranschlagte Ausgaben für GPM/GPO in den Jahren 2020 bis 2023  
(in Mio. €)**

	2020	2021	2022	2023
GPM/GPO	13,90	13,70	7,91	9,56

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushaltspläne und der Antwort der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 28. Mai 2020 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/23394)

In den Bezirkshaushaltsplänen sind weitere Mittel für die verfahrensunabhängige IKT veranschlagt, grundsätzlich jedoch keine Mittel für GPO.

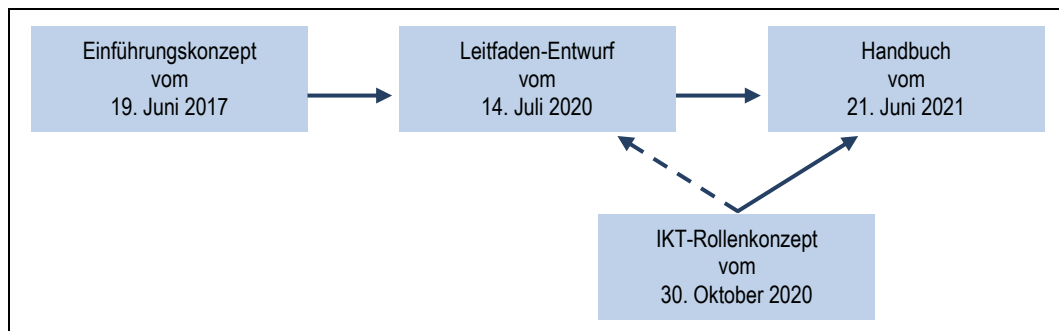
#### 6.4 Aufbau des gesamtstädtischen GPM und Prozessverantwortung

- 136 Zur Umsetzung der Regelungen zum GPM empfahl der IKT-Lenkungsrat 2017 die landesweite Anwendung des von der zuständigen Senatsverwaltung herausgegebenen „Einführungskonzepts für ein gesamtstädtisches Geschäftsprozessmanagement“ (im Folgenden: **Einführungskonzept**).<sup>187</sup> Eine Grundaussage dieses Konzepts ist, dass ein erfolgreiches GPM ein ebenenübergreifendes Denken in Prozessen und eine Mitwirkung aller für den jeweiligen Prozess relevanten Akteure erfordert. Für die so entstehenden komplexen und sehr unterschiedlichen Projekte sind **klar definierte Rollen und Entscheidungsstrukturen** mit jeweils fest zugeordneten Verantwortlichkeiten unabdingbar. Das Einführungskonzept wurde auf der Grundlage eines im Jahr 2020 veröffentlichten **Leitfaden-Entwurfs**<sup>188</sup> durch das Handbuch zum Geschäftsprozessmanagement im Land Berlin (im Folgenden: **Handbuch**) im Jahr 2021 abgelöst.<sup>189</sup>

187 Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin vom 30. Mai 2016 – Einführungskonzept für ein gesamtstädtisches Geschäftsprozessmanagement, Hrsg. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Stand: 19. Juni 2017; vgl. auch Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 18. Oktober 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0985)

188 Leitfaden zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin (EGovG Bln), Hrsg. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Stand: 14. Juli 2020

189 Handbuch zum Geschäftsprozessmanagement im Land Berlin, Hrsg. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Stand: 21. Juni 2021

**Ansicht 48: Empfehlungen zur organisatorischen GPM-Struktur**

Quelle: Darstellung Rechnungshof

Darüber hinaus hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung diverse Arbeitshilfen für die Organisationsarbeit im Rahmen des GPM herausgegeben, u. a.

- den Praxisleitfaden GPM aus dem Jahr 2018 und
- das Projektmanagementhandbuch – Der Leitfaden für Projekte in der Berliner Verwaltung aus dem Jahr 2007.

Weitere Hinweise und Beschreibungen zum GPM enthält das vom Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt herausgegebene online verfügbare Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch des Bundes).<sup>190</sup>

#### 6.4.1 Einführungskonzept (bis 2021)

- 137 Das **Einführungskonzept** (Verfahrensansatz bis zum Jahr 2021) sieht zur Optimierung und Standardisierung der Prozesse nach dem EGovG Bln folgende Beteiligte und Gremien vor:

<sup>190</sup> <https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/node.html> (Stand: 16. Juni 2022)



**Ansicht 49: Beteiligte und Gremien gemäß Einführungskonzept  
(Verfahrensansatz bis zum Jahr 2021)**

Beteiligte	Gremien bzw. Organisationseinheiten (OE)	Aufgaben
IKT-Staatssekretärin oder IKT-Staatssekretär		<p>Insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung einer gesamtstädtischen Strategie zur Umsetzung des GPM</li> <li>• Koordinierung der Akteure und Organisation von regelmäßigen Austauschrunden</li> <li>• Aufbau einer berlinweiten Prozessbibliothek als Plattform und als Grundlage für das einheitliche verwaltungsübergreifende Prozessmanagement</li> <li>• Prüfung vor Einführung der informationstechnischen Systeme, ob eine GPO durchgeführt wurde</li> </ul>
	IKT-Lenkungsrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung der IKT-Staatssekretärin oder des IKT-Staatssekretärs</li> </ul>
	OE IKT-Steuerung, insbesondere Umsetzungsgruppe zum gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagement* (UG GPM) bei der für IKT zuständigen Senatsverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährleistung eines einheitlichen Vorgehens beim gesamtstädtischen GPM</li> <li>• Begleitung eines abgestimmten Verfahrens zwischen den Verwaltungen sowie Gewährleistung eines kontinuierlichen Austauschs<sup>191</sup></li> </ul>
	Weitere Arbeitsgruppen, zum Teil temporär	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung der UG GPM zu ausgewählten Aufgaben</li> </ul>
Senatsverwaltungen und Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuerung innerhalb der Politikfelder des Geschäftsbereiches oder der zugeordneten Themenfelder der Querschnittsaufgaben</li> <li>• Leitung des Gesamtprojekts „Digitalisierung der Fachprozesse“ und des damit verbundenen Teilprojekts „Digitalisierung“ für das Politikfeld einschließlich des zugeordneten Querschnittsprozesses<sup>192</sup></li> <li>• Leitung des Teilprojekts „Geschäftsprozessoptimierung“ bei Aufgaben (Geschäftsprozessen) der Hauptverwaltung</li> </ul>
	GPM-Beraterinnen und -berater der OE für Geschäftsprozessoptimierung in den zentralen Abteilungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung der jeweiligen Fachabteilung, deren Aufgaben (Geschäftsprozesse) erhoben werden</li> <li>• Hilfestellung bei der Projektarbeit</li> </ul>

191 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 18. Oktober 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0985)

192 vgl. Praxisleitfaden Geschäftsprozessmanagement, Arbeitsgruppe „GPM-Standards“ der Umsetzungsgruppe, Hrsg. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Stand: 31. Januar 2018

Beteiligte	Gremien bzw. Organisationseinheiten (OE)	Aufgaben
Bezirksämter	OE Geschäftsprozessmanagement des Steuerungsdienstes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leitung des Teilprojekts „Geschäftsprozessoptimierung“ bei Aufgaben (Geschäftsprozessen) der Bezirke je zugeordnetem Politikfeld bzw. je zugeordneter Querschnittsaufgabe<sup>193, 194</sup></li> </ul>
Bezirksamt Pankow	Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement Pankow (bezirksübergreifend)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leitung des Teilprojekts „Geschäftsprozessoptimierung“ bei Aufgaben (Geschäftsprozessen) der bezirklichen „Sonstigen Organisationseinheiten“ sowie der sechs „Beauftragten“ nach Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz<sup>195</sup></li> <li>Bezirksübergreifende Kooperation mit den Bezirksämtern je zugeordnetem Politikfeld bzw. je zugeordneter Querschnittsaufgabe<sup>196, 197</sup></li> </ul>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Einführungskonzepts für ein gesamtstädtisches GPM

- 138 Das Einführungskonzept beschreibt organisatorische Strukturen und Zuständigkeiten, dabei sind die Verantwortungen (Rollen) den Behörden bzw. einzelnen Organisationseinheiten zugewiesen. Demgegenüber liegt in dem vom IKT-Lenkungsrat zur Anwendung empfohlenen „**IKT-Rollenkonzept für das Land Berlin im Rahmen der Umsetzung des EGovG Bln**“ (im Folgenden: IKT-Rollenkonzept) aus dem Jahr 2020<sup>198</sup> der Fokus auf einzelnen Dienstkräften, denen die Aufgaben und die damit verbundenen Rollen zugeordnet sind. Demnach bilden Prozess- und Digitalisierungsverantwortliche die Schnittstelle zwischen IKT und GPM. Eine Person kann mehrere Rollen übernehmen.

#### 6.4.2 Handbuch (ab 2021)

- 139 Das **Handbuch** (Verfahrensansatz ab dem Jahr 2021) betont die Notwendigkeit einer umfassenden Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Landes und über die Verwaltungsebenen hinweg. Diese Zusammenarbeit und damit verbundene Rollen werden zum Teil neu definiert. Die Senatsverwaltungen sind insbesondere für eine verbindliche Rahmensetzung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Dazu gehört mit Blick auf die Realisierung der Poten-

193 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 6. April 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0985 A) – Strategie zum gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagement

194 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 28. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2057) – Digitalisierung optimierter Geschäftsprozesse nach dem EGovG Bln

195 vgl. Beschluss 17/2018 IKT-Lenkungsrat vom 24. September 2018

196 vgl. Beschluss des Rates der Bürgermeister (RdB) vom 14. August 2014 zur Einrichtung der Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement der Berliner Bezirke: Kernaufgabe war die zentrale organisatorische Verantwortung des bezirksübergreifenden Geschäftsprozessanalyseverfahrens für die sogenannten „Katalog TOP 100 Prozesse“; vgl. unter <https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/geschaeftsstelle-geschaefts-prozessmanagement/grundlagen-des-koordinierten-bezirklichen-geschaeftsprozessmanagements-567737.php> (Stand: 16. Juni 2022)

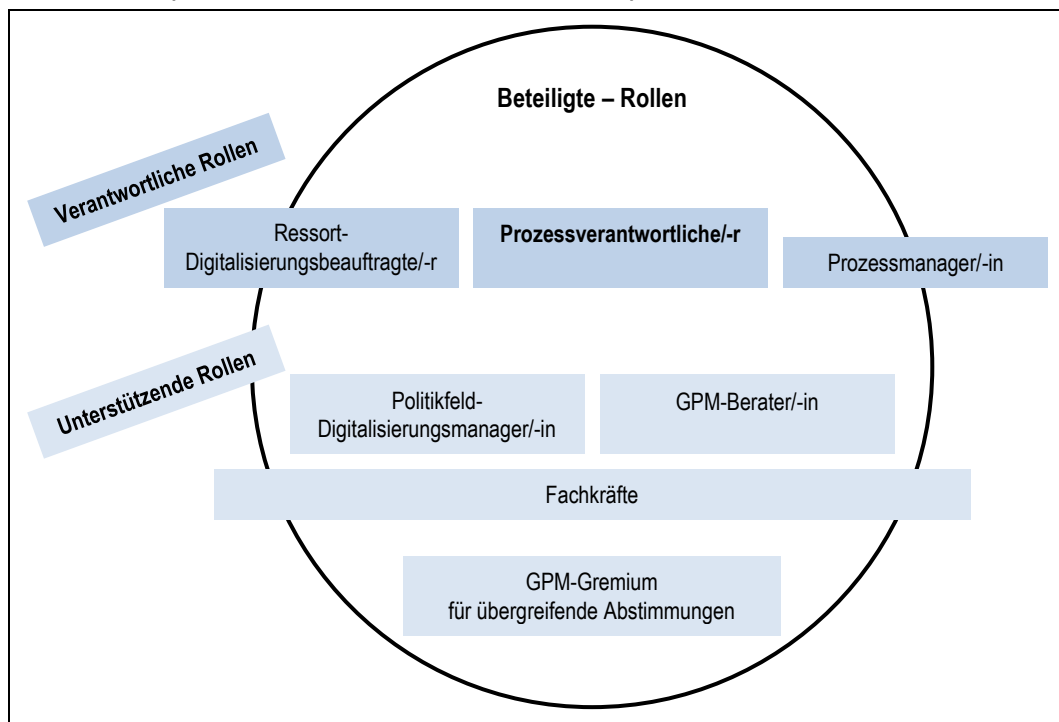
197 vgl. Schreiben der Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement Pankow der Berliner Bezirke vom 20. Januar 2021

198 IKT-Rollenkonzept für das Land Berlin im Rahmen der Umsetzung des EGovG Bln vom 30. Oktober 2020 (beschlossen im IKT-Lenkungsrat am 23. November 2020)

ziale des E-Governments u. a. eine Mitverantwortung für die GPM. Für die Optimierung und Digitalisierung von verwaltungsebenenübergreifenden Geschäftsprozessen wird es auch im Handbuch weiterhin als unabdingbar erforderlich angesehen, dass auch die für einen Großteil der Umsetzung zuständigen Behörden, d. h. die Bezirksämter, ihren Teil der Verantwortung selbstständig wahrnehmen.

- 140 Auf den Festlegungen des IKT-Rollenkonzepts basierend sind im Handbuch **sechs Rollen** für das GPM näher beschrieben. Dabei wird zwischen **verantwortlichen Rollen** (Prozessverantwortliche, Ressort-Digitalisierungsbeauftragte und Prozessmanager) sowie **unterstützenden Rollen** (GPM-Beratungen, Politikfeld-Digitalisierungsmanager und Fachkräfte) unterschieden. Die Zusammenarbeit findet grundsätzlich in GPO- und Digitalisierungsprojekten statt.

**Ansicht 50: Rollenmodell GPM nach dem Handbuch  
(Verfahrensansatz ab dem Jahr 2021)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Handbuchs zum Geschäftsprozessmanagement

### Ansicht 51: Beteiligte und Gremien gemäß Handbuch (Verfahrensansatz ab dem Jahr 2021)

Beteiligte – Rollen	Gremien bzw. Organisationseinheiten (OE)	Aufgaben
Ressort-Digitalisierungsbeauftragte/-r		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortung für die Umsetzung der Digitalisierung</li> </ul>
Prozessverantwortliche/-r		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verantwortung</b> für den gesamten Prozess</li> <li>• Identifizierung und Steuerung, u. a. die Prozessmanagerin bzw. den Prozessmanager</li> </ul>
Prozessmanager/-in		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortung für die Umsetzung der erarbeiteten Standards</li> </ul>
Politikfeld-Digitalisierungsmanager/-in		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unterstützung</b> im Rahmen von Digitalisierungsprojekten im engen Austausch mit den GPM-Beratungen</li> </ul>
GPM-Beraterinnen und -berater	in Tandems – je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Senatsfach- und Bezirksverwaltung – organisiert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit in den jeweiligen Politikfeldern und Querschnittsbereichen, ggf. unter Hinzuziehen der IKT-Steuerung</li> <li>• Teil-/Projektleitung</li> <li>• Beratung der bzw. des Prozessverantwortlichen, der Prozessmanagerin bzw. des Prozessmanagers und der Prozessbeteiligten zum GPM in allen Phasen von GPO- und Digitalisierungsprojekten</li> <li>• Organisation und Moderation des GPM-Gremiums (s. u.) in enger Abstimmung mit der bzw. dem Prozessverantwortlichen</li> </ul>
Fach-Expertinnen und -Experten (Fachkräfte)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unterstützung</b> durch Sachkunde der jeweiligen Aufgabe des Geschäftsprozesses (Träger des Prozesswissens)</li> </ul>
	GPM-Gremium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Abstimmung</b> zwischen den Verantwortungsträgern (Rollen)</li> </ul>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Handbuchs zum Geschäftsprozessmanagement

- 141 Die noch im Einführungskonzept ausführlich beschriebene Aufgabe der IKT-Staatssekretärin oder des IKT-Staatssekretärs und der IKT-Steuerung wird im Handbuch nicht mehr erwähnt. Nunmehr wird neben der bzw. dem für die Digitalisierung zuständigen **Ressort-Digitalisierungsbeauftragten** den **Prozessverantwortlichen** eine umfassende Verantwortung zugewiesen. Die Prozessverantwortlichen werden als Hauptzielgruppe des Handbuchs genannt.

#### 6.4.3 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

- 142 Die Rolle der **Prozessverantwortlichen** wird, wie ausgeführt, im Handbuch hervorgehoben. Die Prozessverantwortung wurde erstmalig in dem im Jahr 2018 erschienenen „Praxisleitfaden GPM“ näher beschrieben: Bei der Optimierung eines Prozesses ist die oder der Prozessverantwortliche danach in einem ersten Schritt zu identifizieren. Dies sind in der Regel die Abteilungs- oder Referatslei-

tungen in den **Senatsverwaltungen und der Senatskanzlei in ihrer jeweiligen thematischen Zuständigkeit**.<sup>199</sup> Das trifft auch auf bezirkliche Projekte zu.

Die bzw. der Prozessverantwortliche ist für die strategische Steuerung „ihrer“ bzw. „seiner“ Prozesse sowie

- die Erreichung der Prozessziele,
- die Prozessdurchführung und -gestaltung einschließlich des fachlichen Reviews,
- die abschließende Freigabe im Rahmen des Freigabeflows des Geschäftsprozesses,
- das Funktionieren des Prozesses nach Abschluss des Projekts und
- die Überführung in den Regelbetrieb verantwortlich.

Dabei ist auf die Einhaltung von Normen und Richtlinien zu achten.<sup>200</sup>

143 Im **Handbuch** wird betont, dass nach den bisherigen Praxiserfahrungen insbesondere die Rolle der Prozessverantwortung stärker verankert werden muss. „Bei der hierarchischen Verortung der Prozessverantwortung gilt es die Waage zwischen einem ausreichenden Mandat zur Reglementierung der prozessrelevanten Merkmale und einer entscheidungsrelevanten Prozessnähe zu halten. Die Prozessverantwortung ist stets konkret einer rollentragenden Person zuzuordnen.“ Es wird keine Aussage mehr dazu getroffen, ob diese Rolle zwingend in den Senatsverwaltungen angesiedelt sein muss. Die Prozessverantwortlichen tragen in den Projekten die Verantwortung von der formellen Voruntersuchung bis zum Rollout des Standardprozesses und der Evaluation ggf. im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Welche Weisungsrechte bzw. Befugnisse mit den Entscheidungen und Verantwortungen verbunden sind, wird nicht näher beschrieben. Die Prozessverantwortlichen werden bei der Prozessmodellierung mithilfe der in Berlin dafür genutzten Software als Prozesseigner bezeichnet.

Nach dem Handbuch sollen die Projekte in Kombination mit und gemäß dem geltenden Projektmanagementhandbuch des Landes Berlin aus dem Jahr 2007 durchgeführt werden. Das Projektmanagementhandbuch kennt jedoch Begriffe zur Prozessverantwortung und Prozesseignerschaft nicht.

Der Rechnungshof hat alle Bezirksverwaltungen um Angaben zu den Prozesseignerninnen bzw. Prozesseignern der GPM-Projekte zum Stand 2020 gebeten. Von 62 Projekten war bei 38 die **Prozesseignerschaft nicht bekannt bzw. keiner konkreten Person zugeordnet**. Begründet wurde dies u. a. damit, dass in der Berliner Verwaltung bisher keine allgemein anerkannte Definition der Rolle der Prozesseignerschaft existiert.

---

199 Praxisleitfaden GPM, Nr. 2.2.1

200 Praxisleitfaden GPM, Glossar, S. 33

- 144 Durch das Handbuch neu eingeführt wird das sogenannte **GPM-Gremium** für die Abstimmung zwischen den verschiedenen Verantwortungsträgern (Rollen). Die GPM-Beratungen tragen dafür Sorge, dass die Zusammensetzung des GPM-Gremiums eine geeignete Auswahl an Verantwortungsträgern (Prozessverantwortliche, Prozessmanagerin und -manager, ggf. Ressort-Digitalisierungsbeauftragte und -beauftragter) und Fach-Expertinnen und -Experten ist.
- 145 Die Organisation der Einführung eines gesamtstädtischen GPM basiert auf der Festlegung, dass die Senatsverwaltungen und die Senatskanzlei in ihrer jeweiligen Ressortzuständigkeit die Verantwortung für die Optimierung und Digitalisierung aller Geschäftsprozesse in ihren Politikfeldern und den ihnen darüber hinaus zugeordneten Themen tragen.<sup>201</sup>

Das setzt voraus, dass die **Zuständigkeiten und Verantwortungen** vollständig abgestimmt und dokumentiert sind.

Der IKT-Staatssekretärin oder dem IKT-Staatssekretär und der IKT-Steuerung werden im Handbuch keine verantwortlichen Rollen mehr explizit zugeordnet. Anstelle der Beschreibung der Aufgaben und der verantwortungsvollen Rolle der IKT-Staatssekretärin bzw. des IKT-Staatssekretärs wird im Handbuch lediglich auf die Notwendigkeit einer zentralen IKT-Steuerung verwiesen. Deren Kernaufgabe besteht in der Abstimmung und Organisation der Behörden in Angelegenheiten des gesamtstädtischen GPM auf Fachebene.

- 146 Die Senatsverwaltungen sind für eine verbindliche Rahmensetzung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich (Politikfeld etc.) verantwortlich. Für die Optimierung und Digitalisierung von verwaltungsebenenübergreifenden Geschäftsprozessen ist es erforderlich, dass auch die für einen Großteil der Umsetzung zuständigen Bezirksämter ihren Teil der Verantwortung selbstständig wahrnehmen. Mit der Abkehr von der im Einführungskonzept aus dem Jahr 2017 beschriebenen Organisationsstruktur durch die Einführung des Rollenmodells und der **herausgehobenen Position der bzw. des Prozessverantwortlichen** obliegt es ihr bzw. ihm, alle beteiligten Verwaltungsebenen einzubeziehen.

Nach dem Organisationshandbuch des Bundes stehen Prozessverantwortliche dafür ein, dass alle zum Prozess gehörigen Komponenten und Personen in möglichst optimaler Weise agieren und eine kontinuierliche Verbesserung des Prozesses stattfindet. Sie sollten gegenüber den Prozessbeteiligten **weisungsberechtigt** sein. Werden diese Rollen nicht oder nur ungenügend ausgefüllt, ist die wirtschaftliche Aufgabenerledigung nicht sichergestellt.

---

201 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 6. April 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0985 A), S. 2

#### 6.4.4 Begriffsdefinitionen

- 147 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Definitionen der **Begriffe** zur Prozessverantwortung und der Prozesseignerschaft **nicht eindeutig und verbindlich** sind, da nicht deutlich wird, ob Prozessverantwortung/Prozesseignerschaft den Auftraggebern im Projektmanagementhandbuch oder den Prozesseignern im Organisationshandbuch des Bundes entsprechen soll. Daher ist auch nicht klar, ob die dort mit den Rollen verbundenen Befugnisse für die Prozessverantwortlichen zutreffen sollen. Festlegungen, insbesondere zu Weisungsbefugnissen, fehlen weitgehend. Die Prozessverantwortung erfordert eine **Weisungsbefugnis** gegenüber den übrigen Projektbeteiligten, wie sie auch im Organisationshandbuch des Bundes vorgesehen ist. Gegenüber der Prozessmanagerin bzw. dem Prozessmanager, die für die Personalsteuerung und das -management verantwortlich sind, hat die Prozessverantwortung zwar eine steuernde Aufgabe, aber kein Weisungsrecht. Das fehlende Weisungsrecht betrifft gleichermaßen das Verhältnis zu der Teil-/Projektleitung, die von den GPM-Beratungen in ihrer unterstützenden Rolle wahrgenommen werden.

Da die Prozessverantwortung nach dem „Praxisleitfaden GPM“ der Hauptverwaltungsebene vorbehalten ist, ist fraglich, inwieweit die Bezirksämter in dieser Rollen-Konstellation ihren Teil der im Handbuch genannten **Verantwortung** weiterhin **selbstständig** wahrnehmen können.

Das neu eingeführte GPM-Gremium soll hierbei als Forum für Abstimmungen dienen. Ein solches Gremium ist in dem für die Projektarbeit geltenden Projektmanagementhandbuch des Landes Berlin nicht beschrieben. Es fehlt eine eindeutige Entscheidungsinstanz mit den entsprechenden Kompetenzen.

Obwohl die für Inneres zuständige Senatsverwaltung diverse Arbeitshilfen entwickelt hat, ist eine koordinierende zielführende Steuerung nicht stark ausgeprägt. Vereinzelt sind deren Inhalte nicht aufeinander abgestimmt. Voraussetzung für ein zielgerichtetes operatives Handeln ist, dass für die Beteiligten die mit den verschiedenen Rollen verbundenen **Aufgaben verständlich und klar voneinander abgegrenzt** sind. Das betrifft insbesondere die mit erheblichen Aufgaben verbundene Rolle der Prozessverantwortung. Es fehlt die Voraussetzung für eine vom EGovG Bln vorgesehene und für die Umsetzung des EGovG Bln erforderliche einheitliche IKT-Steuerung.

#### 6.4.5 Bewertung

- 148 Seit Inkrafttreten des EGovG Bln sind mittlerweile über sechs Jahre vergangen. Da der gesamte GPM- und der sich anschließende Digitalisierungsprozess bisher nicht in den gesetzlich vorgegebenen Fristen des EGovG Bln umgesetzt werden konnten, wurde das Handbuch mit seinem neuen Konzept erarbeitet. Mit der Fokussierung auf die Rolle der Prozessverantwortung mit seiner Vielzahl von Auf-

gaben wird die jeweilige Hauptverwaltungsebene gestärkt, die zentrale IKT-Steuerung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung jedoch nicht mehr mit einer eigenen Rolle in die Verantwortung genommen. Gleichzeitig wird der Kreis der Beteiligten vergrößert (GPM-Gremium) und die Bezirksebene soll stärker Verantwortung tragen. Dieses Spannungsfeld und der damit verbundene Paradigmenwechsel **von Zuständigkeiten und Verantwortungen** konkreter Behörden und Organisationseinheiten **zu allgemeinen Rollen** birgt die Gefahr von Akzeptanzproblemen, insbesondere auf der Bezirksebene. Inwieweit das neu geschaffene GPM-Gremium dem entgegenwirken kann, bleibt abzuwarten. Eine Verfahrensbeschleunigung scheint unrealistisch.

- 149 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es insgesamt bisher nicht gelungen ist, das GPM effektiv zu organisieren. Die Aufbau- und Ablaufstrukturen sind zu kompliziert. Verantwortungen und Rollen sind nicht klar genug voneinander abgegrenzt. Entscheidungswege sind teilweise nicht eindeutig und straff genug organisiert.

Das Handbuch des Landes Berlin hat, wie auch schon das Einführungskonzept, **lediglich empfehlenden Charakter**. Eine Verwaltungsvorschrift im Sinne von § 25 Abs. 3 EGovG Bln liegt nicht vor.

- 150 Die bisherigen Maßnahmen der IKT-Steuerung im Rahmen ihrer verantwortlichen Aufgabe der gesamtstädtischen Steuerung waren auch hinsichtlich des Zeitablaufs nicht wirkungsvoll genug. Die Aufgaben im Rahmen des GPM waren nicht hinreichend beschrieben und voneinander abgegrenzt. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat von der Möglichkeit des § 25 Abs. 3 EGovG Bln bisher keinen Gebrauch gemacht, sodass verbindliche Regelungen zur gesamtstädtischen Steuerung fehlen.

- 151 Der Rechnungshof hat die vielfach fehlenden Festlegungen zur Prozessverantwortung beanstandet. Die Begriffe zur Prozessverantwortung und zur Prozesseignerschaft sind zum Teil nicht eindeutig und nicht verbindlich definiert worden. Eine klare und bindende **Zuordnung der Leitungsverantwortung** einschließlich der **Festlegung von Weisungsbefugnissen** ist bei der Projektarbeit unabdingbar. Dies ist bei der bisherigen Umsetzung des EGovG Bln nicht in allen Fällen gegeben.

## 6.5 Prozessbibliothek

- 152 Die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung ist nach § 2 Abs. 3 EGovG Bln durch medienbruchfreie Prozesse und die gemeinsame Nutzung von zentralen informations- und kommunikationstechnischen Strukturen und Organisationen sowie von Informationen und Ressourcen sicherzustellen. Diese Zusammenarbeit erfordert Transparenz und ein allgemein zugängliches Prozesswissen.



- 153 Im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Verfahrensmodernisierung – einheitliche Ämterstruktur unterstützen“ (NVM) entstand bis zum Jahr 2012 u. a. ein Konzept für die Entwicklung und den Aufbau einer berlinweit nutzbaren „**Berliner Prozessbibliothek**“.<sup>202</sup> Die Entwicklung und Bereitstellung einer zentralen **Plattform für Geschäftsprozesse** sollte eine zentrale Rolle für Geschäftsprozessanalysen und Projekte zur Verfahrensmodernisierung spielen. Die Prozessbibliothek sollte darüber hinaus ein zentrales **Bindeglied für das Informations- und Wissensmanagement** werden. Der Staatssekretärsausschuss zur Verwaltungsmodernisierung beschloss am 1. Dezember 2014 das Konzept für eine Berliner Prozessbibliothek fortzuschreiben.
- 154 Der Rechnungshof beanstandete bereits in seinem Jahresbericht 2017 „Erhebliche Mängel bei der Konsolidierung der IT-Verfahren in der Berliner Verwaltung“<sup>203</sup> u. a., dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Prozessbibliothek noch nicht realisiert hatte, und forderte sie auf, dies nachzuholen. Das Abgeordnetenhaus erwartete daraufhin u. a. die Einrichtung einer Prozessbibliothek.<sup>204</sup> Bis zum Abschluss der Prüfung des Rechnungshofs im Dezember 2021 stand der Verwaltung eine Berliner Prozessbibliothek noch immer nicht zur Verfügung. Alle Konzepte, Beschlüsse und Erwartungen zur Errichtung einer Berliner Prozessbibliothek wurden bis zum Abschluss der Prüfung nicht umgesetzt.

## 6.6 Personaleinsatz – Stellenausstattung in den Bezirksverwaltungen

- 155 Die öffentliche Verwaltung ist an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden (§ 7 Abs. 1 LHO). Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns soll nach den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO)<sup>205</sup> die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Zu den Ressourcen gehören neben den Sachmitteln auch die eingesetzten Personalmitel. Voraussetzung für die bestmögliche Nutzung dieser Ressourcen ist grundsätzlich eine Beschreibung der Aufgaben und eine aufgabenkritische Untersuchung. Mittels **Personalbedarfsermittlungen** (PBE) sollte der für eine vorgegebene Aufgabe erforderliche Bedarf dann geprüft, festgestellt und fortgeschrieben werden.
- 156 Erste Überlegungen im Rahmen einer Schätzung zum Personalbedarf für die neuen Aufgaben der Prozess-/Digitalisierungsmanagerinnen und -manager in den Bezirksverwaltungen gingen im Jahr 2016 von einer fachgebietsbezogenen

---

202 Projekt NVM – Nachhaltige Verfahrensmodernisierung, Teilprojekt 3 – Berliner Prozessbibliothek, Konzept und Prototyp, Stand: 16. März 2012, Finale Version

203 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, T 259 bis 269

204 vgl. Auftragsbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 14. Juni 2018 (Plenarprotokoll 18/28, S. 3301)

205 Nr. 1 AV § 7 LHO

Basisausstattung von 24 Stellen aus.<sup>206</sup> Dazu wurden Aufgabenbeschreibungen und sogenannte Anforderungsprofile entwickelt. Kalkuliert wurde eine Stelle für etwa vier Prozesse. Den Bezirken wurden im Jahr 2017 durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung weitere 24 Stellen (zwei Stellen je Bezirk) auf der Basis eines Personalkostendurchschnittssatzes von 45.000 € für die Umsetzung des EGovG Bln zuerkannt. Sie sollten vollumfänglich für die praktische Implementierung und theoretische Weiterentwicklung des Einführungskonzepts eingesetzt werden.

Durch das Aufstellungsroundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zum Doppelhaushalt 2020/2021 wurde jedem Bezirksamt pauschal eine weitere Stelle zuerkannt, „da jeder Bezirk an der Geschäftsprozessoptimierung und Digitalisierung eines Politikfeldes mitwirkt“. Demnach erhöhte sich die **zugewiesene Stellenausstattung in den zwölf Bezirken** für die Organisationseinheiten Geschäftsprozessmanagement (OE GPM) auf insgesamt **fünf Stellen je Bezirk**.

#### Ansicht 52: Stellenausstattung in den Bezirksverwaltungen

Haushaltsjahr	Stellen Prozess-/Digitalisierungsmanagerinnen und -manager in den Bezirken gesamt	Anmerkungen
2016	24	RdB: fachgebietsbezogene Basisausstattung
2017	24	Erstausstattung für die bezirklichen OE GPM
2020/2021	12	Ergänzung: Aufstellungsroundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zum Doppelhaushalt 2020/2021
<b>Summe</b>	<b>60</b>	Stellenausstattung für GPO- und Digitalisierungsprojekte in den Bezirken

Quelle: Darstellung Rechnungshof

Der IKT-Lenkungsrat empfahl im Jahr 2017 die **Personalausstattung** auf Grundlage der ersten Praxiserfahrungen aufgabengerecht zu **evaluieren**.<sup>207</sup> Sogenannte Rollensteckbriefe sollten als Grundlage für die Erstellung von Aufgabenbeschreibungen dienen. Daraus sollten sich Organisations- und Personalbedarfe ableiten.

Der Rechnungshof hat folgende Stellenausstattung der OE GPM in den Bezirksverwaltungen übermittelt bekommen (Stichtag 1. Dezember 2020):

- 3 Bezirke (Charlottenburg-Wilmersdorf, Pankow, Spandau) 2 Stellen
- 2 Bezirke (Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf) 3 Stellen
- 1 Bezirk (Treptow-Köpenick) 3,5 Stellen
- 4 Bezirke (Mitte, Neukölln, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf) 4 Stellen
- 2 Bezirke (Lichtenberg, Tempelhof-Schöneberg) 5 Stellen

**41,5 Stellen**

<sup>206</sup> Anlage zur RdB-Vorlage „Kooperatives Organisationsmodell zur Umsetzung des Berliner E-Government-Gesetzes (Vorlage der Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement)“ vom 1. Dezember 2016

<sup>207</sup> Beschluss 28/2017 IKT-Lenkungsrat vom 11. Dezember 2017

Von den den Bezirken zur Verfügung gestellten 60 Stellen sind nur 41,5 Stellen für die OE GPM verwendet worden. Nur zwei Bezirke verfügen über die zugewiesenen fünf Stellen in der OE GPM. Die Bewertungen dieser Stellen sind in jedem Bezirksamt zudem unterschiedlich. Einheitliche Aufgabenbeschreibungen lagen nicht vor. Es ist nicht bekannt, ob und für welche Aufgaben die übrigen 18,5 Stellen in den Bezirken genutzt werden.

Darüber hinaus wurden der Hauptverwaltung mit dem Doppelhaushalt 2018/2019 insgesamt 28 Stellen zuerkannt.

- 157 Mit dem im Jahr 2016 in Kraft getretenen EGovG Bln entstanden neue Aufgaben. Der dafür notwendige Personalbedarf, d. h. die Stellenausstattung und die dazugehörigen Stellenbewertungen, ließ sich zum damaligen Zeitpunkt nicht methodisch ermitteln. Es waren nur Schätzungen möglich. Deren Ergebnisse wurden in den Bezirken unterschiedlich verwirklicht. Der tatsächliche Stellenbestand unterschritt mehrheitlich den geschätzten Bedarf.

Das GPM ist nunmehr eine **Daueraufgabe**. Bereits im Jahr 2017 empfahl der IKT-Lenkungsrat, die Personalausstattung auf Grundlage der ersten Praxiserfahrungen aufgabengerecht zu evaluieren. Dieses erfordert, den Personalbedarf für die dauerhaften Aufgaben nach einer gewissen Zeit zu ermitteln.<sup>208</sup> Dabei sollten möglichst analytische Methoden der PBE angewandt werden, mindestens empfehlen sich Benchmarking und Kennzahlenvergleiche. Stellenbewertungen anhand von aktuellen Aufgabenbeschreibungen sind durchzuführen. Das ist bisher nicht erfolgt und hat zu den dargelegten unterschiedlichen Personalausstattungen in den einzelnen OE GPM beigetragen.

Eine PBE ist für alle Stellen, die dauerhaft mit zusätzlichen GPM-Aufgaben befasst sind, durchzuführen.

Darüber hinaus ist auch der Aufwand der beteiligten Dienstkräfte außerhalb der OE GPM in den Fachbereichen zu berücksichtigen. Die Dienstkräfte übernehmen zusätzlich zu ihrem Aufgabengebiet zeitlich begrenzt GPM-Aufgaben. Ohne ihren Beitrag wäre die Umsetzung der Anforderungen nach dem EGovG Bln jedoch undenkbar. Für eine pauschale Berücksichtigung dieser unplanmäßigen zusätzlichen Aufgaben wäre ein prozentualer Zuschlag auf die zur unmittelbaren Aufgabenerledigung notwendigen Arbeitszeit zu ermitteln.

- 158 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Personalausstattung bisher nicht evaluiert worden ist. Er hat außerdem beanstandet, dass der Stellenbedarf und die dazugehörigen Stellenbewertungen der OE GPM und der darüber hinaus am GPM regelmäßig Beteiligten nach Etablierung der Daueraufgaben nicht ermittelt worden sind. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Beitrag zum Jahresbericht 2021 „Unzureichende Personalbedarfsermittlung in

---

208 Nr. 1 AV § 7 LHO in Anlehnung an § 17 Abs. 5 LHO i. V. m. Nr. 3.2 AV § 17 LHO

Behörden des Landes Berlin<sup>209</sup> und erwartet, dass der Personalbedarf für die Aufgaben des GPM sach- und methodengerecht ermittelt und angepasst wird. Der Personalbedarf ist dabei grundsätzlich auf der Basis optimierter Organisationsstrukturen und sich verändernder Rahmenbedingungen regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Das betrifft sowohl die Stellenbedarfe als auch die Stellenbewertungen.

## 6.7 Evaluation des EGovG Bln

- 159 Nach § 26 EGovG Bln war das Gesetz vier Jahre nach seinem Inkrafttreten im Jahr 2016 zu evaluieren. Evaluation ist eine Sammelbezeichnung für den systematischen Einsatz von Methoden, die dazu dienen, die Erreichung eines vorab festgelegten Ziels einer Intervention nach deren Durchführung zu überprüfen.<sup>210</sup> Neben der **rückblickenden Wirkungskontrolle** dient sie auch der **vorausschauenden Steuerung**.

Das Ziel des zu evaluierenden EGovG Bln ist es, die Verwaltungsverfahren und -strukturen aller Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung unter Nutzung der Möglichkeiten der IKT auf E-Government umzustellen. Dieses Ziel dient u. a. dem Zweck, die Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Sicherheit, Bürgerfreundlichkeit, Unternehmensfreundlichkeit und Benutzerfreundlichkeit einschließlich der barrierefreien Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Verwaltungsprozesse zu gewährleisten (§ 2 Abs. 1 und 2 EGovG Bln).

Eine Evaluation des Gesetzes sollte also zusammengefasst Aussagen treffen, inwieweit **Ziel und Zweck des Gesetzes** bisher erreicht sind. Darüber hinaus sollte sie **Steuerungsansätze** für die Zukunft enthalten und ermitteln, ob und welche Anpassungen am Gesetz erforderlich sind.

So sieht auch § 35 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II) vor, dass die Notwendigkeit und die Folgen der beabsichtigten Rechtsetzung in jedem Entwurfsstadium zu prüfen sind (Gesetzesfolgenabschätzung). Das umfasst u. a. auch zu bestimmen, auf welche Weise, wann und durch wen die Wirksamkeit und eventuelle Neben- oder Folgewirkungen der Regelungen nach Inkrafttreten des Gesetzes überprüft werden (§ 35 Satz 1 i. V. m. Anhang 2 Nr. 8 GGO II).

- 160 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung beauftragte eine externe Beratungsgesellschaft mit der Evaluation. Nach der Leistungsbeschreibung für den Auftrag gab sie das Ziel einer wissenschaftlichen Bewertung der Rechtsvorschriften zur Förderung der elektronischen Verwaltung für das Land Berlin vor. Berücksichtigt werden sollten auch die zwischenzeitlichen und zu erwartenden Ent-

---

209 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2021, Band 1, T 46 bis 75

210 Gabler Wirtschaftslexikon – <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/evaluation-32471> (Stand: 16. Juni 2022)

wicklungen in diesem Rechtsbereich in der EU, im Bund und in anderen Bundesländern. Erwartet wurde ein Bericht zur Evaluation des Berliner Gesetzes mit eventuellen einzelnen Vorschlägen für Gesetzesänderungen. Die Berater legten ihren Bericht am 21. Mai 2021 vor. Der Evaluationsbericht selbst nennt folgendes Ziel der Untersuchung: „[...] zu prüfen, ob der Gesetzgeber die selbst gesteckten (politischen) Ziele erreicht hat bzw. überhaupt (mit diesem Gesetz) erreichen konnte – und, wenn nein: was die Gründe hierfür waren oder gewesen sein könnten.“

Das EGovG Bln wurde nach festgelegten Prüfkriterien evaluiert:

- Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht
- Konsistenz der Regelungen
- Wirksamkeit/Effizienz/Praktikabilität der Normen
- Vollzug der Regelungen
- Akzeptanz der Regelungen

In Übereinstimmung mit der Ausschreibung wurde die Evaluation schwerpunktmäßig rechtswissenschaftlich durchgeführt und durch eine „empirische“ Untersuchung ergänzt. „Empirisch“ heißt hier, dass 74 vom Auftraggeber ausgewählte Landesbedienstete online befragt wurden. Von diesen antworteten 29 Personen. Ergänzt wurde die Onlinebefragung durch fünf Interviews.

Die Gutachter kamen zu dem Schluss, dass das EGovG Bln „in großen Teilen seiner Regulierung nicht nur mit höherrangigem Recht vereinbar, sondern sich auch im digitalpolitischen Kontext auf der Höhe der Zeit befindet, von den Beschäftigten als hilfreich und förderlich eingestuft wird und viele Impulse zu setzen vermag, die den selbstgesetzten, anspruchsvollen Zielen gerecht werden.“ Die Ziele wurden als richtig gewählt und im Großen und Ganzen als erreichbar eingeschätzt.

- 161 Der Rechnungshof hat die **mangelnde Vorgabe von Kriterien** für eine Evaluation von **Ziel und Wirkungen des Gesetzes** in der Praxis beanstandet. Die Evaluation war eine hauptsächlich rechtswissenschaftliche Untersuchung, ob das Gesetz geeignet ist, die Ziele und Zwecke zu erreichen. Es fehlte eine darauf aufbauende Untersuchung, inwieweit diese Ziele auch tatsächlich erreicht worden sind. Eine Befragung von nur 74 Mitarbeitenden des Landes, von denen nur 29 Personen antworteten, reicht als „empirische“ Untersuchung bei über 100.000 Beschäftigten im Land Berlin nicht ansatzweise aus. Auch die Berichte des Senats an das Abgeordnetenhaus zum Stand der Umsetzung des EGovG Bln ersetzen eine Ziel- und Wirkungskontrolle nicht. Die Berichte enthalten zwar eine umfassende Darstellung des Ist-Zustandes. Es fehlen jedoch Soll-Ist-Vergleiche, Wertungen und Folgerungen für künftige Steuerungsmaßnahmen. Die dargelegten Umsetzungserfolge werden nicht an den Zielvorgaben des EGovG Bln gemessen und bewertet. Es fehlen wesentliche Merkmale einer Ziel-

und Wirkungskontrolle auch im Sinne der Gesetzesfolgenabschätzung (§ 35 Satz 1 i. V. m. Anhang 2 Nr. 8 GGO II) und damit einer Evaluation.

## 6.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 162 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Berichtsbeitrags den Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt.

Die Feststellung, dass die zentrale IKT-Steuerung durch das neue Konzept des Handbuchs nicht mehr in die **Verantwortung** genommen wird, werde jedoch nicht geteilt. Die IKT-Steuerung habe bisher nur eine standardsetzende (z. B. Handbuch, Projektmanagementhandbuch), koordinierende und unterstützende Rolle und die dazu zugehörige Verantwortung inne. Perspektivisch verändere sich diese Rolle in Richtung Steuerung und Controlling.

Die im GPM-Handbuch beschriebenen Strukturen seien im Aufbau. Die Senatsverwaltung prüfe Wege, die **Verbindlichkeit** der GPM-Regelungen zu erhöhen. Da sowohl das GPM-Handbuch als auch das Projektmanagementhandbuch in der Verantwortung der IKT-Steuerung lägen, könne gezielt auf eine optimale Abstimmung beider Methoden hingewirkt werden.

Dass sich mit dem Schaffen neuer Gremien der Kreis der Beteiligten vergrößert, hat die Senatsverwaltung nicht ausgeschlossen, jedoch betont, dass in vielen Politikfeldern die **Zusammenarbeit** zwischen Haupt- und Bezirksverwaltungsebene bereits mustergültig funktioniere. Für die Politikfelder, in denen die Zusammenarbeit bisher nicht ideal funktioniert habe, wurde eine Strukturempfehlung erarbeitet. Das **GPM-Gremium** stelle demnach nur die Kodifikation einer gut funktionierenden Praxis dar. Eine Übernahme von mehr Verantwortung durch bezirkliche Vertreter sei nicht Ziel des GPM-Gremiums. Die Bezirksebene könne im GPM-Gremium gebündelt ihre Interessen einbringen und damit Akzeptanz- und Kommunikationsproblemen entgegenwirken. Es wurde darauf verwiesen, dass die Koalitionsfraktionen sich u. a. darauf verständigt hätten, mit einer Novelle des EGovG Bln handlungsfähige, ebenenübergreifende Gremienstrukturen zu schaffen.

Zur **Prozessbibliothek** hat die Senatsverwaltung angegeben, dass diese für die Nutzung durch alle Behörden und die Aufnahme erfolgskritischer interner Prozesse der Verwaltung in einen Katalog inzwischen eingerichtet sei. Die Prozessbibliothek sei technisch lauffähig und durch alle Dienstkräfte des Landes einsehbar. Die offizielle Einsetzung und flächendeckende Bekanntmachung würde im Rahmen der nächsten Sitzung des IKT-Lenkungsrates im Juni 2022 stattfinden.

Zum **Personaleinsatz** hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zugesagt, den landesweiten Stellenbedarf, die Stellenbewertungen und die Rolle der darüber hinaus am GPM regelmäßig Beteiligten im Rahmen einer Evaluation

gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen aufgabengerecht zu ermitteln und notwendige Maßnahmen einzuleiten.

- 163 Zum Thema **Evaluation** hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass das EGovG Bln unabhängig von der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluierung laufend bezüglich seiner praktischen Umsetzung überprüft werde. Zu nennen sei hier insbesondere der 2. Umsetzungsbericht des Senats zum EGovG Bln, Stand: Juni 2021.<sup>211</sup> Die Fortentwicklung des Gesetzes sei mit der Verabschiedung des Änderungsgesetzes im Übrigen keineswegs abgeschlossen. Die Senatsverwaltung ist der Auffassung, dass sich aus der Gesetzesfolgenabschätzung der GGO II keine unmittelbaren zwingenden Vorgaben zur Zielsetzung des zu evaluierenden EGovG Bln ableiten ließen. Sie habe sich unter Bestätigung des Parlaments für die öffentliche Beauftragung eines wissenschaftlichen Gutachtens entschieden und dabei die Methodik bewusst offengehalten, um ein objektives Ergebnis zu erzielen und gleichzeitig einem möglichen Vorwurf einer Beeinflussung der Ergebnisse zu begegnen. Da der Schwerpunkt, wie politisch entschieden, auf den rechtlichen Regelungsrahmen gelegt war, richte sich auch die weitere Behandlung darauf. Gleichzeitig hat sie auf die Änderung des EGovG Bln verwiesen, wonach u. a. die Optimierung und Standardisierung der Prozesse und der Ablauforganisation im Rahmen der Vorgaben der IKT-Steuerung zu überwachen seien. Der Gesetzesauftrag nach § 26 EGovG Bln sehe eine einmalige Evaluation vor. Diese sei abgeschlossen.
- 164 Die Ausführungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz definierten **Leitungsaufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung umfassen** explizit auch die der **Steuerung** und sind nicht nur standardsetzend, koordinierend und unterstützend. Der Hinweis auf erst künftige Steuerungs- und Controllingmaßnahmen lässt zwar erkennen, dass die zuständige Senatsverwaltung Änderungen anstrebt, diese Aufgabe aber bisher nicht hinreichend ausgefüllt hat. Dass die Bezirksverwaltungen ihren Teil der Verantwortung selbstständig wahrnehmen,<sup>212</sup> ist unabdingbar. Die Aussage, dass das GPM-Gremium dafür nicht vorgesehen sei, verdeutlicht die Diskrepanz zwischen Zuständigkeit und Verantwortung.

Die **Prozessbibliothek** ist nach wie vor nicht offiziell bekannt gegeben. Auch Entscheidungen des IKT-Lenkungsrates dazu sind nicht dokumentiert.

Zum **Personalbedarf** verweist der Rechnungshof auch auf seinen Beitrag zum Jahresbericht 2021 „Unzureichende Personalbedarfsermittlung in Behörden des Landes Berlin“.<sup>213</sup>

---

211 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 2. September 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2954 C) – Umsetzungsbericht E-Government-Gesetz Berlin (betr.: Auflage II.B.30 zum Haushalt 2020/2021)

212 GPM-Handbuch, S. 4

213 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2021, Band 1, T 46 bis 75

- 165 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat ebenfalls die Feststellungen des Rechnungshofs zur fehlenden Ziel- und Wirkungskontrolle im Rahmen einer **Evaluation** nicht ausgeräumt. Das im Jahr 2016 in Kraft getretene EGovG Bln sieht zahlreiche konkrete Umsetzungsvorhaben im Bereich IKT und GPM vor. Keines dieser Vorhaben wurde wie geplant – schon in zeitlicher Hinsicht – umgesetzt. Auch der Rechnungshof hat diese **massiven Probleme bei der Umsetzung des EGovG Bln** wiederholt in seinen Jahresberichten aufgegriffen. Schon daher kann eine bloße Evaluation des rechtlichen Regelungsrahmens nicht ausreichen, da damit nicht betrachtet wird, ob die mit dem EGovG Bln verfolgten inhaltlichen Ziele überhaupt durch dieses Gesetz erreicht werden können. Hierzu bedarf es einer **Wirksamkeitsbeurteilung**, die die erforderliche **Transparenz** auch für den Haushaltsgesetzgeber in einem regelhaften Verfahren herstellt. Die Stellungnahme der Senatsverwaltung zeigt aus Sicht des Rechnungshofs gerade, dass es bei der intendierten Anpassung des EGovG Bln erforderlich ist, auch Festlegungen für eine erneute Evaluation einschließlich inhaltlicher Vorgaben zu treffen. Der Rechnungshof hält somit an seinen Beanstandungen fest.
- 166 Insgesamt sieht der Rechnungshof die Aufgabenerfüllung der **IKT-Steuerung im Bereich des gesamtstädtischen GPM** als **unzureichend** an. Die verantwortlichen Rollen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung und der IKT-Staatssekretärin bzw. des IKT-Staatssekretärs bündeln eine Vielzahl von Kompetenzen, verbindliche Regelungen gemäß § 25 EGovG Bln liegen jedoch nicht vor. Gemäß Nr. 1 Abs. 4 ZustKat AZG ist die Hauptverwaltung für Festlegungen im Abschnitt 3 des EGovG Bln, also für die IKT-Steuerung, zuständig. Die jeweils fachlich zuständigen Behörden, in der Regel die fachlich zuständigen Senatsverwaltungen, sind in dezentraler Verantwortung gemäß § 20 Abs. 3 EGovG Bln für die Vorbereitung und den Einsatz der IT-Fachverfahren zuständig. Mit dem Gesetz zur Änderung des EGovG Bln sollte die Initiativ- und Überwachungsfunktion der IKT-Steuerung gestärkt werden.<sup>214</sup>
- 167 In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auf folgende Aspekte zur Optimierung der gesamtstädtischen Steuerung des GPM hin: Für den Fall, dass das dringende Gesamtinteresse Berlins durch ein Bezirksamt beeinträchtigt ist, besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Eingriffsrecht nach § 13a AZG. Im Einklang mit den in Art. 66 und 67 VvB formulierten Grundsätzen der größtmöglichen Eigenverantwortung der Berliner Bezirke hat der Senat bisher von diesem Recht nur dann Gebrauch gemacht, wenn konsensuale Mittel zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der Gesamtstadt nicht zum Erfolg führten.<sup>215</sup> Belange der IKT-Steuerung einschließlich des GPM fallen bis dato nicht darunter.

---

214 vgl. Antrag für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung des E-Government vom 15. März 2021 (Drs 18/3504), Begründung

215 vgl. Schreiben des Regierenden Bürgermeisters von Berlin – Senatskanzlei – vom 5. September 2008 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 16/0224 E) – Expertenkommission Staatsaufgabenkritik, Fachaufsicht



Mit dem Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 27. August 2021 wurde das Eingriffsrecht nach § 13a AZG geschärft, u. a. indem jetzt Angelegenheiten der Bezirke zur **einheitlichen IKT-Steuerung** unter einem dringenden Gesamtinteresse Berlins zu subsumieren sind. Eine einheitliche IKT-Steuerung ist im Hinblick auf die dringend notwendige Digitalisierung des Landes Berlin zwingend erforderlich. Die Bezirke sind dem Grunde nach an die Festsetzungen nach § 21 EGovG Bln gebunden. Künftig soll das Eingriffsrecht nicht nur bei rechtmäßigem bezirklichen Handeln, welches gegen dringende Gesamtinteressen Berlins verstößt, möglich sein, sondern erst recht auch bei entsprechendem rechtswidrigen bezirklichen Handeln. Demnach könnten auch fachaufsichtliche Maßnahmen nach § 8 Abs. 3 AZG im Sinne eines dringenden Gesamtinteresses Berlins greifen.<sup>216</sup> Mit der Einfügung des § 6a AZG zu Beginn der 19. Wahlperiode kam die Gesetzesänderung auch den Zielen des Zukunftspakts Verwaltung nach, mit dem ebenfalls eine Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerung angestrebt wird.

## 6.9 Zusammenfassung und Erwartung

168 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass

- die bisherigen Maßnahmen der IKT-Steuerung im Rahmen ihrer verantwortlichen Aufgabe der gesamtstädtischen Steuerung – auch hinsichtlich des Zeitablaufs – nicht wirkungsvoll genug waren, der organisatorische Aufbau des GPM mit den beschriebenen Strukturen (Rollen) und Prozessen zu kompliziert ist und Entscheidungswege und Kompetenzen in einigen Fällen nicht eindeutig sind,
- Begriffe zur Prozessverantwortung bzw. zu den Prozesseignern nicht klar und verbindlich definiert worden sind,
- Festlegungen zur Prozessverantwortung vielfach bei GPM-Projekten der Bezirksverwaltungen fehlten,
- eine Berliner Prozessbibliothek bis zum Abschluss der Prüfung nicht existierte,
- die Personalausstattung der OE GPM bisher nicht evaluiert worden ist und bisher weder der Stellenbedarf noch die dazugehörigen Stellenbewertungen ermittelt worden sind sowie
- die Evaluation des EGovG Bln nicht seine Ziel- und Zweckerreichung in der Praxis umfasste.

---

<sup>216</sup> vgl. Vorlage – zur Beschlussfassung – über ein Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 6. Januar 2021 (Drs 18/3283), Begründung zur Änderung des § 13a AZG

- 169 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung**
- die Aufgaben im Rahmen des GPM beschreibt und voneinander abgrenzt,
  - für eine höhere Verbindlichkeit der gesamtstädtischen Steuerungsmaßnahmen sorgt,
  - die Begriffe zur Prozessverantwortung und zur Prozesseignerschaft eindeutig und verbindlich definiert und dabei Weisungsbefugnisse vorsieht,
  - darauf hinwirkt, dass jedes Projekt von Beginn an von einer bzw. einem Prozessverantwortlichen geleitet und verantwortet wird,
  - die Berliner Prozessbibliothek zeitnah offiziell einsetzt sowie die Beschäftigten der Berliner Verwaltung über den Zugriff und den Nutzen informiert,
  - den Personalbedarf und die Stellenbewertungen für die Aufgaben des GPM sach- und methodengerecht ermitteln lässt sowie
  - das EGovG Bln zeitnah in seiner Praxiswirkung entsprechend einer Ziel- und Wirkungskontrolle evaluiert und aus den gewonnenen Erkenntnissen Steuerungsansätze für die Zukunft entwickelt.
- 170 **Der Rechnungshof empfiehlt, den gesetzlichen Auftrag hinsichtlich der Definition einer Evaluation des EGovG Bln inhaltlich zu konkretisieren, um künftig ein einheitliches Verständnis darüber zu entwickeln.**

## **7 Versäumnisse bei der Finanzierung des IT-Dienstleistungszentrums Berlin**

*Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport und die Senatsverwaltung für Finanzen sind den Erwartungen des Abgeordnetenhauses, für das IT-Dienstleistungszentrum Berlin Planungssicherheit in einem Finanzierungsmodell herzustellen, nicht nachgekommen. Dadurch bestehen für das IT-Dienstleistungszentrum erhebliche Finanzierungsrisiken. Zusätzliche Risiken entstehen durch verlustbringende Geschäfte, fehlende strategische Planungen, die ungeklärte Vorgehensweise bei erwirtschafteten Jahresüberschüssen, eine intransparente Preisdarstellung und die noch nicht vollständig umgesetzte Vertragsfinanzierung. Damit ist auch die Umsetzung des Berliner E-Government-Gesetzes gefährdet.*

## 7.1 Einleitung

- 171 Das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ), eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, ist gemäß § 24 E-Government-Gesetz Berlin (EGovG Bln) zentraler Dienstleister für die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) des Landes Berlin. Die gesicherte Finanzierung des ITDZ ist damit eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des EGovG Bln. Die Umsatzerlöse haben im Jahr 2020 270,2 Mio. € betragen, die des Jahres 2021 414,9 Mio. €. Der erhöhte Umsatz ist im Wesentlichen auf Steigerungen beim IT-Selling, bei den IKT-Basisdiensten und auf coronabedingte Maßnahmen zurückzuführen.

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2017 die Finanzierung des ITDZ geprüft. Die Prüfung hatte ergeben, dass die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des EGovG Bln auf die Wirtschaftsführung der Anstalt nicht rechtzeitig berücksichtigt hatte. In einer Kontrollprüfung im Jahr 2018 hat der Rechnungshof die Umsetzung seiner Erwartungen aus der Prüfung des Jahres 2017 überprüft und festgestellt, dass die Senatsverwaltung den Erwartungen des Rechnungshofs weitgehend nachgekommen ist. Sie hatte damit begonnen, mit dem ITDZ **Verträge** zu schließen. Eine von der Senatsverwaltung entwickelte „Zielstruktur“ bildete hierfür die Grundlage.

Der Rechnungshof hatte im Ergebnis der Kontrollprüfung von der Senatsverwaltung erwartet, dass sie weiterhin mit Nachdruck die Zielstruktur der vertraglichen Regelungen zum EGovG Bln umsetzt und Verträge mit dem ITDZ zeitnah schließt. Der Rechnungshof hatte außerdem erwartet, dass auch im zukünftigen Verlauf der Umsetzung des EGovG Bln die notwendigen Planungsunterlagen erstellt (Nr. 2.1 AV § 24 LHO) sowie bei allen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Nr. 2 AV § 7 LHO) durchgeführt werden.

Über die Ergebnisse dieser Prüfungen hatte der Rechnungshof das Abgeordnetenhaus in seinem Jahresbericht 2019 (T 140 bis 165) unterrichtet. Das Abgeordnetenhaus hatte daraufhin am 19. November 2020 beschlossen, dass der Senat für das ITDZ Planungssicherheit in einem **Finanzierungsmodell** herstellt, um dessen Liquidität dauerhaft zu sichern.<sup>217</sup>

Der Rechnungshof hat im Jahr 2021 erneut die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport sowie der Senatsverwaltung für Finanzen bei der Finanzierung des ITDZ für die Geschäftsjahre 2019 bis 2021 geprüft. In die Prüfung hat er das ITDZ einbezogen. Ziel der Prüfung war festzustellen, ob die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des EGovG Bln auf die Wirtschaftsführung des ITDZ von den Senatsverwaltungen rechtzeitig berücksichtigt wurden und für das ITDZ Planungssicherheit in einem Finanzierungsmodell hergestellt wurde sowie ob dessen Liquidität dauerhaft gesichert ist. Insbesondere sollte auch geprüft werden, ob die für Digitalisierung

---

217 Plenarprotokoll 18/67, S. 8061 f.

zuständige Senatsverwaltung mit Nachdruck die Zielstruktur der vertraglichen Regelungen zum EGovG Bln umsetzt und Verträge mit dem ITDZ zeitnah geschlossen werden.

## 7.2 Verträge

- 172 In § 1 Abs. 2 Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZAöRG) ist festgelegt, dass sich die Anstalt grundsätzlich aus den von ihr zu erbringenden Leistungen zu finanzieren hat und sich somit selbst tragen soll. Aufgabe des ITDZ ist es insbesondere, allen Behörden des Landes Berlin die verfahrensunabhängige IKT und IKT-Basisdienste zur Verfügung zu stellen und die dafür notwendigen Infrastrukturen zu betreiben (§ 2 Abs. 1 ITDZAöRG).



Die Anstalt ist verpflichtet, ihre Leistungen zu marktüblichen Leistungen anzubieten (§ 24 Abs. 3 Satz 1 EGoVG Bln). Nach der Gesetzesbegründung zu § 8 ITDZAöRG hat sich das ITDZ über **Leistungsentgelte** zu finanzieren.<sup>218</sup> Grundsätzlich soll der Leistungserbringung des ITDZ ein Vertragsabschluss vorausgehen. Bei Verzögerungen werden Absichtserklärungen (Letter of Intent – Lol) zu den jeweiligen Verträgen geschlossen, die eine Finanzierung der zwischenzeitlich bei dem ITDZ anfallenden Kosten sichern sollen.

- 173 Der Status der zwischen der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung und dem ITDZ geschlossenen Verträge zum 18. September 2020 ergibt sich aus den folgenden Übersichten:

---

218 Drs 15/3080, S. 9, 11

Ansicht 53: Planung der IKT-Verträge

## IKT-Verträge – Priorisierung und Plan 2020

### Gemeinsame Planung IKTS – ITDZ

Vertragsart	Q1	Q2	Q3	Q4
Betriebsvertrag IKT-Arbeitsplatz	✓ Lol IKT-Arbeitsplatz (bis 31.8.2020)	✓ IKT-Arbeitsplatz (BerlinPC, LAN, Telefonie, Druck)		
Betriebsverträge IKT-Basisdienste	✓ Berliner Landesnetz	✓ Hauptvertrag Vertrauensdienste	Virtuelle Poststelle (im Geschäftsgang)	
	✓ Nachtrag 1 Digitaler Antrag	✓ Elektronische Identität (eID)	Elektr. Behördenpostfach (im Geschäftsgang)	
		Sicherheit & Datenschutz (BSI, CERT) (im Geschäftsgang)	ZMS Lol zentrale Finanzierung	
		✓ LOI Digitale Akte	Dokumentenprüfgeräte	
Projektverträge	IKT-Arbeitsplatz Release 2.2 (im Geschäftsgang)	Dokumenten-Input-Management, Build	Public Key Infrastructure	Programm Migration 2021
	✓ beBPO Build	✓ Weiterentwicklung SKB, Plan	✓ Weiterentwicklung Sicherheit & Datenschutz	Nachtrag 1 Digitale Akte Build (Abschluss Vergabe)
	✓ Nachtrag 1 115-Supportkomponente	✓ Weiterentwicklung Vertrauensdienste		
	✓ Nachtrag 2 Betriebsvorb. Maßnahmen			

✓ = Vertrag ist unterzeichnet

Ansicht 54: Übersicht zu den IKT-Verträgen




### Aktive IKT-Verträge Stand 18.09.2020

Vertragsart	Aktive Verträge	Aktive Absichtserklärungen
Betriebsverträge für IKT-Basisdienste	1. Vermittlung und Auskunft (1.1.2018-31.12.2022)	1. Lol BSI (1.1.2018-31.12.2022)
	2. Service Konto Berlin (1.11.2018-31.10.2023)	2. Lol IKT-Arbeitsplatz (1.4.2020-31.8.2020)
	3. Digitaler Antrag (1.1.2020-31.12.2023)	3. Lol ZMS (01.01.2020-30.09.2020)
	4. Elektronische Identität eID (1.1.2020-31.12.2024)	4. Lol über einen Nachtrag zum BV Vermittlung und Auskunft (01.07.2020 – 31.12.2020)
	5. Hauptvertrag Vertrauensdienste (1.1.2020-31.12.2024)	5. Lol Digitale Akte (01.08.2020 - 31.12.2022)
	6. Berliner Landesnetz (1.1.2020-31.12.2020)	
	7. IKT-Arbeitsplatz (1.1.2020-31.12.2024)	
Projektverträge	5. Dokumenten-Input-Management, Build (1.3.2020 – 31.12.2022)	
	6. Digitaler Antrag, Build (1.11.2017-13.03.2020)	
	7. Digitale Akte, Build (1.6.2019-31.12.2022)	
	8. Vermittlung & Auskunft, 115-Supportkomponente, Plan & Build (17.10.2018-30.06.2020)	
	9. Programm Migration 2020 (1.1.2020-31.12.2020)	
	10. Betriebsvorbereitende Maßnahmen 2018 (1.1.2018-30.11.2020)	
	11. Besonderes Behördenpostfach Build (1.1.-31.10.2020)	
	12. Weiterentwicklung Service Konto Berlin, Plan (30.3.-30.09.2020)	
	13. Weiterentwicklung Vertrauensdienste, Build (1.5.2020-30.4.2021)	
	14. IKT-Basisdienste Sicherheit und Datenschutz - Weiterentwicklung ISMS-Tool (01.07.2020-31.12.2020)	
Beratungsvertrag	15. IKT-Beratung (15.2.2019-31.12.2021)	

Quelle: Senatsverwaltung für Inneres und Sport, IKT-Verträge – Priorisierung und Plan 2020 – Gemeinsame Planung IKT-Steuerung – ITDZ

Die Priorisierung der Verträge wurde für das Jahr 2020 zwischen der Senatsverwaltung und dem ITDZ abgestimmt und in einer Tabelle quartalsweise dargestellt (vgl. Ansicht 53). Auf Beschluss des Verwaltungsrats des ITDZ ist in jeder Sitzung über den Fortschritt der Vertragsverhandlungen mit der Senatsverwaltung zu berichten.

Nach Auskunft der Senatsverwaltung kam es im Prüfungszeitraum bei Maßnahmen entsprechend der Prioritätenliste zu keiner Vorleistung des ITDZ ohne Gegenfinanzierung. Sie räumte jedoch gegenüber dem Rechnungshof ein, dass es **nicht finanzierte Leistungen des ITDZ** gebe, und führte folgende Beispiele an:

- Notfallsituationen (z. B. Sicherheitsvorfall EMOTET im Kammergericht),
- vom ITDZ ohne Abstimmung mit der IKT-Steuerung begonnene Maßnahmen (z. B. das Cyber Defence Center Landesverwaltung) und
- Services und Betriebsdienstleistungen, die vor Inkrafttreten des EGovG Bln vom ITDZ erbracht wurden und von der Senatsverwaltung nicht als Basisdienst oder als Bestandteil der verfahrensunabhängigen IKT eingestuft werden (z. B. die Druckstraße, die Oracle Datenbank Landeslizenz oder auch das Angebot an die Berliner Behörden und Institutionen, virtuelle Plattformen für ihre Anwendungen zu nutzen – „Platform as a Service“).

Auch wenn das ITDZ für diese Maßnahmen bereits Leistungen erbracht hat, wurden von der Senatsverwaltung mit dem ITDZ keine Verträge geschlossen und auch im Einzelplan 25 – Landesweite Maßnahmen des E-Governments – keine Haushaltsmittel eingeplant bzw. veranschlagt.

Das ITDZ führte darüber hinaus betriebsvorbereitende Projekte an, die im Jahr 2020 ohne Projektvertrag durchgeführt und mit einem Volumen von rd. 22 Mio. € aus dem Eigenkapital finanziert wurden.

- 174 Die Senatsverwaltung ist den Erwartungen des Rechnungshofs hinsichtlich des Abschlusses von Verträgen aus den vorangegangenen Prüfungsverfahren weitgehend nachgekommen. Das ITDZ erbringt mittlerweile seine Leistungen überwiegend aufgrund von Verträgen. Es liegen Priorisierungen hinsichtlich der Umsetzung der Projekte vor, trotzdem wurde die angestrebte Zielstruktur noch nicht vollständig umgesetzt. Auch umfassen die Verträge derzeit nur einen Bruchteil der verfahrensunabhängigen IKT der Berliner Verwaltung sowie der in eigener Zuständigkeit der Behörden und Einrichtungen betriebenen Services. Die **Zahl der angebotenen Leistungen**, aber auch die **Inanspruchnahme des IKT-Arbeitsplatzes** ist zudem **noch sehr gering**. So wurden mit dem Programmvertrag – Projektvertrag zum Programm Migration „Phase Build“, der zwischen der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung und dem ITDZ für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2020 geschlossen wurde, lediglich Leistungen für Netze sowie für 5.500 Arbeitsplätze und 3.000 Telefone in bis zu acht Behörden vertraglich vereinbart.

Außerdem gibt es weiterhin eine Vielzahl von Leistungen mit einem nicht unerheblichen finanziellen Volumen, für die keine Verträge geschlossen werden, da für diese keine Aufträge seitens der Senatsverwaltung erteilt wurden, oder die über einen Lol finanziert werden, um die Deckung der zwischenzeitlich beim ITDZ anfallenden Kosten sicherzustellen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass Lol keine rechtswirksamen Inhalte aufweisen und keinesfalls einen Vertrag ersetzen können.

Das hat zur Konsequenz, dass sich das **ITDZ derzeit nicht über Leistungsentgelte finanziert**. Zudem ist für die Leistungen, die über einen Lol finanziert werden, und die Leistungen, die ohne Vertrag erbracht werden, nicht ausreichend sichergestellt, dass die für den Leistungsbezug geforderten Preise ordnungsgemäß, also marktüblich oder selbstkostendeckend, sind. Darüber hinaus ist aufgrund dieses Vorgehens ebenfalls nicht sichergestellt, dass für diese Leistungen von der Senatsverwaltung die notwendigen Planungsunterlagen erstellt (Nr. 2.1 AV § 24 LHO) sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Nr. 2 AV § 7 LHO) durchgeführt werden. Damit ist sie den diesbezüglichen Erwartungen des Rechnungshofs aus dem Jahresbericht 2019 (T 147 bis 150) nicht nachgekommen.

- 175 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die vertragliche Zielstruktur noch nicht vollständig umgesetzt wurde und in einem erheblichen finanziellen Umfang Leistungen vom ITDZ ohne Verträge angeboten sowie Lol genutzt werden, um zwischenzeitlich anfallende Kosten beim ITDZ zu finanzieren.

### 7.3 Finanzierungsmodell

- 176 Das ITDZ soll allen Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung die verfahrensunabhängige IKT sowie IT-Basisdienste zur Verfügung stellen und die Behörden bei der laufenden Anpassung der IT-Fachverfahren an die Basisdienste unterstützen und die dafür notwendigen Infrastrukturen betreiben (§ 24 Abs. 2 EGovG Bln).

Die Anstalt wird nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf der Grundlage des Wirtschaftsplans geführt (§ 8 Abs. 1 ITDZAöRG). Sie ist verpflichtet, ihre Leistungen zu marktüblichen Preisen anzubieten (§ 24 Abs. 3 EGovG Bln) und sich nach § 1 Abs. 2 ITDZAöRG über ihre Leistungen zu finanzieren.

Mit dem Auflagenbeschluss vom 19. November 2020 (vgl. T 171) hat das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat für das ITDZ Planungssicherheit in einem Finanzierungsmodell herstellt, um dessen Liquidität dauerhaft zu sichern.<sup>219</sup>

---

219 Plenarprotokoll 18/67, S. 8061 f.

- 177 Für die **Geschäftsjahre 2019 und 2020** rechnete das ITDZ auf Basis der Einschätzungen des 2. Quartalsberichts 2020 **mit** kumulierten **Verlusten** von ca. 17 Mio. €. Nur aufgrund geringerer Investitionstätigkeit und deutlich höherer Anzahlungen der Kunden schloss das ITDZ die Geschäftsjahre 2019 und 2020 mit Verlusten von nur 1,7 Mio. € und 2,4 Mio. € ab. Ursache für die negativen Jahresergebnisse sind nach Angabe des ITDZ vor allem die **erheblichen Vorleistungen** der Anstalt, die von ihr ohne einen Ausgleich über Fördermittel oder eine verlässliche und auskömmliche Refinanzierung erbracht worden seien. Insgesamt handele es sich um Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 40,5 Mio. €.

Das ITDZ hat während der Prüfung darauf hingewiesen, dass für Erstinvestitionen jenseits der geschlossenen Basisverträge sowie für Altlasten, Liquidität und Ersatzbeschaffungen derzeit kein tragfähiges, mit der Senatsverwaltung für Finanzen geeintes Finanzierungsmodell bestehe. Das ITDZ betreibe nach eigener Einschätzung die Fortführung der **Digitalisierung** des Landes Berlin **ohne ausreichende finanzielle Mittelbereitstellung**. Unter anderem würden durch die COVID-19-Pandemie und die verzögerte Einführung der Digitalen Akte Betriebsumsätze fehlen. In der Folge sinke die Liquidität des ITDZ, allerdings derzeit noch in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen. Von dem auch durch die Wirtschaftsprüfer empfohlenen Ziel, die Liquiditätsreserve bei 2,0 Monatsreserven zu halten, sei das ITDZ derzeit weit entfernt. Die Zielliquidität müsse auf 1,0 Monatsausgaben zurückgefahren werden.

Die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung hat im Prüfungsverfahren ausgeführt, dass in den Betriebspreisen, die in der Regel für fünf Jahre kalkuliert werden, Ersatzbeschaffungen berücksichtigt werden müssen, damit kein Finanzierungsrisiko aufgrund der Haushaltslage und eine gleichbleibende Belastung für den Haushalt entsteht. Sie hat weiter ausgeführt, dass das ITDZ aufgrund des ITDZAöRG derzeit jedoch **keine** Möglichkeit hätte, hierfür **Rücklagen** zu bilden, da der Jahresüberschuss per se abzuführen sei. Das durch die Preise eingenommene „Mehr“ für die Ersatzinvestition fließe in den Jahresüberschuss, womit die Verwendung für das ITDZ nicht planbar sei. Nach Auffassung der Senatsverwaltung sollte die aktuelle gesetzliche Regelung deshalb dringend geändert werden. Ferner führe die Regelung dazu, dass Jahresüberschüsse an das Land abzuführen sind, Verluste jedoch im Betrieb verbleiben, wodurch eine **betriebswirtschaftliche Schieflage** entstehe. Bis dato konnte die Senatsverwaltung kein abschließendes Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen erzielen.

Auf der Verwaltungsratssitzung am 8. Juni 2021 hat die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung den Entwurf eines Finanzierungsmodells vorgestellt, mit dem folgende Ziele erreicht werden sollten:



- Handlungssicherheit des ITDZ zur Umsetzung des EGovG Bln
- Kontrolle der Finanzierung des ITDZ und Vermeidung von Haushaltspitzen
- nachhaltige Etablierung des ITDZ als zentraler IT-Dienstleister des Landes Berlin
- Absicherung von erforderlichen Erst- und Ersatzinvestitionen

Nach dem Finanzierungsmodell ist vorgesehen, dass

- laufende Kosten des Betriebes in Form der Vollkostenrechnung in der Preiskalkulation über die Verträge finanziert werden, wobei die Preiskalkulation zukünftig neben dem Wagnis- auch einen Innovationszuschlag berücksichtigt,
- in den Preisen des Betriebsvertrages Abschreibungen zur Finanzierung von Ersatzbeschaffungen berücksichtigt werden, die seitens des ITDZ zum Ablauf von informationstechnischen Lebenszyklen zu tätigen sind,
- die Aufwendungen des ITDZ im Zusammenhang mit der Technik des Druck- und Kuvertierungssystems in Höhe von bis zu 900.000 € im Nachgang ersetzt werden, wobei dieser Maximalbetrag für die Jahre 2022 und 2023, längstens bis zur Ersatzbeschaffung der Druckmaschine, finanziert wird,
- eine Rücklagenbildung für Ersatzbeschaffungen ermöglicht wird (im Zuge des Jahresabschlusses kann durch den Vorstand die anteilige Einstellung oder die Einstellung in voller Höhe vorgeschlagen werden, worüber der Verwaltungsrat im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses entscheidet; hierbei handelt es sich nicht um eine Rücklage nach § 2 Abs. 6 ITDZAöRG),
- die Umsetzung der Rücklagenbildung in der Wirtschaftsplanung bzw. beim Jahresabschluss (erstmalig Wirtschaftsplan 2023) ermöglicht wird,
- die Richtigkeit des Finanzierungsmodells überprüft werden soll und
- der Jahresüberschuss zur Finanzierung besonderer Projekte verwendet werden darf.

Dem Grunde nach bestätigte der Verwaltungsrat in dieser Sitzung den bisherigen Stand des Finanzierungsmodells.

- 178 Die durch das EGovG Bln deutlich erweiterten Aufgaben des ITDZ erfordern vom ITDZ Investitionen in die verfahrensunabhängige IKT, in IT-Fachkräfte und externe Projektdienstleistungen zur Umsetzung der Digitalisierung. Die bisherigen Bemühungen seitens der Senatsverwaltung für Finanzen und der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung, mit einem Finanzierungsmodell für das ITDZ Planungssicherheit herzustellen, haben sechs Jahre nach Inkrafttreten des EGovG Bln zu keinem abschließenden Ergebnis geführt. Das bedeutet, dass hinsichtlich

- der Finanzierung der Erst- und Ersatzinvestitionen,
- des Ausgleichs der aufgelaufenen Bilanzverluste und
- der auskömmlichen Finanzierung der Betriebskosten

**keine Planungssicherheit für das ITDZ** hergestellt wird.

Hierfür wäre u. a. eine Änderung der gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Ergebnisverwendung sowie der Kreditfinanzierung von Anlagevermögen als Flexibilitätsoption denkbar. Insbesondere die Refinanzierung von IKT-Beschaffungen vor Betriebsübergang ist einer der offenen Punkte, die im Rahmen des künftigen Finanzierungsmodells nicht geklärt sind. Bisher existiert keine verlässlich planbare Refinanzierung von Anlagegütern, die abgeschrieben sind. Anlassbezogen wäre derzeit eine Zuwendung/Eigenkapitalerhöhung für die Refinanzierung erforderlich.

Durch das noch nicht etablierte Finanzierungsmodell ist zudem eine planbare Umsetzung des § 24 Abs. 2 EGovG Bln, nach dem das ITDZ allen Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung die verfahrensunabhängige IKT sowie IT-Basisdienste zur Verfügung stellen soll, gefährdet.

- 179 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung und die Senatsverwaltung für Finanzen bisher nicht die Erwartungen des Abgeordnetenhauses umgesetzt und sich nicht auf ein tragfähiges Finanzierungsmodell abschließend geeinigt haben. Er hat außerdem beanstandet, dass damit für das ITDZ und insbesondere auch für die Umsetzung des § 24 Abs. 2 EGovG Bln keine finanzielle Planungssicherheit besteht.

#### **7.4 Wirtschaftsplan für das Geschäftsjahr 2019**

- 180 Die Rechtsaufsicht über das ITDZ obliegt der Senatsverwaltung für Inneres, Sport und Digitalisierung (§ 7 ITDZAöRG). Die Aufgaben des Verwaltungsrats sind in § 5 ITDZAöRG geregelt. Danach ist der Verwaltungsrat das Entscheidungs- und Kontrollorgan der Anstalt. Seine Mitglieder wahren die Interessen des Landes Berlin in grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstaltsführung. Insbesondere beschließt er über den Wirtschaftsplan. Durch den Wirtschaftsplan wird der finanzielle Handlungsrahmen des ITDZ vorgegeben. Er ist Grundlage für die Führung des ITDZ und dient damit auch der Steuerung und Kontrolle (§ 8 ITDZAöRG).
- 181 Der Verwaltungsrat hat den Wirtschaftsplan 2019 des ITDZ erst am 24. Juni 2019 als Nachtragswirtschaftsplan genehmigt. Hintergrund für den Zeitpunkt der Genehmigung war die Tatsache, dass das ITDZ im Wirtschaftsplanentwurf 2019 Einnahmen von 42,0 Mio. € für die Betriebsvorbereitung 2019 gemäß Anmeldung durch die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung im Aufstellungsverfahren für die Verwendung der Mittel aus der fünften Zuführung an das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)

eingepplant hatte. Diese geplanten Mittel standen jedoch nicht zur Verfügung. Stattdessen sollten 20 Mio. € dem Eigenkapital des ITDZ zugeführt und investive Mittel aus der Liquidität des ITDZ aufgebracht werden. Um diesen Finanzmittelabfluss auszugleichen, hat das ITDZ im selben Jahr eine weitere Kapitalerhöhung von 20 Mio. € erhalten.

- 182 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Wirtschaftsplan im Prüfungszeitraum **erneut**, wie bereits bei der Prüfung im Jahr 2017 festgestellt, **nicht rechtzeitig beschlossen** wurde. Der Verwaltungsrat hat damit gegen die §§ 5 und 8 ITDZAöRG verstoßen.

## 7.5 Mittel- und langfristige Planung des ITDZ

- 183 Zu einer Wirtschaftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans (§ 8 Abs. 1 ITDZAöRG) gehört ein dem Unternehmenszweck und dem Unternehmensziel angepasstes Planungssystem. Es obliegt dem Verwaltungsrat, über die grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstalt zu beschließen und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu überwachen (§ 5 ITDZAöRG).

Das Planungssystem<sup>220</sup> ist ein System von Entscheidungen, die betriebliche Handlungen im Voraus festlegen. Die Planung soll sich auf die Prognose der Entwicklung der Daten (Plandaten) stützen und ist ein wichtiges Instrument nicht nur der betrieblichen Lenkung, sondern auch der Kontrolle.

Die unternehmenspolitische Rahmenplanung soll den Zweck des Unternehmens klären. Sie differenziert als Planungsebenen die

- strategische (Zeithorizont mehr als vier Jahre),
- taktische (Zeithorizont ein bis vier Jahre) und
- operative Planung (Zeithorizont ein Jahr).

Vor allem die strategische Planung ist erforderlich, um das langfristige Überleben bzw. den Fortschritt der Unternehmung zu sichern.

- 184 Eine **langfristige strategische Planung** hat das ITDZ dem Verwaltungsrat **nicht vorgelegt**.
- 185 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die beteiligten Senatsverwaltungen und das ITDZ überwiegend und mit erheblichen Schwierigkeiten im Bereich der operativen Planung bewegen. Im Bereich der taktischen Planung sind nur Ansätze zu erkennen. Eine abgestimmte strategische Planung ist nicht erkennbar. Weder die stärkere Ausrichtung des ITDZ an den Zielen und Maßnahmen des Landes Berlin noch die konkrete Finanzierung der Anstalt sind sichergestellt.

---

220 vgl. unter <http://www.daswirtschaftslexikon.com/> (Stand: 9. Februar 2022)

Ohne eine strategische Planung des ITDZ ist es nicht möglich, z. B. die Umsetzung des Migrationsprogramms und den späteren Betrieb sowie die technologische Aktualität („Lifecycle-Management“) der IKT-Arbeitsplätze zu gewährleisten. Sie ist aber erforderlich, um belastbare Lösungsansätze darzustellen und den Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen abzuleiten. Durch eine nicht vorhandene strategische Planung fehlt der Gesamtüberblick über die zur Umsetzung des EGovG Bln eingesetzten und zukünftig benötigten personellen und finanziellen Ressourcen. Somit können von der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung keine Planungsunterlagen nach § 24 LHO für z. B. das Migrationsprogramm und die Migrationsprojekte und auch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt werden. Damit fehlen nicht nur wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Steuerung der Umsetzung des EGovG Bln, sondern es mangelt auch an der notwendigen finanziellen Absicherung, insbesondere für das ITDZ.

- 186 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in Ermangelung einer strategischen Planung des ITDZ die mittel- und langfristigen Ziele des EGovG Bln nicht umgesetzt werden können und die Planungssicherheit zur Erreichung der Unternehmensziele fehlt. Der Verwaltungsrat hat damit gegen die §§ 5 und 8 ITDZAöRG verstoßen.

## 7.6 Überschussabführung

- 187 Durch Art. 3 des Berliner E-Government-Gesetzes vom 30. Mai 2016 wurde auch das ITDZAöRG geändert und um § 2 Abs. 6 ergänzt, nach dem das ITDZ grundsätzlich zur Abführung eines Jahresüberschusses an das Land Berlin verpflichtet ist. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses kann allerdings zur Finanzierung besonderer Projekte eine Ausnahme von der Pflicht zur Abführung des Jahresüberschusses zulassen. Außerdem ist eine Rücklagenbildung möglich, sofern dem Hauptausschuss die Rücklagenbildung begründet wird und dieser zustimmt.
- 188 Das ITDZ hatte von der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung zur Finanzierung der betriebsvorbereitenden Investitionen im Zusammenhang mit den zusätzlichen Aufgaben durch das EGovG Bln im Geschäftsjahr 2017 Finanzmittel aus dem SIWANA in Höhe von 31,0 Mio. € erhalten. Im Geschäftsjahr 2017 wurden davon Investitionen von 18,7 Mio. € realisiert. Im Jahr 2017 nicht ausgeschöpfte Mittel konnten in das Jahr 2018 übertragen werden. Das ITDZ hatte die vereinnahmten Zuschüsse des Jahres 2017 als sonstige betriebliche Erträge in der Gewinn- und Verlustrechnung und einen korrespondierenden Passivposten „Sonderposten für Investitionszuschüsse zum Anlagevermögen“ in der Bilanz ausgewiesen. Im Geschäftsjahr 2018 erzielte das ITDZ einen Jahresüberschuss von 17,2 Mio. €. Die Jahresüberschüsse der Geschäftsjahre 2017 und 2018 führte das ITDZ im Jahr 2019 weisungsgemäß an das Land Berlin ab, ohne eine Ausnahme von der Pflicht zur Abführung des Jahresüberschusses beim Hauptausschuss zu beantragen. Die Zustimmung des Hauptausschusses zur

Rücklagenbildung wurde ebenfalls nicht eingeholt. Das ITDZ hatte zuvor folgenden Verwendungsvorschlag für besondere Projekte vorgelegt:

- Ausbau des IKT-Sicherheitsleitstands im ITDZ, perspektivisch Land Berlin
- Abschluss des Projektes „P2V“-Servermigration in die BerlinCloud des ITDZ
- Ausbau des verwaltungsinternen Verzeichnisdienstes „Active Directory“
- Ausbau des Berliner Landesnetzes „BeLa MSN“
- Ausbau „Sicheres Browsen“
- Ausbau des Netzwerkes in den Rechenzentren
- Proof of Concept für eine automatisierte, lizenzkonforme Bereitstellung von Datenbanken

Trotz des vorgelegten Verwendungsvorschlags musste das ITDZ den **Jahresüberschuss** an den Landeshaushalt gemäß Anweisung der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung **abführen, da sich** die für Digitalisierung und die für Finanzen zuständigen **Senatsverwaltungen nicht** über den Inhalt einer Vorlage an den Hauptausschuss nach § 2 Abs. 6 ITDZAöRG **einigen konnten**.

- 189 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es die für Digitalisierung und die für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen unterlassen haben, dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses die gesetzlich vorgesehene Entscheidung über die Verwendung des Jahresüberschusses des ITDZ der Geschäftsjahre 2017 und 2018 zu ermöglichen, obwohl das ITDZ einen Vorschlag über die Mittelverwendung des Jahresüberschusses vorgelegt hatte. Durch die Nichtbeteiligung bzw. Untätigkeit beider Senatsverwaltungen konnte der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses nicht gemäß § 2 Abs. 6 ITDZAöRG über die Verwendung der Jahresüberschüsse des ITDZ für die Geschäftsjahre 2017 und 2018 entscheiden.

## 7.7 Kunden-Servicekatalog des ITDZ

- 190 Das ITDZ soll sich über seine Leistungen finanzieren (§ 1 Abs. 2 ITDZAöRG). Es ist verpflichtet, seine Leistungen zu marktüblichen Preisen anzubieten (§ 24 Abs. 3 EGovG Bln).
- 191 Die Produktbereiche des ITDZ bestehen aus IKT-Arbeitsplatz, IKT-Basisdienste, IKT-Fachverfahrensservices und Beratungs- und Projektleistungen sowie dem „IT-Selling“. Deren Umsatzerlöse werden im Lagebericht des ITDZ ausgewiesen. Die vom ITDZ angebotenen Produkte und Leistungen werden neben dem Bestellprozess, der Finanzierung sowie den „Bezugsberechtigten Kundengruppen“ in einem „**Kunden-Servicekatalog**“ abgebildet.

- 192 In dem Servicekatalog fehlt eine genaue Leistungsdefinition zur Umsetzung des § 24 EGovG Bln. Es ist nicht beschrieben, was
- Leistungen nach § 24 EGovG Bln,
  - Leistungen für die IKT, aber außerhalb des § 24 EGovG Bln, und
  - Leistungen des ITDZ außerhalb des EGovG Bln sind.

Zudem **fehlen sämtliche Preisangaben**. Ohne eine verbindliche und für alle Kunden gleiche Preisbildung ist eine belastbare Finanzierung des ITDZ aufgrund seiner Leistungen und damit die Erfüllung des § 1 Abs. 2 ITDZAöRG nicht möglich. Außerdem ist nicht nachvollziehbar, ob das ITDZ seiner Verpflichtung nach § 24 Abs. 3 EGovG Bln nachkommt, seine Leistungen zu marktüblichen Preisen anzubieten. Bei nicht abnahmepflichtigen Leistungen können die Behörden nicht anhand des Servicekatalogs sicherstellen, ob eine Auftragsvergabe an das ITDZ wirtschaftlich ist, da dafür globale Leistungsangaben nicht ausreichen. Außerdem benötigt die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung Preisangaben, um ihre Steuerungsaufgaben wahrzunehmen und damit Probleme in der Abstimmung der Ziele des EGovG Bln, den Haushaltserfordernissen, der Aufstellung und Genehmigung des ITDZ-Wirtschaftsplans (auch und gerade in der langfristigen Projektion) und den zu erstellenden Planungsunterlagen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu vermeiden.

- 193 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass, obwohl sich das ITDZ nach § 1 Abs. 2 ITDZAöRG über seine Leistungen finanzieren soll, Preisangaben im Servicekatalog als Grundlage zur Umsetzung des § 24 EGovG Bln fehlen.

## 7.8 Verlustbringende Geschäfte des ITDZ

- 194 Da das ITDZ zu einer Wirtschaftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans verpflichtet ist (§ 8 Abs. 1 ITDZAöRG), muss es Betriebsleistungen vor deren Umsetzung kalkulieren und entsprechend wirtschaftliche Vorsorge treffen.
- 195 Das Geschäftsfeld IT-Infrastrukturservice (**ITIS**) ist ein seit dem Jahr 2007 **unwirtschaftliches Geschäftsfeld** des ITDZ. Die finanziellen Vorleistungen für ITIS, ITIS-Betrieb und ITIS-Releasewechsel/Umstellung Windows 10 betragen ca. 10,4 Mio. €. Als eine Ursache für den unwirtschaftlichen Betrieb hat das ITDZ angeführt, dass mit der Umstellung auf Windows 10 der bisherige ITIS-Betrieb auf einen sicherheitstechnisch und funktional deutlich leistungsfähigeren Stand angehoben wurde. Die Migration auf Windows 10 im Jahr 2020 sei bei den ITIS-Kunden trotz unklarer Finanzierung zwingend erforderlich gewesen, um Folgekosten für die Supportverlängerung der bisher eingesetzten Windows 7-Software zu vermeiden. Die Betriebsleistungen seien erst nach Abschluss der Umstellungsprojekte neu kalkulierbar gewesen, da erst Ende 2020 der finale Preis inklusive aller Kostenbestandteile vorgelegen habe, der in die neuen ITIS-Verträge eingeflossen ist.

- 196 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das ITDZ die ITIS-Betriebsleistungen erst nach Abschluss des Umstellungsprojektes neu kalkuliert und den ITIS-Kunden kurzfristig neue Verträge mit erheblichen Preissteigerungen vorgelegt hat, ohne die Marktüblichkeit der Preise nachgewiesen zu haben. Zudem hat es die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung versäumt, einen wirtschaftlichen Betrieb für ITIS einzufordern.

## 7.9 Stellungnahmen der Senatsverwaltungen und des IT-Dienstleistungszentrums Berlin

- 197 Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport, die Senatsverwaltung für Finanzen sowie das ITDZ haben zu den Feststellungen des Rechnungshofs Stellung genommen.
- 198 Hinsichtlich der Feststellungen zu den **Verträgen** haben die Senatsverwaltungen und das ITDZ mitgeteilt, dass 22 Betriebsverträge und 29 Projektverträge bereits geschlossen wurden und im Jahr 2022 weitere sieben Betriebsverträge und 17 neue Projektverträge geplant seien. Darüber hinaus haben sie darauf hingewiesen, dass es sich bei den von der IKT-Steuerung mit dem ITDZ abgeschlossenen Lol um vorvertragliche Regelungen handele, „die genauso wie Verträge, verbindliche Leistungsbeschreibungen und Regelungen zur Abrechnung beinhalten, aber insb. kürzere Laufzeiten als die mit vorgesehenen Standard der Betriebsverträge mit dem ITDZ von 5 Jahren aufweisen.“ Es lägen keine Erkenntnisse vor, dass sich der Abschluss von Lol anstelle von Rahmenverträgen in der Praxis, „insbesondere hinsichtlich der Leistungsentgelte und deren Einbringlichkeit“, als nachteilig erwiesen habe. Dem aktuell bestehenden Geschäftsmodell des ITDZ, Leistungen über Verträge zu schließen und sicherzustellen, werde somit entsprochen. Dabei werde nicht ausgeschlossen, „dass in der Vergangenheit – insbesondere aufgrund der Prolongierung eines Lol bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Betriebsvertrages – in Einzelfällen für größere Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben keine notwendigen Planungsunterlagen (gem. Nr. 2.1 AV § 24 LHO) erstellt sowie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (gem. Nr. 2 AV § 7 LHO) durchgeführt wurden.“
- 199 Die Ausführungen der Senatsverwaltungen entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Bei den Lol handelt es sich um Absichtserklärungen, die keine verbindlichen rechtlichen oder finanziellen Verpflichtungen oder Zusagen zwischen der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport und dem ITDZ oder in Bezug auf Dritte begründen. Die Ausführungen überzeugen umso weniger, als es sich dabei eben nicht um vertraglich geschuldete IT-Leistungen handelt, für die die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport als Auftraggeber und das ITDZ als Auftragnehmer die Verantwortung übernehmen. Gerade wenn nach Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen bisher keine wesentlichen Probleme durch den Abschluss von Lol entstanden seien, hätten

die Lol unproblematisch in Verträge umgewandelt werden können, um für das ITDZ und die Senatsverwaltungen planerische Sicherheit zu schaffen.

- 200 Bezüglich der Feststellungen zum **Finanzierungsmodell** hat die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport dem Rechnungshof zugestimmt, dass es erforderlich sei, Planungssicherheit für das ITDZ zur Finanzierung der Erst- und Ersatzinvestitionen, des Ausgleichs der aufgelaufenen Bilanzverluste und der auskömmlichen Finanzierung der Betriebskosten herzustellen.

Sowohl die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport als auch die Senatsverwaltung für Finanzen haben in ihren Stellungnahmen ausgeführt, dass sie gemeinsam mit dem ITDZ im Juli 2021 ein Finanzierungsmodell verhandelt haben, dass durch den Verwaltungsrat des ITDZ am 18. August 2021 zur Kenntnis genommen wurde. Es sei eine Verprobung dieses Finanzierungsmodells hinsichtlich der Kostenauswirkungen und der Anwendbarkeit im ITDZ durchgeführt worden. Im Zuge der Verhandlungen sowie der Verprobung seien zentrale Probleme bezüglich der Aktivierung der angeschafften Anlagen beim ITDZ sowie den derzeit geltenden Regelungen für Ersatzbeschaffungen identifiziert worden, die einer Lösung zugeführt werden müssten.

Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport sieht einen Teil der Lösung darin, zur Beseitigung der gesetzlichen Regelungslücken eine Grundsatzvereinbarung zu erarbeiten, die eine Anlagenaktivierung ermöglicht. Damit verbunden seien hohe Abstimmungsaufwände, die den Prozess derzeit verzögern. Darüber hinaus hat sie darauf hingewiesen, dass ein Finanzierungsmodell die gesetzlichen Pflichten, die sich aus § 2 Abs. 6 ITDZAöRG zur Gewinnerorientierung und zur Abführung des Jahresüberschusses ergeben, aufgrund seines konzeptionellen Charakters nicht aushebeln könne. Durch das derzeit geltende ITDZAöRG entstünde ein betriebswirtschaftliches Spannungsverhältnis, welches ausschließlich über eine Gesetzesänderung zu § 2 Abs. 6 ITDZAöRG endgültig aufgelöst werden könne. Die Senatsverwaltung erarbeite daher derzeit einen Gesetzesentwurf der die Rücklagenbildung zur Finanzierung von Ersatzbeschaffungen erstmalig ermögliche. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sich den Ausführungen der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport hinsichtlich der Regelung des § 2 Abs. 6 ITDZAöRG weitgehend angeschlossen, aber ergänzend ausgeführt, dass aufgrund der Bestimmungen im Errichtungsgesetz des ITDZ zum Umgang mit Jahresüberschüssen sowie den bundesgesetzlichen Regelungen des Handelsgesetzbuches zum Jahresabschluss sowie zur Bildung von Rücklagen eine Lösung der identifizierten Probleme keinesfalls trivial sei. Beide Senatsverwaltungen haben im Übrigen auf eine stetige Umsatzsteigerung des ITDZ in den letzten Jahren verwiesen. Die Darstellung des Rechnungshofs hinsichtlich der wirtschaftlichen Lage des ITDZ sei daher nur teilweise zutreffend. Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport hat ausgeführt, dass das ITDZ im Jahr 2018 einen Jahresüberschuss in Höhe von 17,2 Mio. € erwirtschaftet habe, der in 2019 vollumfänglich an das Land Berlin abgeführt worden sei. Ein Verlustausgleich sei aufgrund der gesetzlichen Vorga-



ben des § 2 Abs. 6 ITDZAöRG nicht realisierbar gewesen. Das Jahr 2021 sei mit einem Jahresergebnis in Höhe von 44,9 Mio. € abgeschlossen worden. Gemäß den aktuellen Berichterstattungen zeichne sich auch für das Jahr 2022 eine positive Entwicklung ab.

- 201 Die Ausführungen der Senatsverwaltungen entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht, sondern verdeutlichen gerade die unterschiedlichen Interessenlagen bei der wirtschaftlichen Positionierung des ITDZ. Die wirtschaftliche Lage hält der Rechnungshof weiterhin für angespannt, da der Jahresüberschuss 2018 (17,2 Mio. €) nicht operativ erwirtschaftet wurde und der Jahresüberschuss 2021 im Wesentlichen aus Corona-Sondereffekten (Ausstattung Impfböden und Digitalisierung der Schulen) resultierte.
- 202 In Hinsicht auf die vom Rechnungshof beanstandete verspätete Genehmigung des **Wirtschaftsplans** für das Geschäftsjahr 2019 des ITDZ haben beide Senatsverwaltungen und das ITDZ darauf hingewiesen, dass die nachfolgenden Wirtschaftspläne termingerecht beschlossen wurden.
- 203 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltungen und des ITDZ zur Kenntnis.
- 204 Hinsichtlich der Erwartung des Rechnungshofs, dass das ITDZ **mittel- und langfristige strategische Planungen** auf Grundlage der von der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport erstellten Planungsunterlagen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufstellt, haben die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport und das ITDZ darauf verwiesen, dass dem Verwaltungsrat die strategische Steuerung des ITDZ obliege. Zur Weiterentwicklung des ITDZ sei zudem das Strategieprogramm „ITDZ Berlin 2026“ initiiert worden. Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport hat weiter ausgeführt, dass die Abstimmung zur operativen, taktischen und strategischen Planung des ITDZ zu Produkten der verfahrensunabhängigen IKT, die von der IKT-Steuerung zentral beauftragt werde, „unterschiedlich intensiv ausgeprägt“ sei. Angestrebt würden sowohl Roadmaps zur geplanten Entwicklung der Produkte als auch eine an den Zyklen und Ergebnissen der Haushaltsplanung und -wirtschaft noch besser ausgerichtete zeitliche Abstimmung. Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport und das ITDZ würden zudem beabsichtigen, ein zentrales Anforderungsmanagement im ITDZ aufzubauen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erläutert, dass im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanung ein aktiver Austausch zwischen der Fachverwaltung sowie der Senatsverwaltung für Finanzen sichergestellt sei, sodass Planungsansätze vor der Befassung durch den Verwaltungsrat auf Arbeitsebene abgestimmt seien. Zudem nutze das ITDZ zur Steuerung seiner unternehmerischen Tätigkeiten Steuerungsinstrumente auf unterschiedlichen Ebenen. „Ausgerichtet an den Vorgaben der jeweiligen Legislatur“, erfolge „die taktische Steuerung im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanung und die unterjährige, operative Steuerung eng ab-

gestimmt und stets im Einklang mit den Rahmenvorgaben für das Beteiligungsunternehmen“.

- 205 Die Ausführungen der Senatsverwaltungen und des ITDZ können die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht entkräften, da strategische Planungen einen Zeithorizont von mehr als vier Jahren erfassen sollen. Diese sind erforderlich, um auch dem Haushaltsgesetzgeber entsprechende mittel- bis langfristige Planungen zu ermöglichen. Ansonsten bestätigen die Senatsverwaltungen, dass keine strategischen Planungen angestellt werden. Im Übrigen sind für langfristige Planungen langfristige Verträge und ein Finanzierungsmodell unerlässlich. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sowohl Roadmaps zur geplanten Entwicklung der Produkte als auch eine an den Zyklen und Ergebnissen der Haushaltsplanung und -wirtschaft noch besser ausgerichtete zeitliche Abstimmung angestrebt werde.
- 206 Hinsichtlich der **Überschussabführung** hat die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport ausgeführt, dass eine rechtzeitige Befassung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses nicht realisierbar war. Auch nach ihrer Ansicht sei dem Hauptausschuss gesetzlich die Möglichkeit einzuräumen, über den Jahresüberschuss zu entscheiden. Den Erwartungen des Rechnungshofs würde Rechnung getragen, indem die Hauptausschussvorlage als Anlage dem Verwaltungsrat zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Dadurch würden die Abstimmungsprozesse verkürzt. Nach dem Verständnis der Senatsverwaltung sei das ITDZ nach § 2 Abs. 6 ITDZAöRG nicht an die Jährlichkeit des Haushalts gebunden. Eine zwingende Abführung des Jahresüberschusses zum Ende des Jahres werde daher grundsätzlich nicht gesehen. Eine rechtzeitige Befassung des Hauptausschusses werde angestrebt.

Die Senatsverwaltung hat weiter darauf hingewiesen, dass die unklare Rechtslage „zum Prozess sowie Entscheidungsgegenstand“ gemäß § 2 Abs. 6 ITDZAöRG dazu geführt habe, dass keine rechtzeitige Einigung zur Jahresüberschussverwendung erfolgen konnte. Der interpretationsfähige Wortlaut „besondere Projekte“, für die eine Rücklagenbildung mit Zustimmung des Hauptausschusses möglich sei, führe zu einem besonders hohen Abstimmungsbedarf, womit eine Einigung nicht herbeigeführt werden konnte. Dies sei erkannt und im Rahmen der Erstellung des Finanzierungsmodells mittels einer Definition „Projekte im Sinne des EGovG“ geregelt worden. „Im Zuge einer geplanten Gesetzesnovellierung sollten rechtssichere Regelungen zur Entscheidungsbefugnis geschaffen sowie Entscheidungsprozesse verschlankt werden.“

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist der Auffassung, dass der Umgang mit dem Jahresergebnis, insbesondere die Abführung zukünftiger Jahresüberschüsse des ITDZ, stark vom Finanzierungsmodell abhängen. Es sollen neue Regelungen für Projekte oder Maßnahmen, die aus dem Überschuss finanziert werden sollen, aufgestellt werden. Die derzeitigen Regelungen würden regelmäßig zu Abstimmungs- bzw. Auslegungsproblemen führen, welche Projekte konkret unter

den Wortlaut „besondere Projekte“ fielen. Ziel sei es, mit dem neuen Finanzierungsmodell eine eindeutige und leicht handhabbare Grundlage zu schaffen, um Rücklagen für Ersatzbeschaffungen bilden und im Übrigen Jahresüberschüsse an das Land Berlin ausschütten zu können.

- 207 Die Ausführungen der Senatsverwaltungen bestätigen die Feststellungen des Rechnungshofs und machen zudem deutlich, dass noch keine abgestimmte Vorgehensweise zum Umgang mit erwirtschafteten Überschüssen des ITDZ vorhanden ist. Gleichwohl erkennt der Rechnungshof an, dass die Senatsverwaltungen bemüht sind, die Überschussabführung neu zu regeln.
- 208 In Bezug auf den **Kunden-Servicekatalog des ITDZ** hat das ITDZ darauf hingewiesen, dass dieser mit der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport abgestimmt und regelmäßig fortgeschrieben werde. Es hat weiter ausgeführt, dass das Thema „Servicekatalog des ITDZ Berlin“ „im Rahmen der Strategie „ITDZ 2026“ zur Optimierung identifiziert und eine gesonderte Taskforce implementiert“ wurde, „die aufgrund der Priorisierung des Themas ihre Arbeit bereits aufgenommen hat“. Die Optimierung habe zum Ziel, die Standardisierung mit Business Services und den dazugehörigen IT-Services weiter auszuprägen. Voraussetzung für die Bündelung der Informationen im Servicekatalog des ITDZ sei nach Angaben des ITDZ das Einverständnis der Vertragspartner der Basisdienste zu einer Veröffentlichung. Bei den Produkten und Services zu IT-Fachverfahren (keine Abnahmepflicht) gebe es bisher keine standardisierten Leistungsangebote, da die Verfahren der Berliner Verwaltung aufgrund der dezentralen Verfahrensverantwortungen bisher sehr heterogen und individuell nach dem jeweiligen Politikfeld ausgeprägt seien.

Das ITDZ hat zugesagt, die vom Rechnungshof formulierten Erwartungen zu erfüllen und in den fortzuschreibenden Versionen des Servicekatalogs zu berücksichtigen. Es hat darauf hingewiesen, dass die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport bereits jetzt die kontrahierten Verträge inklusive der detaillierten Leitungsbeschreibungen und der jeweiligen Preisblätter mit dem Abrechnungsmodus und den Mengeneinheiten/Preisen im Beschäftigtenportal der Berliner Verwaltung veröffentliche. Eine redundante Darstellung im Beschäftigtenportal und im Servicekatalog sei aus Sicht des ITDZ nicht angezeigt.

Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport verzichtete zu diesem Punkt auf eine Stellungnahme, die Senatsverwaltung für Finanzen wiederholte im Wesentlichen die Ausführungen des ITDZ.

- 209 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass der Servicekatalog weiterentwickelt werden soll, und erkennt an, dass Preisinformationen zu den IKT-Basisdiensten von der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport veröffentlicht wurden. Er hält es aber für notwendig, diese im Sinne einer „Single Source of Truth“ im Servicekatalog des ITDZ abzubilden. Darüber hinaus hält es der Rechnungshof für erforderlich, für alle standardisierten Leistungen Preise im Service-

katalog auszuweisen, auch wenn es sich nicht um Basisdienste handelt (wie z. B. TransferPC, Dokumentenprüfungsplätze, KommGate).

- 210 Hinsichtlich der Feststellungen zu den **verlustbringenden Geschäften des ITDZ** hat die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport zum **ITIS-Betrieb** ausgeführt, dass die Thematik bereits im Verwaltungsrat erörtert worden sei. Die Anpassung der ITIS-Verträge wäre aus Sicht des ITDZ dringend erforderlich, um weitere Verluste durch „Unterdeckung“ zu vermeiden. ITIS sei aus strategischer Sicht der Senatsverwaltung zudem kein „Zukunftsprodukt des ITDZ“, da es perspektivisch vom standardisierten IKT-Arbeitsplatz abgelöst werde. Langfristig werde somit der ITIS-Betrieb an Bedeutung abnehmen.

Das ITDZ hat darauf hingewiesen, dass im Jahr 2021 zum Teil neue ITIS-Betriebsverträge geschlossen worden seien. Damit hätten die drohenden Verluste aus dem ITIS-Betrieb reduziert werden können. Die vollständige Umstellung auf neue Betriebsverträge sei noch nicht abgeschlossen.

- 211 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung und des ITDZ zur Kenntnis.

## 7.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 212 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass für das ITDZ erhebliche Finanzierungsrisiken bestehen, die insbesondere durch das nicht umgesetzte Finanzierungsmodell, verlustbringende Geschäfte, fehlende strategische Planungen, die ungeklärte Vorgehensweise bei erwirtschafteten Jahresüberschüssen und die noch nicht vollständig umgesetzte Vertragsfinanzierung entstehen. Damit ist auch die erfolgreiche Umsetzung des Berliner E-Government-Gesetzes gefährdet. Darüber hinaus beanstandet er die intransparente Darstellung der Leistungen und die fehlenden Preisangaben im Kundenservicekatalog des ITDZ.

- 213 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung**

- **die vertragliche Zielstruktur zeitnah umsetzt und mit dem ITDZ über dessen Leistungen Verträge schließt, um so die Finanzierung des ITDZ über Leistungsentgelte sicherzustellen,**
- **bei größeren Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben die notwendigen Planungsunterlagen erstellt (Nr. 2.1 AV § 24 LHO) sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Nr. 2 AV § 7 LHO) durchführt sowie**
- **dafür Sorge trägt, dass der Wirtschaftsplan rechtzeitig zu Beginn eines jeden Geschäftsjahres vom Verwaltungsrat genehmigt wird.**

**Er erwartet des Weiteren, dass die für Digitalisierung und die für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen**

- **sich zeitnah auf ein Finanzierungsmodell verständigen, in dem insbesondere die Finanzierung der Erst- und Ersatzinvestitionen, der Ausgleich von aufgelaufenen Bilanzverlusten und die auskömmliche Finanzierung der Betriebskosten geregelt sind, sowie**
- **eine abgestimmte und den Zielen des EGovG Bln entsprechende Vorgehensweise zur Verwendung eventuell erwirtschafteter Jahresüberschüsse des ITDZ und insbesondere zur Vorlage von Verwendungsvorschlägen gemäß § 2 Abs. 6 ITDZAöRG an den Hauptausschuss festlegen.**

**Vom ITDZ erwartet der Rechnungshof, dass es**

- **strategische Planungen auf der Grundlage der von der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung zu erstellenden Planungsunterlagen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufstellt,**
- **Leistungsbeschreibungen, Preisbildungs- und Zahlungsmodalitäten darstellt und insbesondere damit auch nachvollziehbar darlegt, ob seine Leistungen zu marktüblichen Preisen erbracht werden, sowie**
- **die drohenden Verluste aus dem ITIS-Betrieb unter Beachtung der Vorgaben des § 24 Abs. 3 EGovG Bln im Zusammenwirken mit der für die Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung reduziert.**

## Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung

### 8 Mangelhafte Ausgabendisziplin und Rechtsverstöße im Justizvollzugskrankenhaus

*Im Justizvollzugskrankenhaus werden jährlich Millionenbeträge für Vertretungs- und Konsiliarärztinnen und -ärzte ausgegeben, weil vorhandene Stellen nicht besetzt werden. Festangestellte Ärztinnen und Ärzte üben in einem Umfang Nebentätigkeiten aus, der erhebliche Zweifel daran weckt, ob sie ihre dienstlichen bzw. arbeitsvertraglichen Verpflichtungen noch uneingeschränkt erfüllen können. Bei der Gesundheitsfürsorge für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt es eklatante Mängel. Vergaberechtliche Vorschriften werden missachtet.*

#### 8.1 Einleitung

- 214 Die medizinische Versorgung der Gefangenen in den Berliner Justizvollzugsanstalten wird durch das Justizvollzugskrankenhaus (JVK) sichergestellt. Sie umfasst die stationäre und ambulante Betreuung im Krankenhaus sowie die ambulante Betreuung in den Arztgeschäftsstellen der Justizvollzugsanstalten (AGSt). Die AGSt dienen der allgemeinärztlichen Basisversorgung. Darüber hinaus werden von den AGSt die zahnärztliche und die fachärztliche Versorgung im Rahmen eines Konsiliararztsystems gewährleistet. Das JVK ist organisatorisch der Justizvollzugsanstalt Plötzensee (JVA Plötzensee) zugeordnet.
- 215 Der Rechnungshof hat im Jahr 2019 geprüft, wie der **Bedarf** an festangestellten Ärztinnen und Ärzten ermittelt worden ist. Er hat außerdem die **Personalausgaben** für festangestellte Ärztinnen und Ärzte einschließlich der **Stellenbesetzungsverfahren**, die **Nebentätigkeiten** der Ärztinnen und Ärzte sowie das **Gesundheitsmanagement** für den ärztlichen und sonstigen medizinischen Dienst geprüft. Geprüft wurden ferner die Aufwendungen und Ausgaben für **Vertretungs- und Konsiliarärztinnen und -ärzte** sowie **Dienstleistungen** und die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Einsatzes der **IT-Verfahren** für die Aufnahme und Entlassung der Häftlinge sowie deren medizinischer Versorgung in den Justizvollzugsanstalten bzw. im JVK.

#### 8.2 Personalausgaben für Ärztinnen und Ärzte einschließlich Stellenbesetzungsverfahren

- 216 Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO), d. h. die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet. Für jegliches Verwaltungshandeln ist die günstigste Zweck-Mittel-Relation

anzustreben (Nr. 1 AV § 7 LHO). Daher ist regelmäßig zu prüfen, ob die Aufgaben einer Organisationseinheit mit einem zweckmäßigen und angemessenen Personaleinsatz/-aufwand wahrgenommen werden.

### 8.2.1 Personalbedarf

- 217 Für den ärztlichen Bereich standen im Jahr 2019 im Haushaltsplan 34 Stellen zur Verfügung. Tatsächlich besetzt waren im Prüfungszeitraum mit 25 bis 27 Stellen pro Jahr durchschnittlich ca. 75 % der Stellen. Die ermittelten **Personalbedarfe** waren während der Prüfung **nicht nachvollziehbar**, da wesentliche Basisgrößen fehlten oder nicht in den erforderlichen Zusammenhang gebracht wurden. Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung<sup>221</sup> vertrat gegenüber dem Rechnungshof den Standpunkt, dass sich der vorhandene Bedarf grundsätzlich in den vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Planstellen manifestiere. Dies trifft nicht zu. Der ermittelte Bedarf bildet vielmehr erst die maßgebliche Grundlage für die Anzahl der im Haushaltsplan (Stellenplan) auszubringenden Stellen und besteht unabhängig von den tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellen. Dessen ungeachtet entbindet der Umstand, dass Stellen zur Verfügung stehen, die Verwaltung nicht davon, die Notwendigkeit der Inanspruchnahme, sei es durch Festanstellungen oder zur Finanzierung von Vertretungskräften, in jedem Einzelfall zu prüfen. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit strikt zu beachten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass den Stellen für Ärztinnen und Ärzte **kein valide ermittelter Personalbedarf** zugrunde liegt.

### 8.2.2 Stellenbesetzung

- 218 Sofern keine haushaltswirtschaftlichen Beschränkungen bestehen, können im Rahmen des Stellenplans freie Stellen besetzt werden.

Die Stelle eines Facharztes für Radiologie wurde zuletzt im August 2015 ausgeschrieben und konnte wegen fehlender Bewerbungen nicht besetzt werden. Eine erneute Ausschreibung erfolgte im Prüfungszeitraum nicht. Seit mindestens 1. Januar 2015 wurde diese Aufgabe ununterbrochen von einem Honorararzt mit 40 Wochenstunden an fünf Tagen in der Woche wahrgenommen, d. h. im Umfang einer festangestellten Kraft.

- 219 Innerhalb von vier Jahren wurde kein weiterer Versuch einer erneuten Ausschreibung unternommen. Auch sonstige Bemühungen um eine Besetzung der Stelle sind nicht erkennbar geworden. Durch den Dauereinsatz einer **Honorarkraft** entstehen Ausgaben von jährlich rd. **204.000 €**. Demgegenüber liegen die

---

221 im Prüfungszeitraum Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, nunmehr Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung

durchschnittlichen Aufwendungen für einen **festangestellten Facharzt** (Entgeltgruppe Ä2 TV-Ärzte) bei rd. **108.000 €** pro Jahr.

### 8.2.3 Gleitzeitdefizite

- 220 Gleitzeitguthaben dürfen bis zu 20 Stunden und Gleitzeitdefizite bis zu 10 Stunden fortgeschrieben werden (Dienstanweisung Nr. 3/2015 über die Arbeitszeiten des ärztlichen Dienstes im Justizvollzugskrankenhaus). Für angestellte Teilnehmerinnen und Teilnehmer am ärztlichen Bereitschaftsdienst darf das Gleitzeitdefizit bis zu 20 Stunden betragen.
- 221 Zum Ende des Jahres 2018 hatten sich bei **zwei Beschäftigten** mehr als mehr als **70 Minusstunden** angesammelt. Beide Ärzte nahmen lediglich am Rufbereitschaftsdienst und nicht am Bereitschaftsdienst teil, sodass hier grundsätzlich nur ein Stundendefizit von zehn Stunden zulässig gewesen wäre. Nach Angabe der JVA Plötzensee als Dienstbehörde seien die Defizite aufgrund der in anderen Justizvollzugsanstalten durchgeführten Sprechstunden entstanden. Die Zuführung von Patienten erfolge situativ und sei daher quantitativ nicht zu steuern. Dies führe dazu, dass die Arbeit an manchen Tagen bereits vor dem Erreichen der Regelarbeitszeit mit einer „kleinen Minuszeit“ beendet werde. Diese habe sich im Laufe der Zeit summiert.
- 222 Die Dienstbehörde ist trotz **Überschreitung der zulässigen Zeitdefizite um ein Vielfaches** nicht tätig geworden. Die Beendigung des Dienstes vor dem Erreichen der Regelarbeitszeit ist angesichts der Beschäftigung von Vertretungskräften mit hohem finanziellen Aufwand nicht hinnehmbar.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den Ausgleich der Zeitdefizite gefordert.

### 8.2.4 Sonstiges

- 223 Weitere Mängel hat der Rechnungshof bei der **Ausbringung von Stellenvermerken**, der **Wahrnehmung von Rufbereitschaftsdiensten** sowie der **Berücksichtigung von Pausen** bei der elektronischen Zeiterfassung festgestellt und der Verwaltung gegenüber im Einzelnen ausgeführt. Er hat damit die Erwartung verbunden, dass die Mängel beseitigt und seine entsprechenden Hinweise künftig beachtet werden.

## 8.3 Nebentätigkeiten der Ärztinnen und Ärzte

- 224 Bei dem JVK üben 12 von 27 festangestellten bzw. beamteten Ärztinnen und Ärzten eine oder mehrere Nebentätigkeiten aus. Der Rechnungshof hat die Nebentätigkeitsvorgänge von sieben Ärztinnen und Ärzten risikoorientiert u. a. im



Hinblick auf die Anzahl der Nebentätigkeiten und die Höhe der Einkünfte ausgewählt und einer Prüfung unterzogen.

- 225 Für Nebentätigkeiten der tarifbeschäftigten Ärztinnen und Ärzte gelten die Bestimmungen für Beamtinnen und Beamte sinngemäß. Beamtinnen und Beamte bedürfen zur Übernahme jeder entgeltlichen Nebentätigkeit der vorherigen Genehmigung, es sei denn, es liegt eine ausnahmsweise genehmigungsfreie, aber anzeigepflichtige Nebentätigkeit vor (§ 62 Abs. 1 Satz 1 LBG<sup>222</sup>). Die Genehmigung ist auf längstens zwei Jahre zu befristen. Maßstab für die Genehmigungsfähigkeit ist, ob durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden könnten (§ 62 Abs. 2 LBG), bzw. für die Untersagung bei (nur) anzeigepflichtigen Tätigkeiten, ob dienstliche Pflichten verletzt werden (§ 63 Abs. 5 LBG). Um dienstliche Interessen in ihrer Gesamtheit wahren zu können, **muss die Dienstbehörde in jedem Einzelfall sehr sorgfältig prüfen, ob eine Genehmigung erteilt werden kann** oder eine anzeigepflichtige Tätigkeit untersagt werden muss. Der oder die Beschäftigte hat die für die Entscheidung erforderlichen Nachweise zu erbringen, insbesondere über Art und Umfang der Nebentätigkeit sowie die Entgelte und geldwerten Vorteile hieraus (§ 62 Abs. 5 Satz 2 LBG). Zwar sind in Berlin, anders als im Bundesrecht, keine Höchstgrenzen für Einnahmen aus Nebentätigkeiten definiert. Gleichwohl können aus der Vergütung Rückschlüsse auf entscheidungsrelevante Aspekte gezogen werden. Besonders gilt dies für die Plausibilität des angegebenen zeitlichen Aufwands für die Tätigkeit sowie für die Frage der **Zweitberufsausübung**. Denn Nebentätigkeiten sind zu versagen, wenn sie die Arbeitskraft der Beamtin oder des Beamten so stark in Anspruch nehmen, dass die Erfüllung der dienstlichen Pflichten dadurch behindert werden kann (§ 62 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 LBG). Dies ist nach der sogenannten **Fünftelvermutung** der Fall, wenn die Nebentätigkeit den zeitlichen Umfang von einem Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet. Nebentätigkeiten sind auch dann zu versagen, wenn sie sich wegen gewerbsmäßiger Dienst- oder Arbeitsleistung oder sonst nach Art, Umfang, Dauer oder Häufigkeit als Ausübung eines Zweitberufs darstellen (§ 62 Abs. 2 Satz 3 LBG).

Schließlich ist für die **Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material** des Dienstherrn ein Entgelt von bis zu 30 % der für die Nebentätigkeit bezogenen Bruttovergütung zu entrichten (§§ 10, 12 NtVO<sup>223</sup>).

- 226 Bei der Bearbeitung von Nebentätigkeitsvorgängen hat der Rechnungshof **zahlreiche und schwerwiegende Mängel** festgestellt. In keinem der beanstandeten Fälle hat sich die Dienstbehörde vor der Entscheidung darüber vergewissert, dass durch die Tätigkeit keine dienstlichen Interessen beeinträchtigt werden. Namentlich hat sie es **unterlassen**, Feststellungen über Art und Umfang der Nebentätigkeit sowie die damit verbundenen Einkommenserwartungen zu treffen.

---

222 Landesbeamtengesetz (LBG)

223 Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten (Nebentätigkeitsverordnung – NtVO)

Auch in Fällen, in denen im Verlauf der Tätigkeit Umstände bekannt geworden sind, die als Versagungsgründe zu qualifizieren wären, hat die Dienstbehörde **keine weiteren Ermittlungen** angestellt. Selbst augenscheinlichen Widersprüchen zwischen den Angaben der Ärztinnen und Ärzte über den Zeitaufwand für die Nebentätigkeiten (maximal zulässig sind 8 Stunden pro Woche) und der Höhe des damit erzielten **Einkommens** von bis **über 200.000 € pro Jahr** ist sie nicht nachgegangen und Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung aller dienstlichen Verpflichtungen hat sie nicht ausgeübt. Für die **Inanspruchnahme von Einrichtungen** etc. des Dienstherrn hat die Dienstbehörde ohne erkennbaren Grund nur **10 % (statt bis zu 30 %)** des mit der Nebentätigkeit erzielten Entgelts festgesetzt. Anhaltspunkte dafür, dass die Inanspruchnahme häufiger als angezeigt stattgefunden haben könnte, haben zu keinen weiteren Ermittlungen, nicht einmal zu Nachfragen, geführt. Darüber hinaus wurden Nebentätigkeiten **unbefristet genehmigt** und keine Feststellungen darüber getroffen, ob Nebentätigkeiten, deren Genehmigungszeitraum abgelaufen ist, weiterhin ausgeübt werden. Schließlich war die **Aktenführung mangelhaft**. Auch bei den Ärztinnen und Ärzten waren erhebliche Defizite bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten im Zusammenhang mit Nebentätigkeiten festzustellen. Auf die wenigen Auflagen und Anfragen der Dienstbehörde reagierten sie teilweise gar nicht, teilweise erst nach mehreren Erinnerungen und teilweise unvollständig. Die Angaben zum Zeitbedarf für die Nebentätigkeiten standen in Einzelfällen, z. B. aufgrund der Einkommenshöhe oder der Anzahl der ausgeübten Tätigkeiten, in so krassem Gegensatz zum äußeren Anschein, dass sich **Zweifel an der Richtigkeit dienstlicher Erklärungen** ergaben. Auch insoweit bestand Handlungsbedarf bei der Dienstbehörde.

Insgesamt wird das Verfahren von allen Beteiligten in weiten Teilen so fehlerhaft geführt, dass es als **rechtswidrig** bezeichnet werden muss.

- 227 Der Rechnungshof verkennt nicht die besondere Problematik, die sich aus der dienstbehördlichen Zuständigkeit der JVA Plötzensee für einen fachlich und organisatorisch weitgehend selbstständigen Bereich wie das JVK ergibt. Die dort zu beachtenden „dienstlichen Interessen“ sind naturgemäß von den Anforderungen eines Krankenhausbetriebs geprägt. Diese angemessen zu beurteilen, kann sich im Einzelfall als schwierig erweisen. Für die Dienstpflichten leitender Kräfte (Chefärztinnen und -ärzte sowie Krankenhausleitung) gilt dies in besonderem Maße. Allerdings dürfen fachliche oder organisatorische Besonderheiten eines Bereichs nicht dazu führen, dass dort **gesetzliche bzw. tarifvertragliche Regelungen grob verletzt** werden. Die nebensätigkeitsrechtlichen Bestimmungen gelten für alle Ärztinnen und Ärzte sowie das Leitungspersonal des JVK uneingeschränkt.

Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Dienstbehörde aufgefordert,

- unverzüglich ein rechtskonformes Anzeige-/Genehmigungsverfahren zu etablieren und dessen Einhaltung sicherzustellen,
- die Ärztinnen und Ärzte eingehend über ihre Pflichten und deren rechtliche Grundlagen zu unterrichten,
- sich durch geeignete Maßnahmen darüber zu vergewissern, dass nur die Nebentätigkeiten im jeweils genehmigten Umfang ausgeübt werden und
- alle Nebentätigkeiten nach Maßgabe der Hinweise des Rechnungshofs zu überprüfen sowie erforderlichenfalls zu widerrufen bzw. zu untersagen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Dienstbehörde angehalten,

- die von den Ärztinnen und Ärzten bei der Anzeige bzw. Antragstellung abgegebenen Erklärungen und vorgelegten Nachweise im Verlauf des Genehmigungszeitraums zu verifizieren,
- etwaigen Plausibilitätszweifeln konsequent nachzugehen und
- den Betroffenen vor Augen zu führen, dass ein Verstoß gegen nebensächlichkeitsrechtliche Vorschriften – ebenso wie unzutreffende dienstliche Erklärungen – disziplinarische bzw. arbeitsrechtliche Folgen haben kann.

## 8.4 Gesundheitsmanagement im Krankenpflegedienst

### 8.4.1 Dienstunfähigkeit

- 228 Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit sind **in den Ruhestand zu versetzen**, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustandes oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig sind. Als dienstunfähig kann auch angesehen werden, wer infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass innerhalb einer Frist, deren Bestimmung dem Landesrecht vorbehalten bleibt, die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist (§ 26 Abs. 1 BeamtStG<sup>224</sup>).

**Dienstunfähigkeit** ist kein medizinischer, sondern ein beamtenstatusrechtlicher Begriff. Die Dienstbehörde trifft die Entscheidung über eine dauernde Dienstunfähigkeit in der Regel auf der Grundlage eines von ihr in Auftrag gegebenen ärztlichen Gutachtens. Das Verfahren ist aus wirtschaftlichen aber auch aus Gründen der Fürsorgepflicht stets konsequent und zügig voranzutreiben, da vermieden werden muss, dass die Beamtin oder der Beamte durch die Dienstausbübung gesundheitlichen Schaden nimmt. Dies bedeutet, dass eine **ärztliche Untersuchung** nach drei Monaten durchgehender Erkrankung oder bei mehr als dreimo-

---

224 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamtStG)

natiger Erkrankung innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten regelmäßig angezeigt ist, es sei denn, es besteht aufgrund der Umstände des Einzelfalls kein Zweifel an der (absehbaren) Wiederherstellung der Dienstfähigkeit.

- 229 Bei den insgesamt 100 verbeamteten Dienstkräften des Krankenpflegepersonals lagen im Jahr 2018 bei elf Kräften Fehlzeiten vor, die die Vermutung einer **dauernden Dienstunfähigkeit** nahelegten. Die Dienstbehörde hat es versäumt, amtsärztliche Begutachtungen zur jeweiligen Klärung in Auftrag zu geben. Es ist nicht zu verantworten, dass die Dienstbehörde bei Fehlzeiten, die bis zu **402 Fehltage** (ohne Unterbrechung) betragen, untätig geblieben ist. Sie hat dadurch ihre Fürsorgepflicht sowohl gegenüber den langfristig erkrankten als auch gegenüber den nicht erkrankten und zur Vertretung herangezogenen Dienstkräften vernachlässigt.
- 230 Zudem wurde die amtsärztliche Untersuchung in fünf weiteren Fällen erst mit großer zeitlicher Verzögerung – nach über sechs Monaten – veranlasst. Handlungsbedarf besteht bei ununterbrochener Erkrankung bereits nach Ablauf von drei Monaten. Die Dienstbehörde muss sich Klarheit darüber verschaffen, ob und wann mit einer **Wiederherstellung der Dienstfähigkeit** zu rechnen ist. Sofern dies auf andere Weise nicht möglich ist, ist die Amtsärztin bzw. der Amtsarzt mit entsprechenden Feststellungen zu beauftragen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die JVA Plötzensee die gesetzlichen Vorgaben zur Feststellung der Dienst(un)fähigkeit in einer erheblichen Anzahl von Fällen missachtet hat.

#### 8.4.2 Betriebliches Eingliederungsmanagement

- 231 Das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) ist für den Arbeitgeber bzw. Dienstherrn verpflichtend. Es ist in § 167 Abs. 2 SGB IX<sup>225</sup> wie folgt beschrieben: Sind Beschäftigte innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig, klärt der Arbeitgeber mit Zustimmung und Beteiligung der betroffenen Person die Möglichkeiten, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden werden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann.
- 232 Die Anzahl der krankheitsbedingten **Fehltage** der verbeamteten Dienstkräfte im Krankenpflegedienst der JVA Plötzensee betrug im Jahr 2018 nach den Erhebungen des Rechnungshofs durchschnittlich **56,1 Tage** pro Beschäftigtem. Zum Vergleich<sup>226</sup>: Bei der unmittelbaren Landesverwaltung (Haupt- und Bezirksverwal-

---

225 Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – (SGB IX)

226 Die nachfolgenden Werte sind den Berichten der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. Juli 2018 und 15. Juli 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/0156 B und 18/0156 C) entnommen bzw. aus ihnen errechnet worden.

tungen) lag der Gesamtwert (Beamten und Beamte sowie Tarifbeschäftigte) bei durchschnittlich 38,7 Tagen pro Beschäftigtem (2017: 37,4 Tage); im Bereich aller Justizvollzugsanstalten betrug er 53,6 Tage (2017: 58,6 Tage).

- 233 Der Justizvollzug insgesamt wies krankheitsbedingte **Fehlzeiten von dramatischem Ausmaß** auf und das JVK lag im Jahr 2018 sogar über dem alarmierend schlechten Durchschnittswert aller Justizvollzugsanstalten. Bei den 100 verbeamteten Dienstkräften des Krankenpflegepersonals lagen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Eröffnung eines **BEM-Verfahrens in 55 %** der Fälle vor. Tatsächlich wurde ein Verfahren aber nur in 15 % aller Fälle durchgeführt. Die hohe Anzahl der längerfristig erkrankten Krankenpflegekräfte unterstreicht den dringenden Handlungsbedarf. Es bedarf wirksamer Maßnahmen, um die Gesundheitsquote zu verbessern. Das für den Dienstherrn verpflichtende BEM ist eine solche Maßnahme. Nach der gesetzlichen Definition dient es der Suche nach Möglichkeiten, wie Arbeitsunfähigkeit überwunden und mit welchen Leistungen oder Hilfen des Arbeitgebers erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt werden kann. Das **BEM** kann einen **entscheidenden Beitrag** zur **Reduzierung von Fehlzeiten** leisten. Indem der Dienstherr es in einer so großen Anzahl an Fällen nicht durchführt, verstößt er nicht nur gegen eine gesetzliche Pflicht, sondern begibt sich einer aussichtsreichen Möglichkeit, die Gesundheitsquote positiv zu beeinflussen.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

## 8.5 Aufwendungen für ärztliche Vertretungen

- 234 Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 1 und 2 LHO). Die Vergabe von Dienstleistungen an (Fach-) Ärztinnen und Ärzte ist nur unter Beachtung der einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften zulässig (§ 55 LHO).

### 8.5.1 Honorarärztinnen und -ärzte

- 235 Bei dem JVK sind Ärztinnen und Ärzte als Vertretungskräfte sowie Fachärztinnen und -ärzte auf Honorarbasis tätig. Die nachfolgenden Feststellungen über den Einsatz von Honorarärztinnen und -ärzten betreffen den Zeitraum bis Juni 2019. Aufgrund des Urteils des Bundessozialgerichts vom 4. Juni 2019 – B 12 R 2/18 R – zur Sozialversicherungspflicht von in Krankenhäusern tätigen Honorarärztinnen und -ärzten beschäftigt die Justiz nach eigener Aussage ab dem 1. Juli 2019 bis auf zwei Ausnahmen nur noch Ärztinnen und Ärzte im Wege der **Arbeitnehmerüberlassung** als Vertretungskräfte. Die Aufwendungen hierfür **übersteigen** jene für Honorarkräfte nochmals **erheblich**.

- 236 Im JVK und den AGSt gelingt es seit Jahren nicht mehr, alle Stellen mit festangestellten (Fach-)Ärztinnen und Ärzten zu besetzen. Daher wurden für langfristig freie oder durch Krankheit/Urlaub unbesetzte Stellen **Vertretungskräfte auf Honorarbasis** eingesetzt. Insgesamt 22 Honorarärztinnen und -ärzte waren in den Jahren 2015 bis 2018 im Justizvollzug tätig, wobei die Dauer der Einsätze stark variierte. Es gab kurzzeitige Vertretungsfälle von wenigen Tagen ebenso wie Dauereinsätze über mehrere Jahre. In sechs Fällen waren Honorarkräfte länger als ein Jahr ununterbrochen im Vollzug beschäftigt; ein Arzt war über den gesamten Prüfungszeitraum (vier Jahre) und darüber hinaus ohne Unterbrechung unter Vertrag. Zumindest in einem Fall wurden Honorarkräfte beschäftigt, weil sich zwei festangestellte Anstaltsärzte parallel im Urlaub befanden.

Das Honorar der Ärztinnen und Ärzte belief sich in der Regel auf 85 €/Stunde (plus Vermittlungsgebühren). Allein im **Jahr 2018** wurden insgesamt nahezu **750.000 €** an Honorarärztinnen und -ärzte für Vertretungseinsätze gezahlt. Der Einsatz von Honorarkräften sei nach Angabe der für die Justiz zuständigen Senatsverwaltung ausschließlich zur Sicherstellung der fachgerechten medizinischen Versorgung der Gefangenen erfolgt. Der vorhandene Bedarf an Ärztinnen und Ärzten manifestiere sich grundsätzlich in den vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Stellen. Mit den Honorarkräften werde der anerkannte Bedarf nur so lange gedeckt, wie die Planstelle unbesetzt oder die Stelleninhaberin/der Stelleninhaber an der Aufgabenerfüllung gehindert sei. Sämtliche Stellen des anstaltsärztlichen Dienstes (in den AGSt) sind organisatorisch dem JVK zugeordnet. Durch diese Bündelung könne nach Angabe der Senatsverwaltung eine effizientere Steuerung gewährleistet werden. Dennoch fand im geprüften Zeitraum eine Vertretung zwischen Anstalts- und Krankenhausärztinnen und -ärzten nur in Ausnahmefällen statt.

- 237 Dem Rechnungshof konnte **keine nachvollziehbare Personalbedarfsermittlung** für den ärztlichen Dienst vorgelegt werden, sodass die im Stellenplan ausgewiesenen Stellen für ärztliches Personal nicht als Bedarfsmaßstab geeignet sind (vgl. T 217). Es darf insbesondere keinen Automatismus dergestalt geben, dass eine Honorarkraft zur Vertretung stets als erforderlich angesehen wird, sobald eine festangestellte Kraft ausfällt. Ebenso ist es unververtretbar, Ärztinnen oder Ärzte über einen längeren Zeitraum mit einem vollen Arbeitspensum auf „freien Stellen“ zu beschäftigen. Vor jedem Einsatz einer Vertretungskraft muss eine konkrete Notsituation festgestellt und dokumentiert worden sein.

In Anbetracht der **hohen Ausgaben für die Beschäftigung von Honorarkräften** bedarf es dringend einer besseren Durchlässigkeit und insbesondere eines Austauschs von Personal zu Vertretungszwecken. Geradezu unverantwortlich ist es, zwei festangestellten Kräften, die sich planmäßig gegenseitig vertreten sollten, parallel Urlaub zu bewilligen und die Ausfälle mit Honorarkräften zu kompensieren.

Der Rechnungshof hat den Umfang der Beschäftigung von Honorarkräften beanstandet.

## 8.5.2 Fachärztinnen und -ärzte (Konsiliiari)

### 8.5.2.1 Verpflichtung

- 238 Im Justizvollzug werden Fachärztinnen und -ärzte als sogenannte Konsiliiari vertraglich verpflichtet, wenn es für die gesicherte Betreuung der Gefangenen nicht erforderlich ist, eine festangestellte Ärztin oder einen festangestellten Arzt der jeweiligen Fachrichtung zu beschäftigen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Zahnärzte, HNO- und Hautärzte, Urologen, Gynäkologen und Augenärzte, die nach Bedarf gegen Honorar Sprechstunden in den Vollzugsanstalten und im JVK abhalten. Die Beauftragung von Fachärztinnen und -ärzten zur Erbringung medizinischer Dienstleistungen unterliegt grundsätzlich den vergaberechtlichen Vorgaben.
- 239 Im geprüften Zeitraum kamen insgesamt **31 Konsiliiari** zum Einsatz. Alle Verträge waren unbefristet geschlossen und bestanden weit überwiegend länger als vier Jahre. Ein Vertrag mit einem Hautarzt lief bis zu dessen Ende aus Altersgründen fast 26 Jahre. Ein weiterer Hautarzt ist bereits seit August 1986 ununterbrochen unter Vertrag, ein Zahnarzt sogar seit April 1984. Die Verträge gingen auf Initiativbewerbungen von Fachärztinnen und -ärzten, Empfehlung von Vorgesängern oder persönliche Kontakte zurück. Es wurden keine formalen Vergabeverfahren durchgeführt. Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung begründete dies mit der Schwierigkeit, überhaupt an einer Tätigkeit im Vollzug interessierte Ärztinnen und Ärzte zu finden. Außerdem sei es häufig erforderlich, nach einer Kündigung schnellstmöglich Ersatz zu finden, sodass oft keine Zeit sei, ein langwieriges Vergabeverfahren durchzuführen.
- 240 Aus keinem der Vorgänge ging hervor, dass vor den Vertragsabschlüssen Auftragswerte geschätzt, Vergleichsangebote eingeholt oder die freihändige Vergabe ausreichend begründet wurde. Dienstleistungsverträge waren im Prüfungszeitraum in der Regel spätestens nach Ablauf von vier Jahren in einem **neuen Vergabeverfahren** zu vergeben (Nr. 4.4 AV § 55 LHO<sup>227</sup>). Die Verträge der Konsiliiari wurden jedoch unbefristet geschlossen und nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs fanden auch keine regelmäßigen Markterkundungen mit dem Ziel statt, neue Verträge zu schließen. Die Leistungen wurden somit **dauerhaft dem Wettbewerb entzogen**.

Der Rechnungshof hat den Abschluss unbefristeter Dienstleistungsverträge mit Fachärztinnen und -ärzten beanstandet und die Erwartung geäußert, dass derartige Verträge künftig regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit evaluiert und die Leistungen in ordnungsgemäßen Vergabeverfahren vergeben werden.

---

227 Fassung 2018 der AV LHO

### 8.5.2.2 Zahnärztinnen und -ärzte

- 241 Im Jahr 2018 waren in den Berliner Justizvollzugsanstalten insgesamt **sechs Zahnärztinnen und -ärzte** auf Honorarbasis tätig. Ihnen waren jeweils Anstalten fest zugeordnet. Die vertraglich festgelegten Anwesenheitszeiten reichten von jeweils einem Nachmittag pro Woche bis zu fünf Tagen wöchentlich. Insgesamt fielen im Jahr 2018 **Honorare von über 1 Mio. €** für Zahnärztinnen und -ärzte an.
- 242 Der Einsatz von Konsiliarii ist vorgesehen, wenn es für die Sicherstellung der Betreuung der Gefangenen nicht erforderlich erscheint, eigene Fachärztinnen und -ärzte der jeweiligen Fachrichtung zu beschäftigen. In Anbetracht des Bedarfs und der hohen Kosten für die zahnärztliche Versorgung der Gefangenen ist hier eine **Festanstellung dringend geboten**. Selbst wenn, etwa aufgrund von Personalgewinnungsproblemen, der zahnärztliche Bedarf nicht vollständig mit eigenen Kräften abgedeckt werden kann, würde sich der kostenintensive Einsatz von Konsiliarii erheblich reduzieren.

Der Rechnungshof hat die hohen Ausgaben für die zahnmedizinische Versorgung der Gefangenen aufgrund des Einsatzes von Honorarkräften beanstandet.

### 8.5.2.3 Haut- und HNO-Ärztinnen und -Ärzte

- 243 Im Prüfungszeitraum waren mehrere Haut- und HNO-Ärztinnen und -Ärzte im Justizvollzug tätig. Die Höhe der Vergütung und die Abrechnungsmodalitäten wurden mit den Konsiliarii vor Abschluss der Verträge individuell verhandelt und festgelegt. Die vereinbarten **Vergütungen** waren **uneinheitlich**.
- 244 Ein Arzt erhielt als Honorar pauschal 700 € je Sprechstunde (Dauer nach Bedarf). Die Sprechstunden dauerten in der Regel zwischen zwei und zweieinhalb Stunden, sodass sich ein durchschnittliches Honorar von 280 € pro Stunde ergab. Andere Ärztinnen/Ärzte erhielten je Sprechstunde (bis zu drei Stunden oder nach Bedarf) eine pauschale Vergütung von 500 €. Bei einer Dauer von drei Stunden je Sprechstunde entspricht dies einem Honorar von rd. 167 € pro Stunde.

Die **Vergütungen** für die HNO-ärztliche Versorgung lagen **deutlich oberhalb** der Beträge, die anderen Fachärztinnen und -ärzten gezahlt wurden. Es war nicht ersichtlich, dass die Unterschiede in der Höhe der Vergütungen evaluiert wurden und/oder dass über eine Angleichung der Honorare verhandelt worden wäre.

Der Rechnungshof hat die unzureichende Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der geschlossenen Honorarverträge beanstandet.



### 8.5.2.4 HNO-Operationen

- 245 Ein HNO-Arzt hat regelmäßig als medizinisch notwendig eingestufte Operationen an Gefangenen ambulant oder stationär in einer Belegklinik durchgeführt. Er hat in allen geprüften Fällen das von ihm geforderte **Pauschalhonorar** – je nach Eingriff zwischen 450 € und 3.550 € – erhalten, ohne dass hierzu weitere Begründungen abgefordert wurden. Zu der Vergütung des Operateurs kamen noch die Kosten für den ambulanten Aufenthalt in der Belegklinik sowie den Anästhesisten (Abrechnung nach GOÄ<sup>228</sup>) hinzu, die gesondert in Rechnung gestellt wurden.
- 246 Die Auswertung der vorgelegten Unterlagen über die Durchführung von angemeldeten HNO-Operationen ergab folgendes Bild:

#### Ansicht 55: HNO-Operationen

Jahr	Angemeldete Operationen	Genehmigte Operationen	Abgelehnte Operationen	Abgesagte Operationen	Durchgeführte Operationen
2015	19	18 (95 %)	1 (5 %)	1 (5 %)	17 (90 %)
2016	27	24 (89 %)	3 (11 %)	3 (11 %)	21 (78 %)
2017	23	16 (70 %)	7 (30 %)	4 (18 %)	12 (52 %)
2018	16	7 (44 %)	9 (56 %)	4 (25 %)	3 (19 %)
Summe	85	65 (76 %)	20 (24 %)	12 (14 %)	53 (62 %)

Quelle: Erhebung Rechnungshof

Der anteilige Anstieg von Ablehnungen von 5 % im Jahr 2015 auf 56 % im Jahr 2018 spricht dafür, dass die Operationsindikationen von der JVA Plötzensee mit den Jahren strenger bewertet wurden. Im Jahr 2018 wurden mehr angemeldete Operationen abgelehnt als genehmigt und wegen zusätzlicher Absagen bereits genehmigter Operationen nur noch 19 % der von dem HNO-Arzt für erforderlich erachteten Operationen durchgeführt. Im Jahr 2015 lag diese Quote noch bei 90 %. Allein dadurch ergaben sich deutliche Aufwandsminimierungen im Vergleich zu der Situation, die bei einer Fortsetzung der anfänglichen Genehmigungspraxis eingetreten wäre.

Dessen ungeachtet war die Angemessenheit der **Honorarhöhe** für den Rechnungshof **nicht nachvollziehbar**. Die JVA war weder auskunftsfähig über eventuelle Honorarverhandlungen oder zur Zusammensetzung der verlangten Operationshonorare noch darüber, ob sich die Beträge an der GOÄ oder den für entsprechende Operationen in externen Krankenhäusern anfallenden Kosten orientierten. Es wurden dem Rechnungshof keine Unterlagen vorgelegt, die die Wirtschaftlichkeit des praktizierten Verfahrens belegen.

228 Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ)

## 8.6 Ausgaben für Dienstleistungen

- 247 Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine **öffentliche Ausschreibung** oder eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 LHO). Nach Nr. 11.1 AV § 55 LHO ist der Inhalt der Verträge schriftlich festzulegen. Die Vergabeunterlagen sind von der sachlich zuständigen Organisationseinheit aufzubewahren (Nr. 12 AV § 55 LHO i. V. m. Anlage 1 AV § 71 LHO).

Bei der Vergabe von Dienstleistungen und Rahmenverträgen sind die Vorgaben aus Nr. 4.4 AV § 55 LHO zur zeitlichen Befristung der Verträge zu beachten.

### 8.6.1 Vermittlung von Honorarärztinnen und -ärzten

- 248 Honorarärztinnen und -ärzte wurden über Jahre hinweg ununterbrochen von nur einer **Vermittlungsagentur** angefordert und eingesetzt. Die Vermittlungsagentur erhielt regelmäßig eine Vermittlungsprovision von 8 bis 11 % des an die vermittelten Ärztinnen und Ärzte gezahlten Honorars. Die Ausgaben hierfür stiegen kontinuierlich an, von 41.964,21 € im Jahr 2015 bis auf 72.003,32 € im Jahr 2018.
- 249 Dem Rechnungshof konnte weder ein Vergabevorgang noch ein schriftlicher Vertrag mit der Vermittlungsagentur vorgelegt werden. Angabegemäß wurde die Agentur erstmals im Mai 2010 in Anspruch genommen. Die Geschäftsbeziehung sei zustande gekommen, nachdem die JVA Plötzensee nach einer Marktrecherche eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt habe. Im Zuge dieses Bieterverfahrens sei die Agentur als wirtschaftlichster Anbieter ausgewählt worden und die Auswahl seinerzeit in einem Vermerk aktenkundig begründet worden. Sämtliche **Unterlagen** im Zusammenhang mit dieser Auftragsvergabe seien trotz umfangreicher Recherche **nicht auffindbar** und stünden auch nicht mehr in elektronischer Form zur Verfügung. Vermutlich seien die Unterlagen und Daten im Rahmen umfangreicher organisatorischer Veränderungen (Fusion von drei Behörden am Standort Plötzensee) verloren gegangen; lediglich die damalige Honorartabelle der Agentur läge noch vor. Ein **schriftlicher Rahmenvertrag** mit der Agentur sei **nicht geschlossen** worden, die formale Vereinbarung mit der Agentur sei jeweils durch Akzeptieren der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zustande gekommen und durch die jeweilige Liquidation dokumentiert.
- 250 Im Jahr 2018 führte die JVA Plötzensee eine öffentliche Ausschreibung der Dienstleistung durch. Obwohl **zwei Interessenten** die Vergabeunterlagen anforderten, wurde **kein Angebot** abgegeben, sodass das Vergabeverfahren am 26. Juli 2018 aufgehoben wurde. Hierzu hat die JVA vermerkt, dass eine erneute Ausschreibung kein anderes Ergebnis erwarten ließe. Die **Leistung** könne daher bei akut auftretendem Bedarf („Notsituation“) **freihändig vergeben** werden, um

die ärztliche Versorgung der Gefangenen sicherzustellen. Nach einer Markterkundung biete die bisher beauftragte Agentur die günstigsten Konditionen und sei daher bei Bedarf weiterhin zuerst anzusprechen. Die Vermittlung von Honorarärztinnen und -ärzten erfolgte daraufhin weiter ausschließlich durch die **bisher beauftragte Agentur**, und zwar erneut, ohne dass ein schriftlicher Vertrag hierüber geschlossen wurde. Dies war unzulässig.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die JVA Plötzensee gegen ihre Dokumentationspflichten sowie die Aufbewahrungsvorschriften für Vergabeunterlagen verstoßen und keine schriftlichen Verträge mit der Vermittlungsagentur geschlossen hat.

### 8.6.2 Arbeitnehmerüberlassung

- 251 Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 4. Juni 2019 – B 12 R 2/18 R – zur Sozialversicherungspflicht von in Krankenhäusern tätigen Honorarärzten teilte die Vermittlungsagentur mit, ab dem 1. Juli 2019 nur noch Ärztinnen und Ärzte im Wege der Arbeitnehmerüberlassung zur Verfügung zu stellen. Unter Einbeziehung der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung als Aufsichtsbehörde und einer beratenden Rechtsanwaltskanzlei gelangte die JVA Plötzensee zu dem Schluss, dass die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung unter den neuen Voraussetzungen (per Arbeitnehmerüberlassung) eine **öffentliche Ausschreibung** zur Gewinnung einer Vermittlungsagentur **erforderlich** mache. Bis zum Abschluss dieses Vergabeverfahrens könne die Leistung im Wege der freihändigen Vergabe beauftragt werden. In einem Vergabevermerk vom 27. Juni 2019 wurde festgehalten, dass wegen der **Eilbedürftigkeit** und dem Bestand an bereits im Justizvollzug eingearbeiteten Ärztinnen und Ärzten zunächst nur die bisher beauftragte Agentur als Auftragnehmerin infrage käme. Es wurde daraufhin ein **Rahmenvertrag** zwischen der Agentur und der JVA Plötzensee über die Überlassung von Arbeitskräften auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes mit einer Laufzeit von einem Jahr geschlossen. Bei Abforderung einer Leiharbeitskraft wird jeweils ein Einzelauftrag zur Arbeitnehmerüberlassung erteilt, in dem der Name der Arbeitskraft, die Dauer des Einsatzes und der zu zahlende Preis (Stundensatz) festgehalten sind. Während für eine direkt unter Vertrag genommene Honorarkraft früher in der Regel pro Stunde 85,00 € Honorar plus 9 % Vermittlungsgebühr zuzüglich Umsatzsteuer, also insgesamt 94,10 € anfielen, verlangt die Agentur nun einen Stundensatz von 128,00 € zuzüglich Umsatzsteuer, mithin 152,32 €.
- 252 Der Einsatz von Honorarärztinnen und -ärzten **verteuerte sich** durch die Systemumstellung **um rd. 62 %**. Bei Überlassung eines vollbeschäftigten Arbeitnehmers mit 172 Stunden pro Monat beläuft sich die **Differenz** der anfallenden Vergütungen auf über **10.000 € monatlich**.

Der Rechnungshof hat die JVA aufgefordert, in Anbetracht der erheblichen Kostensteigerung den Einsatz von Ärztinnen und Ärzten im Wege der Arbeitnehmerüberlassung auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken und nach kostengünstigeren Alternativen zu suchen. Insbesondere die Anstrengungen, eigenes Personal einzustellen, müssen noch weiter verstärkt werden.

### 8.6.3 Sterilgutaufbereitung

- 253 Mit der Aufbereitung (Reinigung, Desinfektion und Sterilisation) von Medizinprodukten waren in den Jahren 2012 und 2014 zwei **externe Dienstleistungsunternehmen** beauftragt. Es handelte sich um Einzelverträge mit unterschiedlichen Laufzeiten zur Versorgung diverser Justizvollzugsanstalten und des JVK. Zur Harmonisierung sollten bereits im Haushaltsjahr 2016 die Einzelverträge gekündigt und eine Ausschreibung der Gesamtleistung veranlasst werden. Dienstleistungsverträge waren nach den zu dieser Zeit anzuwendenden Vorschriften in der Regel spätestens nach Ablauf von vier Jahren in einem neuen Vergabeverfahren zu vergeben.
- 254 Die JVA Plötzensee **versäumte die fristgerechte Kündigung** des seit dem Jahr 2012 bestehenden Vertrages. Somit lief dieser Vertrag über insgesamt sechs Jahre bis zum 30. April 2018 weiter und auch der weitere Vertrag aus dem Jahr 2014 wurde im Jahr 2016 bis zum 30. April 2018 verlängert, um zu diesem Zeitpunkt eine Ausschreibung der Gesamtleistung vornehmen zu können.

Erst am 13. März 2018 wurde die Ausschreibung der Dienstleistung „Aufbereitung von Medizinprodukten“ mit einer Angebotsfrist bis zum 3. April 2018 auf der Vergabeplattform des Landes Berlin veröffentlicht. Es gingen **keine Angebote** ein, sodass das Vergabeverfahren aufgehoben wurde. Die Leistung hätte daraufhin wegen der Eilbedürftigkeit und Unabdingbarkeit zur Sicherstellung der Versorgung mit Sterilgut im Wege einer freihändigen Vergabe vergeben werden können. Alternativ wäre auch die Durchführung einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnehmerwettbewerb möglich gewesen. Die JVA vertrat die Auffassung, dass nach dem Verlauf des Ausschreibungsverfahrens nicht damit zu rechnen sei, dass man am Markt drei Bieter finden könne, die zur Leistungserbringung bereit und in der Lage seien und Vergleichsangebote abgeben könnten. Die Sterilgutaufbereitung wurde daher übergangsweise im JVK unter Einsatz von zusätzlich im Wege der Leiharbeit eingesetzten Sterilisationsassistenten **in Eigenleistung** erbracht.

Im Nachgang konnte trotz diverser Nachfragen bei verschiedenen Dienstleistern am Markt **lediglich ein leistungsfähiger Anbieter** gefunden werden, der bereit war, die Dienstleistung zu erbringen. Der **Angebotspreis** lag mit geschätzten Gesamtkosten von 301.089,60 € brutto pro Jahr **über dem Kalkulationspreis** der Ausschreibung. Nach Gegenüberstellung der zu erwartenden Kosten bei Fortführung der Interimslösung „Eigenleistung im JVK“ wurde das Angebot den-

noch als wirtschaftlich eingestuft und die **Vergabe als alternativlos angesehen**. Nach umfangreichen Verhandlungen wurde dem Anbieter auf sein Angebot vom 4. Juli 2018 der Zuschlag für den Auftrag erteilt und am 11./13. Juli 2018 ein Vertrag mit einer Laufzeit von zwei Jahren und einer Option auf Verlängerung um ein Jahr geschlossen.

- 255 Die JVA hat durch die **nicht fristgerechte Kündigung** eines Dienstleistungsvertrages hingenommen, dass sich dessen Laufzeit auf insgesamt sechs Jahre verlängert hat. Obwohl dadurch die Ausschreibung der Gesamtleistung um weitere zwei Jahre verzögert wurde, hat die JVA die neue Ausschreibung im Jahr 2018 erst sehr spät, nämlich keine zwei Monate vor Beginn des am 1. Mai 2018 beginnenden neuen Vertragszeitraums, veröffentlicht. Die Angebotsfrist war mit drei Wochen zwar nicht unzulässig kurz, beinhaltete allerdings noch die Osterfeiertage. In Anbetracht des Umfangs der zu erbringenden Dienstleistungen war somit die Zeit, die potenziellen Anbietern für die Prüfung der Vergabeunterlagen und Erstellung eines Angebots verblieb, **sehr knapp bemessen**.

Der Rechnungshof hat die lange Laufzeit des Dienstleistungsvertrages beanstandet. Der Rechnungshof hat die Empfehlung ausgesprochen, Vergabeverfahren grundsätzlich frühzeitig einzuleiten und dem Leistungsumfang angemessene Angebotsfristen zu wählen, um den Kreis der potenziellen Anbieter nicht unnötig einzuschränken und im Falle einer eventuell erfolglosen Ausschreibung nicht unter hohem Zeitdruck Interimslösungen finden zu müssen.

## 8.7 IT-Einsatz

### 8.7.1 IT-Sicherheitskonzept

- 256 Die IT-Sicherheitskonzepte sind nach den Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, dem sogenannten **IT-Grundschutz**, zu erstellen und regelmäßig im Rahmen eines Informationssicherheitsmanagement-System-Prozesses weiter zu entwickeln und zu aktualisieren.
- 257 Im Justizvollzug Berlins werden zur Unterstützung der medizinischen Versorgung der Gefangenen u. a. die IT-Verfahren BASIS-Web (Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug) und DSMware (Dezentrale-Schicht-Management-Software) eingesetzt:

Das IT-Verfahren **BASIS-Web** ist eine auf Web-Technologie basierende Software, die Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben in einer Justizvollzugsanstalt in fast allen organisatorischen Bereichen unterstützt. Das vorgelegte verfahrensspezifische IT-Sicherheitskonzept für das IT-Verfahren BASIS-Web datiert aus dem Jahr 2010.

Für das Personalwesen wird ergänzend zu dem IT-Verfahren IPV (Integrierte Personalverwaltung) die **DSMware** zur Optimierung der Personaleinsatzplanung und Dienstplanorganisation eingesetzt. Das IT-Sicherheitskonzept für das IT-Verfahren DSMware wurde von der Zentralen IT-Stelle der Berliner Justiz im Auftrag der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung erstellt und befand sich zum Prüfungszeitpunkt noch im Entwurfsstadium. Es sollte nach Realisierung einer Schnittstelle zum IT-Verfahren IPV fortgeschrieben werden. Die IT-Sicherheitskonzepte zu DSMware und BASIS-Web sollten ebenfalls fortgeschrieben werden.

Ein **behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept** ist **nicht vorhanden**.

- 258 Aufgrund des Alters des IT-Sicherheitskonzepts für das IT-Verfahren BASIS-Web bildeten die Kernelemente des IT-Sicherheitskonzepts, wie IT-Strukturanalyse und das zugrunde liegende IT-Grundsicherungs-Modell, nicht mehr die tatsächlichen Gegebenheiten ab. Insofern lag für den produktiven IT-Einsatz kein aktuelles IT-Sicherheitskonzept vor.

Ein behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept ist im Land Berlin für jede Behörde auf Basis des IT-Grundsicherungs-Kompiliums zu erstellen, umzusetzen und kontinuierlich anzupassen, um den Bedrohungen gegenüber dem mittlerweile unverzichtbaren Arbeitsmittel IT entgegenzuwirken. Es muss die Aspekte regeln, die für alle eingesetzten IT-Verfahren gleichermaßen gelten (z. B. bauliche Fragen wie Serverraumsicherung, Sicherheitsmanagement, IT-Einsatzregelungen). Anderenfalls sind diese Aspekte in die jeweiligen verfahrensspezifischen IT-Sicherheitskonzepte wiederholt aufzunehmen.

Der Rechnungshof hat die Mängel und Versäumnisse bei der Erstellung und Pflege der IT-Sicherheitskonzepte für den IT-Einsatz im Justizvollzug beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass ein behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept umgehend erarbeitet, umgesetzt und kontinuierlich gepflegt wird und dass die verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepte grundschutzkonform gestaltet und regelmäßig fortgeschrieben werden.

### 8.7.2 Telemedizin

- 259 Durch Telemedizin soll eine Verbesserung von Qualität und Zugänglichkeit der medizinischen Versorgung durch **Überwindung räumlicher Trennung von Arzt und Patient** erreicht werden. Im JVK bestanden erste Ansätze, die Telemedizin verstärkt zu nutzen. Umfassende Konzepte zur telemedizinischen Fernbehandlung, wie sie das Land Baden-Württemberg in dem Pilotprojekt „Video-remote doctors“ in den Justizvollzugsanstalten in Baden-Württemberg erprobt, bestanden noch nicht.

260 Die Behandlung der Gefangenen erfolgt in den Krankenabteilungen der Justizvollzugsanstalten. Dort werden die Gefangenen von Bediensteten des Krankenpflegedienstes unmittelbar betreut. Diese Gegebenheiten bieten eine **gute Voraussetzung für den Einsatz der Telemedizin**. Der Krankenpflegedienst kann bei Bedarf als „verlängerter Arm“ des Telearztes bei der Diagnostik und der Behandlung tätig werden. Die Justizvollzugsanstalten halten die gängigen Medikamente in der Krankenabteilung vor. Die Medikamentenversorgung und die Überwachung der Medikamentenvorräte erfolgt durch eine für alle Justizvollzugsanstalten tätige Vertragsapotheker. Die üblichen Einschränkungen bei der Erstdiagnose per Telemedizin durch erforderliche Tastbefunde, Laborwerte und Gewebeproben sowie Einschränkungen bei der Abrechnung bei Kassenpatienten sind unter den Rahmenbedingungen eines Justizvollzugskrankenhauses aus organisatorischer Sicht nicht oder kaum gegeben.

Hingegen kommen die **Vorteile der Telemedizin**, wie das Vermeiden von Ausführungen der Gefangenen, die Verkürzung der Kommunikationswege und die ärztliche Versorgung in den Abend- und Nachtstunden sowie an Wochenenden und Feiertagen, in besonderem Maße zum Tragen. Das Vorhandensein einer umfangreichen Patientenakte ermöglicht zudem eine Behandlung durch wechselnde Ärztinnen und Ärzte.

Daher hat das Land Baden-Württemberg in dem **Pilotprojekt „Video-remote doctors“** telemedizinische Fernbehandlungen in Justizvollzugsanstalten erprobt. Insgesamt wurden die telemedizinischen Behandlungen nicht nur von den Gefangenen, sondern auch von den Bediensteten der Justizvollzugsanstalten, die eine **erhebliche Entlastung und Arbeitserleichterung** rückmeldeten, sehr gut angenommen. Zudem wurde als wesentlicher Vorteil genannt, dass das eingebundene externe Dienstleistungsunternehmen Teleärztinnen und -ärzte auf dem Gebiet der Allgemeinmedizin und der Psychiatrie rund um die Uhr im Rahmen eines Bereitschaftsdienstes zur Verfügung stellen kann. Alle Teleärztinnen und -ärzte des Dienstleisters haben Facharztqualifikation sowie einschlägige Vorerfahrungen auf dem Gebiet der Gefängnismedizin. Das Dienstleistungsunternehmen stellte zudem die erforderliche technische Ausrüstung sowie die notwendige technische Dienstleistung zur Verfügung.

Zudem konnten die bestehenden und von den Justizvollzugsanstalten gemeldeten **Versorgungslücken** durch das telemedizinische Angebot **reduziert** werden. Alle Behandlungen liefen reibungslos. Die für das Pilotprojekt erforderlichen Haushaltsmittel von 1,2 Mio. € wurden aus nicht besetzbaren Stellen im ärztlichen Dienst finanziert.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein entsprechendes Pilotprojekt für die Berliner Justizvollzugsanstalten zu prüfen.

## 8.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 261 Die Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung hat angegeben, dass die beschriebenen Themenkomplexe zwischenzeitlich umfangreich aufgearbeitet und die Feststellungen durch eine Vielzahl organisatorischer Maßnahmen behoben bzw. ausgeräumt worden seien. Sie hat zu den dargestellten Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen ausgeführt:

Der Personalbedarf für den ärztlichen Bereich des JVK werde im Rahmen einer analytischen Organisationsbetrachtung, die wegen der pandemischen Lage zunächst habe zurückgestellt werden müssen, analysiert. Der Beginn der Organisationsbetrachtung sei noch für das Jahr 2022 avisiert. Erforderliche Fortschreibungen des Stellenplans würden mit der Dienstkräfteanmeldung 2024/2025 vorgenommen und die Maßnahmen zur Personalgewinnung u. a. durch Veröffentlichung von Stellenausschreibungen auf weiteren Stellenportalen und Nutzung von Dauerausschreibungen intensiviert werden. Gleitzeitdefizite von Ärztinnen und Ärzten seien inzwischen ausgeglichen worden, ein weiteres Anwachsen von Minuszeiten werde unterbunden (vgl. T 216 bis 223).

Die im Zusammenhang mit der Genehmigung von Nebentätigkeiten entstandenen Versäumnisse seien aufgearbeitet worden. Hierzu gehöre neben der Aufarbeitung aller Einzelfälle eine regelhafte Überprüfung des Vorgehens anhand eines von der JVA Plötzensee entwickelten Geschäftsprozesses zum Genehmigungsverfahren (vgl. T 224 bis 227).<sup>229</sup>

Die gesetzlichen Vorgaben zur Feststellung von Dienstunfähigkeit sowie zum BEM-Verfahren würden künftig beachtet und zügig und konsequent umgesetzt werden (vgl. T 228 bis 233).

Die Anforderung von Honorarkräften für Vertretungszwecke werde regelhaft unter dem Vorbehalt des Nachweises der Notwendigkeit und Unabweisbarkeit des Einsatzes gestellt und diese werde schriftlich dokumentiert. Die Verpflichtung von Konsiliarii erfolge künftig nur noch für die Dauer von maximal vier Jahren in einem Vergabeverfahren. Zahnärztinnen und Zahnärzte befänden sich derzeit noch in einem Statusfeststellungsverfahren durch den deutschen Rentenversicherungsträger. Vom Ergebnis dieses Verfahrens hänge es ab, ob und in welchem Umfang Stellen für die Zahnmedizin und in der Folge auch für zahnmedizinisches Assistenzpersonal geschaffen werden müssten. Die Wirtschaftlichkeit der Verträge für Visiten für Hautärztinnen und -ärzte werde einer Evaluierung unterzogen. Im Zuge dessen werde auch geprüft, ob ein Honorar pro tatsächlich gearbeitete Stunde oder pauschal pro Sprechstunde die wirtschaftlichere Lösung sei. Bei Bedarf würden die Verträge neu verhandelt und nach dem Verhand-

---

229 Soweit die Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung darüber hinaus Maßnahmen und Standpunkte erläutert, die Rückschlüsse auf betroffene Personen zulassen, wird von deren Darstellung abgesehen.



lungsergebnis ggf. angepasst werden. Visitennachweise seien bereits angepasst worden (vgl. T 234 bis 244).

Die Höhe der Honorare für HNO-Ärztinnen und -ärzte sei jeweils mit den Konsiliarierii einzeln verhandelt worden. Es sei zu besorgen, dass ein niedrigeres Niveau der Honorare dazu führen würde, dass sich weitere HNO-Ärztinnen und -ärzte aus der Tätigkeit im Justizvollzug zurückzögen. Die Sprechstunden seien aus wirtschaftlichen Erwägungen gebündelt worden. Die beanstandete Verfahrensweise der HNO-Operationen werde inzwischen nicht mehr praktiziert (vgl. T 245 und 246).

Durch organisatorische Maßnahmen sei sichergestellt, dass alle Vergabeunterlagen ordnungsgemäß aufbewahrt werden. Die Anstrengungen, eigenes Personal einzustellen, seien weiter verstärkt worden. Inzwischen sei ein Vergabeverfahren zur Neuausschreibung des Dienstleistungsvertrages für die Sterilgutaufbereitung erfolgreich durchgeführt worden. Der geschlossene Vertrag mit dem Dienstleister sei auf eine Laufzeit von vier Jahren begrenzt worden (vgl. T 247 bis 255).

Ein neues behördenbezogenes IT-Infrastruktursicherheitskonzept liege mit Stand Juni 2020 vor. Bei den verfahrensbezogenen Sicherheitskonzepten würden die gültigen Standards nach IT-Grundschutz angewendet werden. Es erfolge eine regelmäßige Überprüfung und turnusmäßige Fortschreibung. Die telemedizinische Patientenversorgung sei Ende des vergangenen Jahres im Justizvollzug eingeführt worden (vgl. T 256 bis 260).

- 262 Der Rechnungshof bewertet die von der Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung ergriffenen bzw. zeitnah in Aussicht genommenen Maßnahmen positiv.

## 8.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 263 Die Prüfung hat Mängel übergreifender und grundsätzlicher Art ergeben. Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend,
- dass den Stellen für Ärztinnen und Ärzte kein valide ermittelter Personalbedarf zugrunde liegt,
  - die hohen Ausgaben für Vertretungs- und Konsiliarärztinnen und -ärzte sowie das Vertretungsmanagement bezüglich der festgestellten Kräfte,
  - diverse und schwerwiegende Rechtsverstöße im Zusammenhang mit Nebentätigkeiten von Ärztinnen und Ärzten,
  - dass die JVA Plötzensee die gesetzlichen Vorgaben zur Feststellung der Dienst(un)fähigkeit in einer erheblichen Anzahl von Fällen missachtet und zudem das BEM-Verfahren nur in einem Bruchteil der einschlägigen Fälle durchgeführt hat,

- den bisherigen Abschluss unbefristeter Dienstleistungsverträge mit Fachärztinnen und -ärzten,
- die hohen Ausgaben für die zahnmedizinische Versorgung der Gefangenen,
- bisherige Verstöße gegen Dokumentationspflichten sowie die Aufbewahrungsvorschriften für Vergabeunterlagen sowie
- Mängel und Versäumnisse bei der Erstellung und Pflege der IT-Sicherheitskonzepte für den IT-Einsatz im Justizvollzug.

**264 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung die Aufarbeitung der festgestellten Mängel weiterhin eng begleitet und zukünftig insbesondere sicherstellt, dass**

- **der Personalbedarf nach anerkannten Methoden ermittelt wird,**
- **die Bemühungen um Feststellungen von Ärztinnen und Ärzten intensiviert werden, der Einsatz von Vertretungskräften auf das unumgänglich erforderliche Maß reduziert und jeder Einzelfall eingehend begründet wird sowie zunächst eigene Personalressourcen aktiviert werden,**
- **das Anzeige- und Genehmigungsverfahren bezüglich der Nebentätigkeiten rechtskonform durchgeführt sowie pflichtwidriges Verhalten von Ärztinnen und Ärzten sanktioniert wird,**
- **die gesetzlichen Vorgaben zur Feststellung der Dienst(un)fähigkeit sowie zur Durchführung des BEM-Verfahrens beachtet sowie konsequent und zügig angewandt werden,**
- **Verträge mit Fachärztinnen und -ärzten regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit evaluiert werden,**
- **die Einstellung eigener Zahnärztinnen oder -ärzte nachdrücklich betrieben wird,**
- **Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt und dokumentiert werden sowie**
- **das behördenbezogene IT-Sicherheitskonzept kontinuierlich gepflegt wird und die verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepte grundschutzkonform gestaltet und regelmäßig fortgeschrieben werden.**

## Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz

### 9 Risiken für die Erreichung der Klimaschutzziele Berlins durch Versäumnisse bei der Erstellung von Sanierungsfahrplänen für die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude

*Die Erstellung und Umsetzung von Sanierungsfahrplänen zur energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude ist für die Senkung der Kohlendioxidemissionen und damit für die Erreichung der Klimaschutzziele in Berlin eine entscheidende Voraussetzung. Diese gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe haben die vom Rechnungshof geprüften Bezirksämter Lichtenberg, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf und Tempelhof-Schöneberg in wesentlichen Teilen nicht erfüllt. So haben die Bezirksämter die Sanierungsfahrpläne nicht fristgerecht bis zum 31. Dezember 2019 aufgestellt. Wesentliche Basisdaten wurden darin nicht vollständig angegeben. Die gesetzlich geforderten Energieverbrauchssenkungen, die Gesamtkosten der Sanierungsmaßnahmen und die Potenziale erneuerbarer Energien wurden nicht ordnungsgemäß dargestellt. Außerdem fehlt es an der notwendigen zeitlichen Reihung der Sanierungsmaßnahmen. Die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung hat die Erstellung der Sanierungsfahrpläne nicht ausreichend gesamtstädtisch gesteuert und koordiniert. Die von der Senatsverwaltung bereitgestellten Hilfsmittel sind teilweise nicht geeignet, um die Erstellung der Sanierungsfahrpläne nach den gesetzlichen Vorgaben zu unterstützen. Aufgrund dieser Versäumnisse fehlt es an ausreichenden Planungsgrundlagen für die dringend erforderliche energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestands in Berlin. Dadurch werden gravierende Risiken für die kurz- und mittelfristige Erzielung von Energieeinsparungen und damit für die fristgerechte Erreichung der Klimaschutzziele Berlins begründet. Es muss umgehend gehandelt werden.*

#### 9.1 Einleitung

- 265 Die gegenwärtige **globale Erwärmung** führt zu gravierenden Auswirkungen für Natur und Menschen.<sup>230</sup> Extreme Wetterereignisse, wie Dürren, Starkregen und Stürme, nehmen zu.<sup>231</sup> Die aus diesem Klimawandel resultierenden volkswirt-

230 vgl. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Monitoring-Bericht zur Umsetzung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms (BEK 2030) Berichtsjahr 2020, S. 6 ff., im Internet veröffentlicht unter: [https://www.berlin.de/sen/uvk/\\_assets/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/das-berliner-energie-und-klimaschutzprogramm-bek/bek\\_monitoringbericht\\_2020.pdf](https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/das-berliner-energie-und-klimaschutzprogramm-bek/bek_monitoringbericht_2020.pdf) (Stand: 7. Juni 2022)

231 vgl. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, BEK 2030 Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm, S. 4 f., im Internet veröffentlicht unter: [https://www.berlin.de/sen/uvk/\\_assets/klimaschutz/publikationen/bek2030\\_broschuere.pdf](https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/publikationen/bek2030_broschuere.pdf) (Stand: 7. Juni 2022)

schaftlichen Schäden sind enorm. Extremwetterereignisse haben allein in Berlin im vergangenen Jahr einen Versicherungsschaden von rd. 30 Mio. € verursacht.<sup>232</sup>

- 266 Ursache für den Klimawandel ist die zunehmende Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre, insbesondere von Kohlendioxid. Hohe Mengen an Kohlendioxidemissionen führen dazu, dass sich die erdnahe Atmosphäre und die Meere verstärkt erwärmen.<sup>233</sup> Um dem entgegenzuwirken, hat sich das Land Berlin ambitionierte Klimaschutzziele gesetzt. Im **Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln)**<sup>234</sup> sind die Klimaschutzziele und die Instrumente zu deren Erreichung verbindlich festgelegt. Zugleich wird die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Bereich Klimaschutz gesetzlich festgeschrieben.<sup>235</sup>
- 267 Die **Klimaschutzziele** wurden im September 2021 mit einer Gesetzesänderung verschärft.<sup>236</sup> Im Land Berlin soll bis zum Jahr 2045 die Gesamtsumme der Kohlendioxidemissionen um mindestens 95 % im Vergleich zu den Emissionen des Jahres 1990 reduziert werden. Bis dahin ist eine schrittweise Verringerung der Kohlendioxidemissionen mit folgenden Zwischenzielen gesetzlich vorgeschrieben: bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 %, bis zum Jahr 2030 um mindestens 70 % und bis zum Jahr 2040 um mindestens 90 % im Vergleich zu den Emissionen des Jahres 1990. Im Jahr 1990 betrug die Kohlendioxidemission in Berlin aus dem Endenergieverbrauch nach der Verursacherbilanz<sup>237</sup> 29,235 Mio. t.<sup>238</sup> Bis zum Jahr 2045 muss die Kohlendioxidemission auf 1,462 Mio. t verringert werden, damit das gesetzlich vorgeschriebene Reduzierungsziel erreicht wird. Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Zwischenziele ergibt sich folgendes Bild:

---

232 vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Medieninformation vom 18. Mai 2022, Regionale Naturgefahrenbilanz 2021, Schadenaufwand in der Sach- und Kraftfahrtversicherung, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.gdv.de/de/medien/aktuell/nordrhein-westfalen-und-rheinland-pfalz-mit-hoechsten-unwetter-schaeden-84702> (Stand: 7. Juni 2022)

233 vgl. BEK 2030 Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm, S. 4, a. a. O.

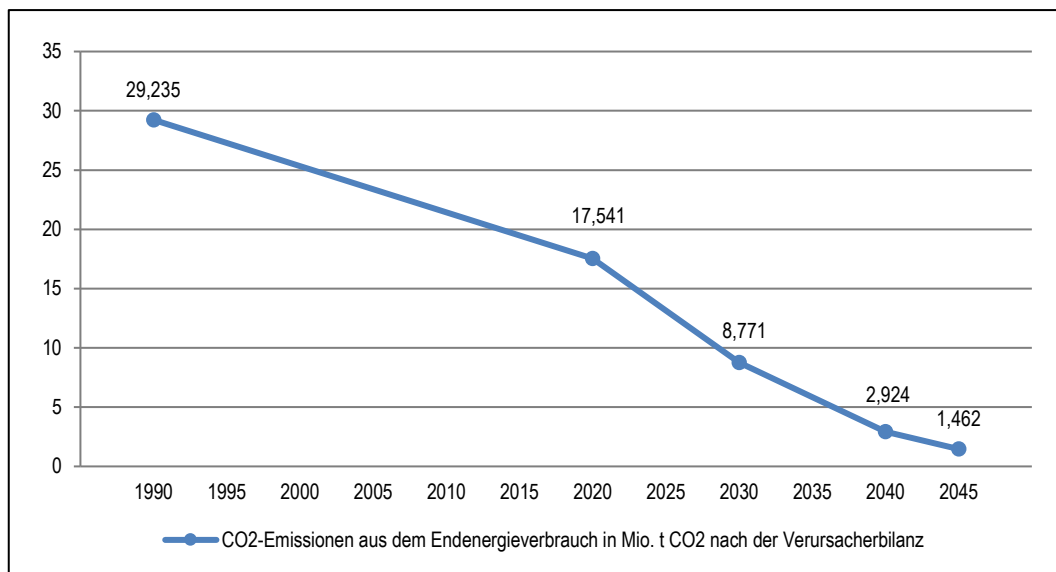
234 Das Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln) vom 22. März 2016 (GVBl. S. 122) wurde durch Gesetz vom 27. August 2021 (GVBl. S. 989) geändert. Da die Gesetzesänderung während der laufenden Prüfung eingetreten ist, wird bei Normangaben neben der neuen Fassung (n. F.) des Gesetzes zum Teil auch die alte Fassung (a. F.) des Gesetzes zitiert.

235 vgl. § 7 EWG Bln n. F./§ 6 EWG Bln a. F.

236 Die Änderung des EWG Bln ist am 11. September 2021 in Kraft getreten; vgl. Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes vom 27. August 2021 (GVBl. 989).

237 vgl. § 2 Nr. 2 EWG Bln n. F./§ 2 Nr. 1 EWG Bln a. F.

238 vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht E IV 4 – j / 19 Energie- und CO<sub>2</sub>-Bilanz in Berlin 2019, S. 33, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/e-iv-4-j> (Stand: 7. Juni 2022)

**Ansicht 56: Reduktionsziele bei Kohlendioxidemissionen (CO<sub>2</sub>) im Land Berlin bis zum Jahr 2045**

Quelle: Berechnung und Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und des EWG Bln n. F.

## 9.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

268 **Gebäude** tragen in großem Umfang zum **Ausstoß von Treibhausgasen** bei, insbesondere durch das Heizen und die Warmwassernutzung. So hat der Gebäudebereich in Berlin im Jahr 2017 temperaturbereinigt rd. 8,8 Mio. t Kohlendioxid freigesetzt. Das waren zu diesem Zeitpunkt rd. 45 % der gesamten Kohlendioxidemissionen Berlins.<sup>239</sup> Um in Berlin die gesetzlich vorgeschriebenen Emissionsreduktionsziele (vgl. T 267) zu erreichen, ist es daher erforderlich, die von Gebäuden ausgehenden Treibhausgase erheblich zu reduzieren. Die **energetische Gebäudesanierung** ist hierfür ein unverzichtbarer Hebel. Denn die damit verbundenen Energieeinsparungen führen zur Senkung des Kohlendioxidausstoßes. Das Land Berlin strebt daher eine umfassende energetische Sanierung der öffentlichen Gebäude bis zum Jahr 2045 an.<sup>240</sup> Um dieses Ziel fristgerecht zu erreichen, sind nach den Vorgaben des EWG Bln **Sanierungsfahrpläne** aufzustellen.<sup>241</sup>

269 Bis zum Ende des Jahres 2017 hatte der Senat ein **Konzept** zur Aufstellung von Sanierungsfahrplänen und zur Einrichtung eines Energiemanagements (Konzept) vorzulegen.<sup>242</sup> Die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung hat das Konzept

239 vgl. Monitoring-Bericht zur Umsetzung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms (BEK 2030) Berichtsjahr 2020, S. 28, a. a. O.

240 § 9 Abs. 1 EWG Bln n. F. (Öffentliche Gebäude im Sinne der Vorschrift sind die Gebäude der Bezirksverwaltungen, des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin und der Senatsverwaltungen, die nicht Mieter des Sondervermögens sind.)

241 vgl. § 9 Abs. 3 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 EWG Bln a. F.

242 vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 1 Satz 2 EWG Bln a. F.

aufgestellt und dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt. Der Senat hat das Konzept am 16. August 2016 – deutlich früher als gesetzlich vorgeschrieben – beschlossen und dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme zugeleitet.<sup>243</sup>

- 270 Auf der Grundlage des Konzepts hatten die vom EWG Bln hierzu verpflichteten Stellen, insbesondere die Bezirksämter,<sup>244</sup> bis Ende des Jahres 2019, dem Ablauf des dritten auf die Vorlage des Konzepts folgenden Kalenderjahres, für ihre Gebäude ab einer Nettogrundfläche von mehr als 250 m<sup>2</sup> jeweils einen **Sanierungsfahrplan** zu erstellen. Ziel des Sanierungsfahrplans ist die Senkung des Endenergieverbrauchs<sup>245</sup> um mindestens 20 % bis zum Jahr 2030 und des Primärenergieverbrauchs<sup>246</sup> um mindestens 80 % bis zum Jahr 2045 (bis zur Gesetzesänderung im September 2021 war das Jahr 2050 maßgeblich) im Vergleich zu den Verbrauchswerten des Jahres 2010.<sup>247</sup>
- 271 Der Abschlussbericht zur Machbarkeitsstudie „Klimaneutrales Berlin 2050“<sup>248</sup> verweist darauf, dass der Energieverbrauch und die **Kohlendioxidemissionen** der Berliner Gebäude im Zeitraum 2010 bis 2017 insgesamt zurückgegangen sind. Allerdings habe in den letzten Jahren, insbesondere vom Jahr 2015 an, kein klarer Abwärtstrend mehr beobachtet werden können. Als ursächlich für diese Stagnation benennt der Abschlussbericht insbesondere zu geringe jährliche Sanierungsraten und einen zu geringen Einsatz dezentraler erneuerbarer Energien.<sup>249</sup>
- 272 Der Rechnungshof hat diese Ausgangslage zum **Anlass** genommen, bei den Bezirksverwaltungen den Status der Erstellung von Sanierungsfahrplänen zu erheben sowie bei den Bezirksämtern Lichtenberg, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf und Tempelhof-Schöneberg zu prüfen, ob die Sanierungsfahrpläne für die öffentlichen Gebäude ordnungsgemäß und wirtschaftlich aufgestellt wur-

---

243 Drs 17/3113; vgl. hierzu auch § 9 Abs. 2 Satz 3 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 2 Satz 3 EWG Bln a. F.

244 vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 1 Satz 2 EWG Bln a. F.

245 **Endenergie** ist die Energie, die aus Primärenergieträgern, wie z. B. Braunkohlen, Steinkohlen, Erdöl, Erdgas, Wasser oder Wind, durch Umwandlung gewonnen wird. Dabei wird die Primärenergie in eine Form umgewandelt, die der Verbraucher nutzen kann, z. B. Strom, Wärme oder Kraftstoffe. Umweltbundesamt, Glossar, Definition Endenergie, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.umweltbundesamt.de/service/glossary/e> (Stand: 7. Juni 2022)  
Demzufolge definiert der Begriff Endenergieverbrauch den Verbrauch an Energie, die aus Primärenergieträgern durch Umwandlung gewonnen wurde.

246 **Primärenergieverbrauch** ist die benötigte Energiemenge, die mit den natürlich vorkommenden Energieformen bzw. Energiequellen – etwa aus Kohle, Gas, Öl oder von Sonne, Wind etc. – zur Verfügung steht. Mit einem oder mehreren Umwandlungsschritten werden aus der Primärenergie die Sekundärenergieträger, wie Strom, Heizöl und Benzin, gewonnen. Umweltbundesamt, Glossar, Definition Primärenergieverbrauch, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.umweltbundesamt.de/service/glossary/p> (7. Juni 2022)

247 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln a. F.

248 Abschlussbericht zur Aktualisierung der Machbarkeitsstudie „Klimaneutrales Berlin 2050“ vom 27. August 2021, im Auftrag der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz erstellt unter Leitung des IÖW mit den Projektpartnern BLS, RLI, IFOK, LUP, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutzpolitik-in-berlin/berlin-paris-konform/> (Stand: 7. Juni 2022)

249 vgl. Abschlussbericht zur Aktualisierung der Machbarkeitsstudie „Klimaneutrales Berlin 2050“, a. a. O., Hauptteil S. 48

den. Bei der für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltung hat er die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Wahrnehmung der darauf bezogenen Steuerungsaufgaben geprüft.

### 9.3 Zuständigkeiten und Aufgaben

- 273 Die **Hauptverwaltung** ist für die Durchführung des EWG Bln zuständig, soweit danach nicht die Bezirke zuständig sind.<sup>250</sup> Die Durchführungsaufgaben der Hauptverwaltung werden von der für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltung<sup>251</sup> wahrgenommen.<sup>252</sup> Ihr obliegt die Umsetzung der Vorgaben des EWG Bln, soweit das Gesetz keine Zuständigkeit bestimmt.<sup>253</sup> Insbesondere koordiniert sie die ressortübergreifenden Aufgaben zur Erreichung der Ziele nach § 3 Abs. 1 EWG Bln<sup>254</sup>. Zudem ist sie auch zuständig für die Erarbeitung des Konzepts des Senats zur Aufstellung von Sanierungsfahrplänen und zur Einrichtung eines Energiemanagements für die Gebäude von öffentlichen Stellen Berlins<sup>255</sup> sowie für die Vorbereitung von Fortschreibungen des Konzepts. Darüber hinaus obliegen der Senatsverwaltung gesamtstädtische Leitungs- und Steuerungsaufgaben im Bereich Klimaschutz.<sup>256</sup> Auf der Grundlage dieser **Durchführungs-, Umsetzungs-, Koordinierungs- und Steuerungskompetenzen** hat die Senatsverwaltung die Aufstellung der Sanierungsfahrpläne durch die hierzu gesetzlich verpflichteten Bezirksverwaltungen gesamtstädtisch zu steuern. Insbesondere hat sie die Bezirksverwaltungen berlinweit einheitlich anzuleiten, zu beraten, durch geeignete Maßnahmen und Hilfsmittel zu unterstützen und auf die Einhaltung der Vorgaben des EWG Bln und des vom Senat beschlossenen Konzepts hinzuwirken.
- 274 Die **Bezirksverwaltungen** sind für die **Aufstellung von Sanierungsfahrplänen** für ihre Gebäude zuständig.<sup>257</sup> Außerdem haben sie zur Erstellung und Umsetzung der Sanierungsfahrpläne **Berichtspflichten** gegenüber der für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltung zu erfüllen.<sup>258</sup>

### 9.4 Sanierungsfahrpläne

- 275 Die vom EWG Bln hierzu verpflichteten Stellen haben für ihre Gebäude ab einer Nettogrundfläche von mehr als 250 m<sup>2</sup> jeweils einen **Sanierungsfahrplan** zu

---

250 §§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 4 Abs. 1 Satz 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. Nr. 11 Abs. 13 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG)

251 aktuell Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz

252 vgl. § 31 Abs. 1 EWG Bln n. F./§ 19 EWG Bln a. F.

253 vgl. § 31 Abs. 1 Satz 1 EWG Bln n. F./§ 19 Satz 1 EWG Bln a. F.

254 vgl. § 31 Abs. 1 Satz 2 EWG Bln n. F./§ 19 Satz 2 EWG Bln a. F.

255 vgl. § 9 Abs. 1 und 2 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 1 und 2 EWG Bln a. F.

256 vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1 AZG i. V. m. der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin

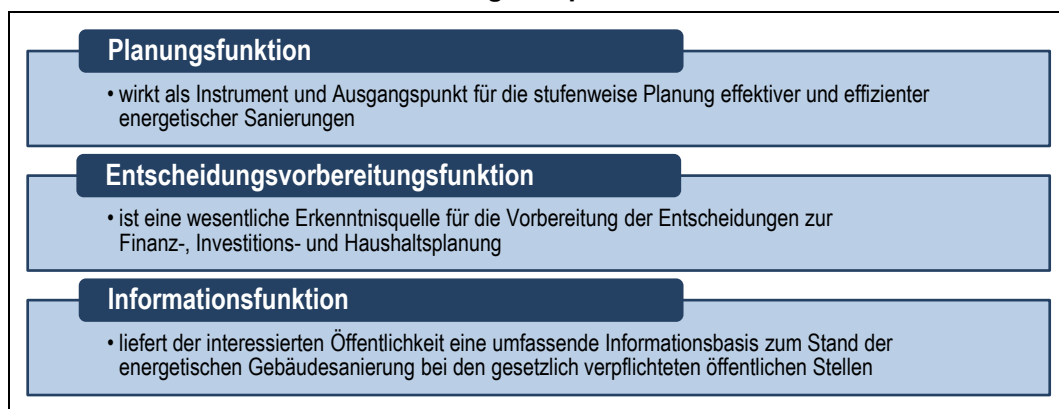
257 vgl. § 9 Abs. 3, Abs. 1 Satz 2 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 2 EWG a. F.

258 vgl. Nr. 7 Konzept

erstellen.<sup>259</sup> Jedes Bezirksamt hat demnach einen Sanierungsfahrplan für seinen gesamten betroffenen Gebäudebestand aufzustellen. Darin sind die geplanten energetischen Sanierungen gebäudebezogen darzustellen und in eine zeitliche Reihenfolge zu bringen.<sup>260</sup> Die Aufstellung des Sanierungsfahrplans beruht auf einer **Analyse** und **Bewertung** des Gebäudebestands, insbesondere der Bau-Substanz sowie der Betriebs- und Verbrauchsdaten der Gebäude.<sup>261</sup> Das **Ziel** der – mithilfe von Sanierungsfahrplänen strukturiert vorzunehmenden – umfassenden energetischen Sanierung ist eine erhebliche Senkung des Energieverbrauchs in den öffentlichen Gebäuden bis zum Jahr 2045 (vgl. T 270). Die Aufstellung von Sanierungsfahrplänen zur energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude und deren konsequente Umsetzung ist für die Senkung der Kohlendioxidemissionen und damit für die **Erreichung der Klimaschutzziele** in Berlin von ganz entscheidender Bedeutung. Zudem führen die mit den energetischen Sanierungen verbundenen erheblichen Energieeinsparungen mittel- bis langfristig zu entsprechenden **Energiekostenreduzierungen** bei der weiteren Gebäudenutzung.

- 276 Sanierungsfahrpläne sind eine wichtige Grundlage für die Aufstellung und Realisierung der gebäudebezogenen Sanierungsplanungen sowie für die zu treffenden Finanzierungsentscheidungen.<sup>262</sup> Zudem sind sie öffentlich zugänglich zu machen.<sup>263</sup> Sie erfüllen somit wichtige Planungs-, Entscheidungsvorbereitungs- und Informationsfunktionen für die energetische Sanierung des Gebäudebestands.

#### Ansicht 57: Funktionen von Sanierungsfahrplänen



Quelle: Darstellung Rechnungshof

- 277 Damit die Sanierungsfahrpläne ihre Funktionen erfüllen und ihren wichtigen Beitrag für die energetische Sanierung der öffentlichen Gebäude leisten können, müssen sie rechtzeitig, vollständig und ordnungsgemäß aufgestellt werden.

259 vgl. § 9 Abs. 3, Abs. 1 Satz 2 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 2 EWG a. F.

260 vgl. Nr. 1 Konzept, § 9 Abs. 3 Satz 2 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 2 EWG Bln a. F.

261 vgl. Nr. 1 Konzept

262 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 3 EWG Bln n. F. i. V. m. Nr. 5 Konzept/§ 8 Abs. 3 Satz 3 EWG Bln a. F. i. V. m. Nr. 5 Konzept

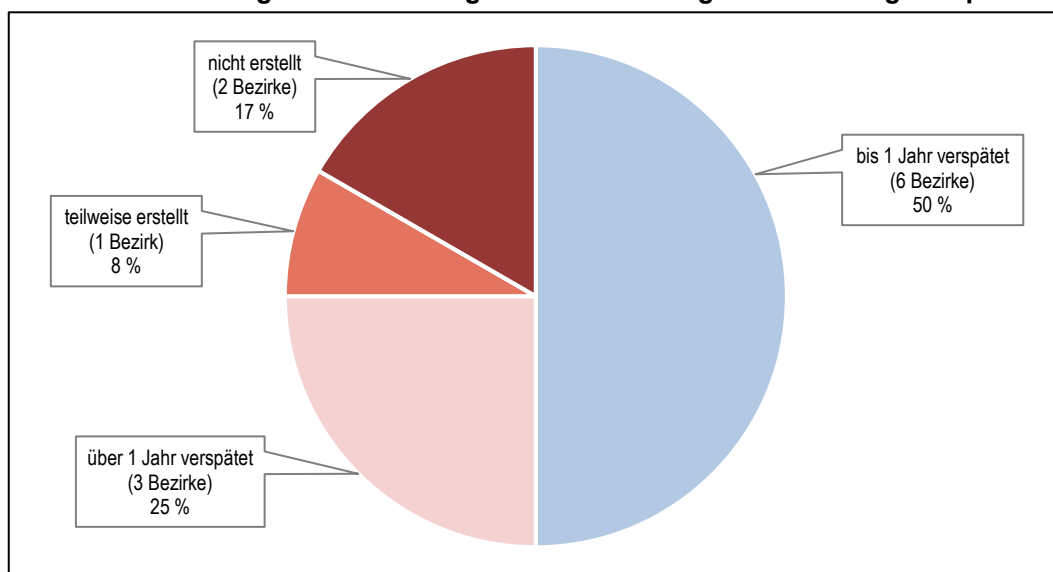
263 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 4 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 4 EWG Bln a. F.



## 9.5 Fristgerechte Erstellung

- 278 Die Bezirksämter hatten die Sanierungsfahrpläne bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019, dem dritten auf die Vorlage des Konzepts folgenden Kalenderjahres zu erstellen (vgl. T 270).<sup>264</sup> Die fristgerechte Erstellung der Fahrpläne für die energetische Gebäudesanierung ist im Interesse der Erreichung der Klimaschutzziele (vgl. T 267) wichtig für den frühzeitigen Beginn der Umsetzungsphase.
- 279 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keines der **zwölf Berliner Bezirksämter** den Sanierungsfahrplan bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 erstellt hat. Drei Bezirksämter (Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg und Steglitz-Zehlendorf) haben den Stichtag um mehr als ein Jahr überschritten. Zwei Bezirksämter (Treptow-Köpenick und Spandau) haben noch gar keinen Sanierungsfahrplan erstellt. Ein Bezirksamt (Marzahn-Hellersdorf) hat den Sanierungsfahrplan nur für einen Teil der Gebäude erstellt und veröffentlicht. Es ergibt sich folgendes Bild:

**Ansicht 58: Stichtagsüberschreitung bei der Erstellung der Sanierungsfahrpläne**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten der veröffentlichten Sanierungsfahrpläne (Stand: 6. April 2022) und der Auskünfte von Bezirksämtern

- 280 Die **Senatsverwaltung** hat den Bezirksämtern für die Erstellung der Sanierungsfahrpläne ein Rechenmodell mit Bewertungsmatrix und Ausgabeblatt als Hilfsmittel bereitgestellt. Allerdings stand das Hilfsmittel erst Anfang November 2019 – knapp zwei Monate vor dem Ablauf der Erstellungsfrist – zur Verfügung und wurde bis Juni 2020 mehrfach überarbeitet, um Funktionsmängel zu beseitigen. Das Vorgehen der Senatsverwaltung war nicht geeignet, die Bezirksämter bei der fristgerechten Erstellung der Sanierungsfahrpläne nach einheitlichen Vorgaben zu unterstützen.

<sup>264</sup> vgl. § 9 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln a. F.

## 9.6 Vollständigkeit der Daten

- 281 Die Sanierungsfahrpläne sind auf der Grundlage des Konzepts (vgl. T 269) zu erstellen.<sup>265</sup> Danach sollen im Sanierungsfahrplan bestimmte **Basisdaten** gebäudeweise angegeben werden, z. B. Energieverbräuche und -kosten, Wasser- und Abwasserverbräuche und -kosten, Flächen der Bauteile, Dämmstatus sowie Energieträger und Art der Wärmeversorgung.<sup>266</sup> Für alle betroffenen Gebäude wird ferner die Angabe des (überschlägig ermittelten) **Sanierungsbedarfs** erwartet, der in Summe über alle Gebäude zur Erreichung der Energieverbrauchssenkungsziele führt.<sup>267</sup> Die Datenvollständigkeit ist wichtig, damit die Sanierungsfahrpläne ihre Funktionen (vgl. T 276) erfüllen können. Die Senatsverwaltung hat zur Gewährleistung einer berlinweit einheitlichen Darstellung der Sanierungsfahrpläne geeignete Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen (vgl. T 273).
- 282 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den Sanierungsfahrplänen der vier geprüften **Bezirksämter** (vgl. T 272) wesentliche Basisdaten nicht vollständig angegeben sind. Zum Beispiel fehlen gebäudeweise Angaben zu Energieverbräuchen und -kosten sowie zum Dämmstatus. Darüber hinaus fehlen teilweise Darstellungen zu den Sanierungsbedarfen und den vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen. Das von der **Senatsverwaltung** bereitgestellte Rechenmodell mit Bewertungsmatrix und Ausgabeblatt (vgl. T 280) ist nicht ausreichend geeignet, die geforderten Basisdaten und Angaben vollständig und berlinweit einheitlich darzustellen. Die Sanierungsfahrpläne können wegen der unvollständigen Angaben ihre Planungs-, Entscheidungsvorbereitungs- und Informationsfunktion für die energetische Sanierung der Gebäudebestände nicht ausreichend erfüllen.

## 9.7 Energieverbrauchssenkungen

- 283 Die Bezirksämter hatten die Sanierungsfahrpläne für ihre Gebäude mit dem Ziel der Senkung des **Endenergieverbrauchs**<sup>268</sup> um mindestens **20 %** bis zum **Jahr 2030**<sup>269</sup> und mit dem Ziel der Senkung des **Primärenergieverbrauchs**<sup>270</sup> um mindestens **80 %** bis zum **Jahr 2050**<sup>271</sup> – nunmehr bis zum **Jahr 2045**<sup>272</sup> – im Vergleich zu den Verbrauchswerten des Jahres 2010 aufzustellen. Demgemäß ist in den Sanierungsfahrplänen neben den Verbrauchswerten des Jahres 2010 insbesondere darzustellen, welcher End- bzw. Primärenergieverbrauch für die zu erfassenden einzelnen Gebäude nach Durchführung der energetischen Sanie-

---

265 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln a. F.

266 vgl. Nr. 3.3 Konzept i. V. m. Anlage 1 zum Konzept

267 vgl. Nr. 5 i. V. m. Nr. 2.1 Konzept

268 vgl. Fußnote 245

269 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln n. F. i. V. m. Nr. 4 Konzept/§ 8 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln a. F. i. V. m. Nr. 4 Konzept

270 vgl. Fußnote 246

271 vgl. § 8 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln a. F. i. V. m. Nr. 4 Konzept

272 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 1 EWG Bln n. F.

rung jeweils prognostiziert wird. Aus dem Sanierungsfahrplan muss sich zudem in Summe über alle betroffenen Gebäude prognostisch ergeben, dass die gesetzlich geforderten Senkungen des Energieverbrauchs bei planmäßiger Durchführung der Sanierungsmaßnahmen fristgerecht erreicht werden können.<sup>273</sup> Die Senatsverwaltung hat die Bezirksämter insbesondere durch geeignete Hilfsmittel bei der Darstellung dieser Inhalte in den Sanierungsfahrplänen zu unterstützen (vgl. T 273). Werden die gesetzlich geforderten Energieverbrauchssenkungen in den Sanierungsfahrplänen nicht dargestellt, so können diese ihre Funktion als Planungs- und Entscheidungsinstrument für die energetische Gebäudesanierung nicht erfüllen. Es besteht das Risiko, dass die für den Klimaschutz wichtigen Energieverbrauchssenkungen infolge mangelhafter Planung nicht fristgerecht erreicht werden.

- 284 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keines der geprüften **Bezirksämter** im Sanierungsfahrplan die gesetzlich geforderten Energieverbrauchssenkungen im Vergleich zu den Verbrauchswerten des Jahres 2010 dargestellt hat. Es fehlt bereits an den vorgeschriebenen Angaben zu den Verbrauchswerten des Jahres 2010, die als Vergleichswerte zur Ermittlung und Darstellung der geplanten Energieverbrauchssenkungen dienen sollen. Das von der **Senatsverwaltung** bereitgestellte Ausgabeblatt ist nicht ausreichend für die Darstellung der gesetzlich geforderten Angaben zur End- und Primärenergieverbrauchssenkung geeignet. Im Ausgabeblatt fehlen Felder für konkrete Planzahlen zu den Energieverbrauchssenkungen. Das Einsparpotenzial wurde lediglich als prozentualer Spannenwert angegeben. Zudem fehlen Ausgabefelder für die Angaben zu den Verbrauchswerten des Jahres 2010.
- 285 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sanierungsfahrpläne nicht prognostisch darstellen, ob die gesetzlich bestimmten Energieverbrauchssenkungsziele bei planmäßiger energetischer Sanierung fristgerecht erreicht werden können. Sie können insoweit ihre Funktionen nicht erfüllen. Dies beeinträchtigt auch die Vorbildrolle, die die öffentliche Verwaltung im Bereich des Klimaschutzes zu erfüllen hat.<sup>274</sup>

## 9.8 Energiekosteneinsparungen

- 286 Werden die in den Sanierungsfahrplänen vorgesehenen energetischen Sanierungen durchgeführt, können aufgrund der dadurch in den Gebäuden bewirkten Energieverbrauchssenkungen nicht nur die Kohlendioxidemissionen signifikant verringert, sondern auch erhebliche **Energiekosteneinsparungen** erzielt werden.

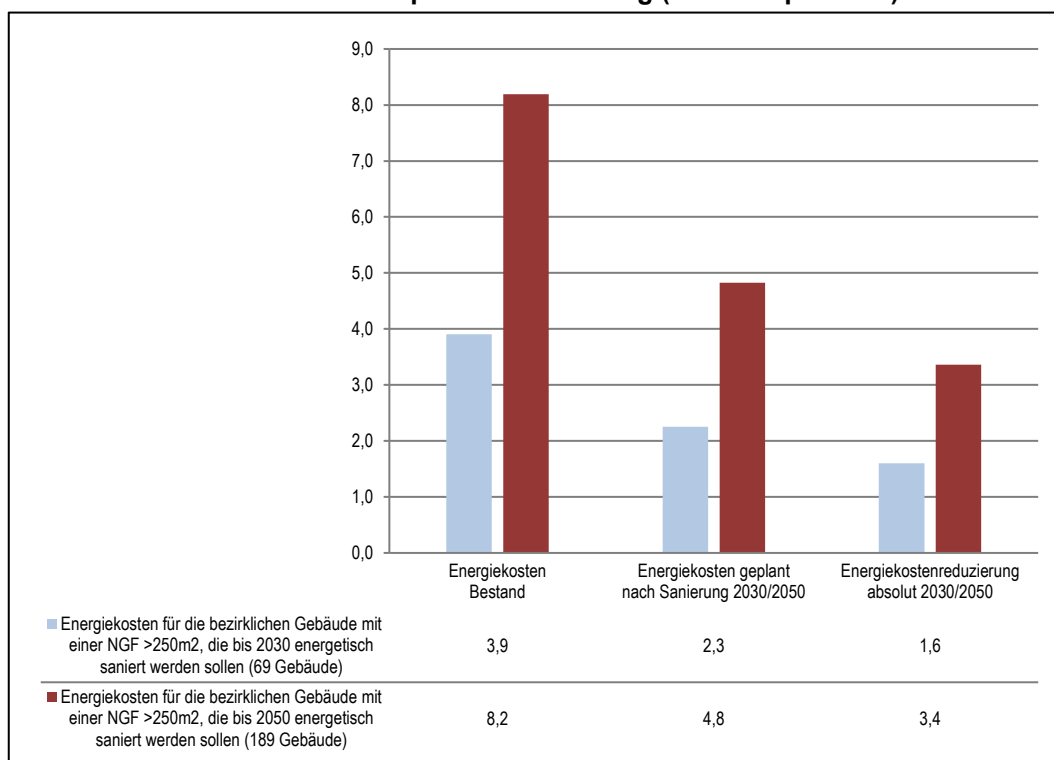
---

273 vgl. Nr. 5 Konzept

274 vgl. § 7 EWG Bln n. F./§ 6 EWG Bln a. F.

287 Am Beispiel einer auf das **Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg** bezogenen Prognose (Stand: 19. Juni 2020) wird deutlich, dass nach Durchführung der energetischen Sanierungen in den vom Sanierungsfahrplan erfassten Gebäuden vom Jahr 2050 an 3,4 Mio. € jährlich an Energiekosten eingespart werden können. Nach der Sanierungsdurchführung bis zum Jahr 2030 lassen sich bereits 1,6 Mio. € jährlich an Energiekosten einsparen. Es ergibt sich folgendes Bild:

**Ansicht 59: Prognose der jährlichen Energiekosteneinsparungen ab dem Jahr 2030/2050 nach Sanierungsdurchführung im Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg (in Mio. € pro Jahr)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg (ohne Berücksichtigung der Sanierungskosten und von Preissteigerungen)

## 9.9 Gesamtkostenschätzungen

288 Die **Kosten** für die erforderlichen **Sanierungsmaßnahmen** sind in der Haushalts- und Finanzplanung darzustellen.<sup>275</sup> Dies ist notwendig, um die Planung und Durchführung der im Sanierungsfahrplan enthaltenen und ggf. fortgeschriebenen Sanierungsmaßnahmen zu gegebener Zeit finanzieren zu können.<sup>276</sup> Hierzu müssen im Vorfeld der konkreten Finanz- und Haushaltsplanung die **Gesamtkosten** der energetischen Sanierungsmaßnahmen im Sanierungsfahrplan gebäudeweise und in Summe über alle erfassten Gebäude aufgrund über-

275 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 3 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 3 EWG Bln a. F.

276 vgl. Nr. 5.2 Konzept

schlägiger Grobkostenschätzungen abgebildet werden.<sup>277</sup> Dabei sind die für die reine energetische Sanierung anfallenden Kosten (energetisch bedingte Mehrkosten) von den sonstigen Kosten der Maßnahme (z. B. Kosten für ohnehin anfallende Instandsetzungen, Kosten für nicht energetische Sanierung, Baunebenkosten) abzugrenzen und gesondert darzustellen.<sup>278</sup> Die Kostenangaben sind insbesondere notwendig, um die Wirtschaftlichkeit der energetischen Sanierungen ermitteln, im Sanierungsfahrplan Prioritäten für die Umsetzung der Maßnahmen festlegen sowie die erforderlichen Finanzmittel rechtzeitig anmelden zu können.

- 289 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Bezirksämter** in den Sanierungsfahrplänen lediglich die Kosten der energetischen Sanierungsmaßnahmen und damit verbundener baulicher Maßnahmen angegeben haben. Die Gesamtkosten wurden jedoch weder für die einzelnen Gebäude noch in Summe über alle Gebäude dargestellt. Die von der **Senatsverwaltung** für die Erstellung der Sanierungsfahrpläne bereitgestellten Hilfsmittel (Rechenmodell und Ausgabeblatt) sind nicht ausreichend geeignet, um die im Konzept geforderten Gesamtkostenangaben in den Sanierungsfahrplänen abzubilden. Der Sanierungsfahrplan kann insoweit seine Planungs-, Entscheidungsvorbereitungs- und Informationsfunktion (vgl. T 276) nicht erfüllen.

## 9.10 Erneuerbare Energien

- 290 Die jährlichen Kohlendioxidemissionen in Deutschland werden fast ausschließlich (zu ca. 95 %) durch Verbrennungsprozesse (z. B. bei der Verbrennung fossiler Energieträger) verursacht.<sup>279</sup> Werden fossile Energieträger durch **erneuerbare Energien** ersetzt, so trägt dies wesentlich zur **Vermeidung von Kohlendioxidemissionen** und damit zur Erreichung der Klimaschutzziele bei. So wurden allein im Jahr 2020 in Deutschland Treibhausgasemissionen von rd. 230 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten vermieden.<sup>280</sup> Ein weiterer Vorteil des Einsatzes erneuerbarer Energien ist die **abnehmende Abhängigkeit von Energieimporten**.
- 291 Das Land Berlin strebt deshalb die vermehrte Erzeugung und Nutzung von erneuerbaren Energien auf, in und an öffentlichen Gebäuden sowie auf sonstigen öffentlichen Flächen an.<sup>281</sup> Zur Erreichung dieses Ziels haben die Bezirksämter insbesondere ihre Gebäude auf deren Eignung (Verfügbarkeit, Lage und Ausrich-

---

277 vgl. Nrn. 4.1, 4.2, 5.1, 5.2 Konzept

278 vgl. Nr. 4.2 Konzept

279 vgl. Umweltbundesamt, Entwicklung der Treibhausgase Kohlendioxid, Methan, Distickstoffoxid, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#entwicklung-der-treibhausgase-kohlendioxid-methan-distickstoffoxid> (Stand: 7. Juni 2022)

280 vgl. Umweltbundesamt: Emissionsbilanz erneuerbarer Energieträger, Bestimmung der vermiedenen Emissionen im Jahr 2020, Climate Change 71/2021, S. 14, im Internet veröffentlicht unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/emissionsbilanz-erneuerbarer-energetraeger-2020> (Stand: 7. Juni 2022)

281 § 19 Abs. 1 EWG Bln n. F./vgl. § 16 Abs. 1 EWG Bln a. F.

tung) zur Nutzung und Aufnahme von Anlagen für die Erzeugung von erneuerbaren Energien zu überprüfen.<sup>282</sup> Demgemäß werden bei der Erstellung der Sanierungsfahrpläne Angaben zu den Potenzialen für den Einsatz von erneuerbaren Energien sowie zu den monetären und emissionsseitigen Einspareffekten erwartet. Für eine belastbare Abschätzung der Einsatzmöglichkeiten von erneuerbaren Energien ist eine geeignete Methode zu entwickeln.<sup>283</sup>

- 292 Die Sanierungsfahrpläne der geprüften **Bezirksämter** enthalten zu den Potenzialen für den Einsatz erneuerbarer Energien keine Angaben. Zudem wurde von keinem der geprüften Bezirksämter eine Methode zur Abschätzung der Einsatzmöglichkeiten von erneuerbaren Energien entwickelt. Die geprüften Bezirksämter haben angegeben, dass das von der **Senatsverwaltung** zur Verfügung gestellte Rechenmodell keine Einbeziehung erneuerbarer Energien vorsieht. Zudem hat die Senatsverwaltung keine geeignete Methode zur Potenzialerschätzung erneuerbarer Energien entwickelt und den Bezirksämtern zur Verfügung gestellt. Die Sanierungsfahrpläne werden bisher entgegen den Vorgaben und dringenden Erfordernissen des Klimaschutzes nicht als systematisches Instrument genutzt, die Potenziale für den Einsatz erneuerbarer Energien darzustellen.

### 9.11 Priorisierung und zeitliche Reihung der Sanierungsmaßnahmen

- 293 Der Sanierungsfahrplan soll die Umsetzung der erforderlichen Sanierungen in **zeitlicher Reihenfolge** darstellen.<sup>284</sup> Dazu sind die energetischen Sanierungsmaßnahmen gebäudeweise zu priorisieren, jeweils mit Angaben zum geplanten Umsetzungszeitraum zu versehen und in eine zeitliche Reihung zu bringen. Fehlt es daran, so wird das Risiko begründet, dass die konkrete Finanzierung, Planung und Umsetzung der im Sanierungsfahrplan enthaltenen Sanierungsmaßnahmen nicht rechtzeitig eingeleitet wird und die energetischen Sanierungsziele und damit die Klimaschutzziele nicht in den gesetzlich vorgegebenen Zeiträumen erreicht werden.
- 294 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die in den Sanierungsfahrplänen der geprüften **Bezirksämter** auf die gelisteten Gebäude bezogenen Sanierungsmaßnahmen lediglich in eine Nummernrangfolge gebracht wurden. Die Sanierungsfahrpläne enthalten jedoch keine Angaben zu den geplanten Realisierungszeiträumen für die energetischen Sanierungen und keine daran ausgerichtete zeitliche Reihung der Maßnahmen. Es fehlt damit an einer Grundlage für die zeitliche Steuerung der Umsetzung der in den Sanierungsfahrplänen enthaltenen energetischen Sanierungen. Das von der **Senatsverwaltung** zur Verfügung ge-

---

282 § 19 Abs. 2 EWG Bln n. F./vgl. § 16 Abs. 2 EWG Bln a. F.

283 vgl. Nr. 5.1 Konzept

284 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 2 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 2 EWG Bln a. F.

stellte Rechenmodell mit Bewertungsmatrix und Ausgabeblatt sieht keine Angaben zu geplanten Realisierungszeiträumen der energetischen Sanierungen vor. Die Darstellung der zeitlichen Reihenfolge der Maßnahmen wird nicht unterstützt. Der gesetzlich vorgegebene Zweck, „Fahrpläne“ für die energetischen Sanierungen der öffentlichen Gebäude zu erhalten, wurde bisher nicht erreicht.

## 9.12 Stellungnahmen der Bezirksämter

- 295 Das **Bezirksamt Lichtenberg** hat sich zum Jahresbericht in seiner Stellungnahme vom 8. Juli 2022 im Wesentlichen wie folgt geäußert: Die geforderte Energieverbrauchsreduzierung könne nicht im Sanierungsfahrplan dargestellt werden, weil das Rechenmodell lediglich Energiebedarfsreduzierungen rechnerisch ermitteln könne. Energieverbrauchsreduzierungen seien nur messtechnisch ermittelbar. Zudem sei die Veröffentlichung sämtlicher Basisdaten im Sanierungsfahrplan weder im EWG Bln noch im Konzept vorgeschrieben. Ferner müsse im Sanierungsfahrplan nicht für jedes einzelne Gebäude der End- bzw. Primärenergieverbrauch nach Sanierung prognostiziert werden. Auch Gesamtkostenangaben zu den jeweiligen Gebäudesanierungen seien nicht gefordert. Nur die energetisch bedingten Mehrkosten seien im Sanierungsfahrplan darzustellen. Abschließend hat das Bezirksamt angekündigt, vom Rechnungshof festgestellte Defizite des Sanierungsfahrplans beseitigen zu wollen.
- 296 Das **Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg** hat in seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2022 geäußert, dass gegen die Darstellung der Sachverhalte keine Einwände erhoben werden. Darüber hinaus hat das Bezirksamt unter Bezugnahme auf seine Äußerungen im Prüfungsverfahren im Wesentlichen ausgeführt, dass das Konzept lediglich eine Empfehlung für die Basisdatenerhebung enthalte. Die Darstellung sämtlicher dort genannter Daten im Sanierungsfahrplan sei im Konzept nicht vorgegeben. Zudem sei eine gebäudeweise Betrachtung aus Sicht des Bezirksamts nicht sinnvoll, weil die Primärenergiefaktoren einer Fortschreibung unterworfen seien. Außerdem sei im Konzept eine gebäudeweise Betrachtung nicht vorgesehen. Das Bezirksamt hat angekündigt, den Sanierungsfahrplan zu vervollständigen und die vorgeschriebenen Inhalte darin darzustellen.
- 297 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen der Bezirksämter positiv. Darüber hinaus geben die Stellungnahmen dem Rechnungshof Anlass, auf Folgendes hinzuweisen:

Bei den nach den gesetzlichen Vorgaben (vgl. T 283) und dem Konzept<sup>285</sup> im Sanierungsfahrplan anzugebenden **künftigen Energieverbrauchssenkungen** handelt es sich um prognostizierte Verbrauchswerte. Diese Prognosewerte müssen errechnet werden. Sie geben den künftigen (theoretischen) Energieverbrauch an, der bei Durchführung der im Sanierungsfahrplan enthaltenen Sanie-

---

285 vgl. Nr. 4 Konzept

rungsmaßnahmen in den Jahren 2030 und 2045 zu erwarten ist (Sollwert). Die Feststellung des tatsächlichen Energieverbrauchs in den Jahren 2030 und 2045 ist dann Gegenstand von Messungen.

Mit ihren Ausführungen zu den im Sanierungsfahrplan anzugebenden **Basisdaten** verkennen die Bezirksamter, dass der Umfang und die Richtigkeit dieser Basisdaten ausschlaggebend sind für die Qualität des jeweiligen Sanierungsfahrplans.<sup>286</sup> Als Basisdaten werden die in der Anlage 1 zum Konzept enthaltenen Angaben benötigt. Die zu veröffentlichenden Sanierungsfahrpläne<sup>287</sup> können ihre Funktionen (vgl. T 276) nur ausreichend erfüllen, wenn die relevanten Basisdaten darin nachvollziehbar ausgewiesen sind (vgl. T 281 f.).

Zudem ist im Konzept vorgegeben, dass im Sanierungsfahrplan nach Möglichkeit eine **gebäudeweise Betrachtung** stattfindet.<sup>288</sup> Im Konzept wird demgemäß als Ergebnis des Sanierungsfahrplans für alle betroffenen Gebäude eine Angabe des Sanierungsbedarfs erwartet, der in Summe über alle Gebäude zur Erreichung der Energieeinsparziele (vgl. T 283) führt. Darüber hinaus sind für alle betroffenen Gebäude (vgl. T 275) die aus den energetischen Sanierungen resultierenden Einsparpotenziale anzugeben. Die im Sanierungsfahrplan dargestellte gebäudeweise Sanierungsreihenfolge bildet schließlich die Grundlage für die Aufstellung von konkreten Sanierungsplanungen für die einzelnen Gebäude und für die Bereitstellung der hierfür notwendigen Haushaltsmittel.<sup>289</sup>

Zu den notwendigen **Kostenangaben** im Sanierungsfahrplan weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Die Gesamtkosten der Sanierungsmaßnahmen müssen im Sanierungsfahrplan insbesondere deshalb gebäudeweise und in Summe über alle erfassten Gebäude aufgrund überschlägiger Grobkostenschätzung abgebildet werden, um die Prioritäten für die Maßnahmenumsetzung (Sanierungsreihenfolge) festlegen und die rechtzeitige Anmeldung zur Finanzplanung vornehmen zu können (vgl. T 288). Die energetisch bedingten Mehrkosten sind dabei von den sonstigen Kosten der Maßnahme abzugrenzen und gesondert darzustellen.<sup>290</sup>

### 9.13 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 298 Die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz hat in ihrer Stellungnahme im Prüfungsverfahren im Wesentlichen Folgendes ausgeführt und angekündigt: Das Ausgabeblatt des Rechenmodells solle um fehlende Darstellungsmöglichkeiten ergänzt, optimiert und den Bezirken zur Verfügung gestellt werden. Die Ergänzungen beziehen sich insbesondere auf die Möglich-

---

286 vgl. Nr. 3.2 Konzept

287 vgl. § 9 Abs. 3 Satz 4 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 Satz 4 EWG Bln a. F.

288 vgl. Nr. 3.3 Konzept

289 vgl. Nr. 5 Konzept

290 vgl. Nr. 4.2 Konzept



keit zur Erfassung weiterer Daten, zur Darstellung der bis zum Jahr 2030 zu sanierenden Gebäude und der damit insgesamt geplanten Endenergieeinsparung, zur Darstellung der Grobkostenschätzung für die einzelnen Sanierungsbereiche, zur Aufnahme nicht energetischer Sanierungsbedarfe und zur Darstellung der zeitlichen Reihenfolge der Sanierungsmaßnahmen. Die Senatsverwaltung plane, sich hierzu mit den vom EWG Bln verpflichteten Stellen abzustimmen. Zudem werde sie die säumigen Bezirksämter auffordern, die vorgeschriebenen Sanierungsfahrpläne umgehend aufzustellen und zu veröffentlichen. Die Angabe der Verbrauchsdaten für das Jahr 2010 werde sie bei den Bezirken erneut anmahnen. Die Ableitung einer Prognose der künftigen Primärenergieeinsparung aus der Endenergieeinsparung sei aufgrund fehlender Primärenergiefaktoren für das Zieljahr 2050 bzw. 2045 nicht möglich. Außerdem sei in vielen Fällen aufgrund einer fehlenden Zählerinfrastruktur die gebäudescharfe Angabe von Verbrauchsdaten nicht möglich. In diesen Fällen sollen liegenschaftsübergreifende Verbrauchsdaten genutzt werden.

- 299** Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen der Senatsverwaltung positiv. Die auf die Primärenergieeinsparungen bezogenen Ausführungen der Senatsverwaltung geben dem Rechnungshof Anlass, darauf hinzuweisen, dass die Angabe der zu erzielenden Primärenergieverbrauchssenkungen gesetzlich vorgeschrieben ist.<sup>291</sup> Sie dokumentiert, ob ein Hauptziel der energetischen Sanierung – die Senkung des Primärenergieverbrauchs zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen – prognostisch erreicht wird. Für die Prognose der zu erzielenden Primärenergieverbrauchssenkung ist es ausreichend, die Berechnung mit den jeweils aktuellen Primärenergiefaktoren durchzuführen.
- 300** Soweit die Senatsverwaltung ausgeführt hat, dass die gebäudescharfe Angabe von Verbrauchsdaten teilweise aufgrund fehlender Zählerinfrastrukturen nicht möglich sei, weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Gebäudeweise Angaben im Sanierungsfahrplan (vgl. T 281) sind notwendig, weil sich die energetischen Sanierungsmaßnahmen und die damit verbundenen Energieverbrauchssenkungsziele auf die einzelnen Gebäude beziehen. Um bei fehlender Zählerinfrastruktur eine gebäudeweise Betrachtung zu ermöglichen, sind die gebäudeübergreifend ermittelten Verbrauchswerte auf die einzelnen, zur Versorgungseinheit gehörenden Gebäude herunterzubrechen. Hierzu ist der Anteil der einzelnen Gebäude am Gesamtverbrauch der Versorgungseinheit abzuschätzen, z. B. anhand von Flächenanteilen, der Kubatur, des Bauzustands sowie der Art, Intensität und Dauer der Nutzung. Eine überschlägige Abschätzung basierend auf Erfahrungswerten ist ausreichend.<sup>292</sup>
- 301** Aufgrund des wichtigen Beitrags, den Sanierungsfahrpläne leisten können, damit das Land Berlin die gesetzlichen Klimaschutzziele erreicht (vgl. T 267 f.), ist es

---

291 vgl. § 9 Abs. 3 EWG Bln n. F./§ 8 Abs. 3 EWG Bln a. F.

292 vgl. Nr. 3.3 Konzept

erforderlich, dass die Ankündigungen schnell umgesetzt werden. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme bereits auf Umsetzungsschritte verwiesen.

### 9.14 Zusammenfassung und Erwartung

- 302 In Berlin sind **Sanierungsfahrpläne** nach den Vorgaben des Klimaschutz- und Energiewendegesetzes als Grundlage für die energetische Sanierung der öffentlichen Gebäude zu erstellen. Die konsequente Umsetzung der darin ordnungsgemäß geplanten Sanierungsmaßnahmen trägt zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen durch Energieeinsparung und Nutzung erneuerbarer Energien und damit zur Erreichung der gesetzlich vorgegebenen Klimaschutzziele Berlins bei.
- 303 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die wichtige Aufgabe, ordnungsgemäße Sanierungsfahrpläne zu erstellen, von den **Bezirksämtern** Lichtenberg, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf und Tempelhof-Schöneberg in wesentlichen Teilen nicht erfüllt wurde. So haben die Bezirksämter die Sanierungsfahrpläne nicht fristgerecht bis zum 31. Dezember 2019 aufgestellt. Wesentliche Basisdaten wurden darin nicht vollständig angegeben. Die gesetzlich geforderten Energieverbrauchssenkungen, die Gesamtkosten der Sanierungsmaßnahmen und die Potenziale erneuerbarer Energien wurden nicht ordnungsgemäß dargestellt. Außerdem fehlt es an der notwendigen zeitlichen Reihung der Sanierungsmaßnahmen.
- 304 Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass die für Klimaschutz zuständige **Senatsverwaltung** die Erstellung der Sanierungsfahrpläne nicht ausreichend gesamtstädtisch gesteuert und koordiniert hat. Die von der Senatsverwaltung bereitgestellten Hilfsmittel sind teilweise nicht geeignet, um die Erstellung der Sanierungsfahrpläne nach den gesetzlichen Vorgaben zu unterstützen.
- 305 Aufgrund dieser **Versäumnisse** fehlt es an ausreichenden Planungsgrundlagen für die dringend erforderliche energetische Sanierung öffentlicher Gebäude in Berlin. Verzögern sich dadurch die notwendigen Sanierungsmaßnahmen, so gefährdet dies die Senkung des Energieverbrauchs im öffentlichen Gebäudebestand zu den gesetzlich vorgeschriebenen Terminen. Damit gehen erhebliche **Risiken** für die Erreichung der Klimaschutzziele Berlins einher.
- 306 Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die **Bezirksämter Lichtenberg, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf und Tempelhof-Schöneberg bestehende Defizite in den Sanierungsfahrplänen umgehend beseitigen und darin insbesondere**
- **fehlende Basisdaten und Angaben aufnehmen,**
  - **die gesetzlich geforderten Energieverbrauchssenkungen gebäudeweise und in Summe über alle Gebäude prognostisch darstellen,**

- die überschlägig aufgrund von Grobkostenschätzungen ermittelten Gesamtkosten gebäudeweise und in Summe über alle Gebäude angeben,
- die Potenziale für den Einsatz erneuerbarer Energien abbilden und
- die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen in zeitlicher Reihenfolge darstellen.

307 Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz in Wahrnehmung ihrer gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung entsprechend ihren Ankündigungen die für die Erstellung und Fortschreibung der Sanierungsfahrpläne bereitgestellten Hilfsmittel (insbesondere Rechenmodell, Bewertungsmatrix und Ausgabeblatt) im Zusammenwirken mit den Bezirken optimiert und darauf hinwirkt, dass die Bezirksamter für ihren jeweiligen Gebäudebestand die vorgeschriebenen Sanierungsfahrpläne ordnungsgemäß und wirtschaftlich aufstellen sowie fortschreiben.

## 10 Erhebliche Mängel bei der Gestaltung und Steuerung des öffentlichen Fahrradverleihsystems sowie bei der Umsetzung von Radverkehrszielen des Berliner Mobilitätsgesetzes

*Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat sich im Jahr 2016 für ein aus Landesmitteln bezuschusstes stationsgebundenes Fahrradverleihsystem entschieden. Hierfür wurden insgesamt 7,5 Mio. € über fünf Jahre veranschlagt, ohne vorab eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. In der Folge wurde ein Vertrag mit einer Betreibergesellschaft geschlossen, der nur unzureichend umgesetzt werden konnte. So blieb die tatsächliche Anzahl an ortsfesten Stationen deutlich hinter der vertraglich vereinbarten Anzahl zurück. Da ortsfeste Stationen vorab vom jeweiligen Bezirksamt genehmigt werden müssen, kann es zu langen Verzögerungen oder Ablehnungen kommen. Der Senatsverwaltung ist es weder in der Planungs- noch in der Umsetzungsphase gelungen, gesamtstädtisch zu steuern und auf eine zügige und zielgerichtete Zusammenarbeit mit den Bezirksamtern hinzuwirken. Spätere Vertragsanpassungen waren nicht geeignet, die vereinbarten Ziele zum Stationsaufbau zu erreichen. Auch die Vergütung wurde nicht gemindert. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, dass die Senatsverwaltung den Vertrag um drei Jahre verlängert hat. Damit hat sie sowohl gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen als auch die vom Berliner Mobilitätsgesetz seit Juli 2018 geforderte Ausweitung des öffentlichen Fahrradverleihsystems auf die Gesamtstadt verzögert.*

## 10.1 Einleitung

- 308 Ein **öffentliches Fahrradverleihsystem**<sup>293</sup> – im Sprachgebrauch auch als Bike-sharing bezeichnet – ist ein räumlich und zeitlich flexibles Fahrradverleihsystem, dessen Nutzung jederzeit möglich ist und bei dem Verleih- und Rückgabeort voneinander abweichen können. Die Mietfahräder sollen rund um die Uhr, vor allem für Kurzzeitnutzungen, gegen Entgelt zur Verfügung stehen. Mittlerweile haben sich neben **stationsbasierten** Systemen (mit ortsfesten Stationen für Verleih und Rückgabe) und den **stationslosen** Systemen (mit Verleih und Rückgabe an jeder öffentlichen Straße innerhalb eines vorgegebenen Gebiets) auch sogenannte **Hybrid-Systeme** als eine Kombination der beiden Ansätze etabliert.
- 309 Um den öffentlichen Personennahverkehr und die Mikromobilität zu stärken, hat das für Verkehr zuständige Bundesministerium die Verknüpfung von Fahrradverleihsystemen mit dem öffentlichen Personennahverkehr vorangetrieben. Von Oktober 2008 bis Dezember 2012 wurde erstmals ein öffentliches Fahrradverleihsystem im Land Berlin mit Bundesmitteln initiiert. Im Anschluss wurde dieses System mit Landesmitteln bis Dezember 2014 weiter gefördert. Auch für die Folgezeit wollte die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung<sup>294</sup> ein öffentliches Fahrradverleihsystem im Land Berlin zur Verfügung stellen. Angedacht war, ab dem Jahr 2016 das ursprünglich vom Bund initiierte System an einen externen Auftragnehmer (Betreiber) zu vergeben. Das hierfür im Haushaltsplan 2016/2017 veranschlagte Budget betrug über einen Zeitraum von fünf Jahren insgesamt 7,5 Mio. €. <sup>295</sup>
- 310 Aufgrund einer Ausschreibung hat das Land Berlin, vertreten durch die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung, am 5. Juli 2016 einen Vertrag mit einem externen Auftragnehmer (im Folgenden: **Betreibervertrag**) geschlossen. Vertragsgegenstand war die Einrichtung und der Betrieb eines öffentlichen Fahrradverleihsystems mit dem Ziel, **725 ortsfeste Stationen** auf dem Gebiet des Landes Berlin einzurichten, im Wesentlichen innerhalb des S-Bahn-Ringes.
- 311 Die Planung der Einrichtung eines öffentlichen, stationsbasierten und bezirksübergreifenden Fahrradverleihsystems fällt als Leitungsaufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung in den Kreis der Aufgaben, die die Hauptverwaltung wahrzunehmen hat (Art. 67 Abs. 1 Satz 1 und 2 VvB<sup>296</sup> i. V. m. § 3 Abs. 1 AZG<sup>297</sup>). Zur

---

293 Rechtlich handelt es sich nicht um Leihe, sondern um eine Gebrauchsüberlassung auf Zeit gegen Entgelt, also um Miete. Da sowohl die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung als auch der Betreiber durchgängig den Begriff „Fahrradverleihsystem“ und „Leihe“ nutzen, wird der im allgemeinen Sprachgebrauch übliche Begriff Leihe (statt Miete) im Folgenden übernommen.

294 Dies war bis Ende 2016 die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, sodann bis Ende 2021 die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz sowie aktuell die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz.

295 Haushaltsplan 2016/2017, Einzelplan 12, Kapitel 1270 Titel 68353 – Maßnahmen zur Förderung eines öffentlichen Leihfahrradsystems –

296 Verfassung von Berlin (VvB)

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

Hauptverwaltung gehören die Senatsverwaltungen, die ihnen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden) und nichtrechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe (§ 2 Abs. 2 AZG). Für die im Jahr 2014 begonnene Planung der Beschaffung des öffentlichen Fahrradverleihsystems war die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung verantwortlich. Steuerungsaufgaben aus dem Bereich Verkehr und die Planung gesamtstädtisch bedeutsamer Vorhaben fielen in ihren Geschäftsbereich.<sup>298</sup>

- 312 Die Errichtung von ortsfesten Stationen für stationsbasierte öffentliche Fahrradverleihsysteme geht über den Gemeingebrauch der öffentlichen Straßen hinaus und bedarf daher gemäß § 11 Abs. 1 BerlStrG<sup>299</sup> einer **Sondernutzungserlaubnis durch die Bezirksamter**. In einer Evaluation des mit Bundesmitteln geförderten vorhergehenden Fahrradverleihsystems (Vorgängersystem) vom Mai 2012 wurde bereits der verzögerte Stationsaufbau als größte Schwierigkeit bei der Umsetzung eines öffentlichen Fahrradverleihsystems benannt: Der verzögerte Stationsaufbau liege an technischen und administrativen Hürden und dem Widerstand einiger Bezirksamter. Es wurde empfohlen, die festgestellten Schwächen vor einer Überführung in ein nachfolgendes System zu beheben. Das Vorhaben der Senatsverwaltung, in kurzer Zeit 725 ortsfeste Stationen errichten zu lassen, bedurfte einer bezirksübergreifenden Steuerung sowie eines abgestimmten und effizienten Vorgehens innerhalb der Berliner Verwaltung. Die Senatsverwaltung hat die betreffenden Bezirksverwaltungen in den beabsichtigten Stationsaufbau nicht vorab einbezogen.
- 313 Der Betreibervertrag hatte eine Laufzeit bis zum 31. Juli 2021 (erste Stufe). Es bestand eine Verlängerungsoption für drei Jahre (zweite Stufe), sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses nahm am 28. April 2021 die beabsichtigte Verlängerung des Betreibervertrages durch die Senatsverwaltung zur Kenntnis und stimmte einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 3,875 Mio. € zu.<sup>300</sup>
- 314 Während der Laufzeit des Betreibervertrages – aber noch vor einer möglichen Ausübung der Verlängerungsoption – ist das **Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE)**<sup>301</sup> am 18. Juli 2018 in Kraft getreten. In seinem dritten Abschnitt<sup>302</sup> sind die besonderen Ziele der Entwicklung des Radverkehrs sowie die Verfahren und Anforderungen an die Planung von Maßnahmen erstmals gesetzlich festgelegt. Das MobG BE fordert eine Intensivierung der verwaltungsinternen Zusammenarbeit zwischen den Senatsverwaltungen und den Bezirken, um eine höhere Effizienz bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen des MobG BE zu

298 Abschnitt IX Nr. 1 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

299 Berliner Straßengesetz (BerlStrG)

300 Beschlussprotokoll 18/89 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses, S. 21 i. V. m. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3483), S. 2

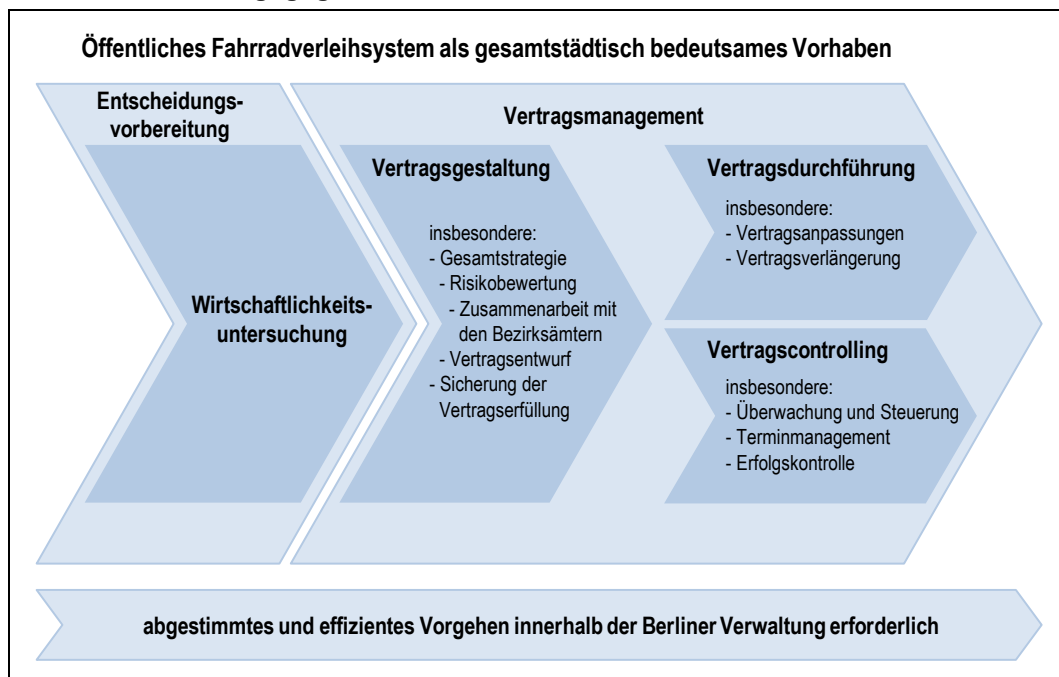
301 Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE) vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464)

302 Der dritte Abschnitt umfasst: §§ 36 bis 49 MobG BE und widmet sich ausschließlich dem Radverkehr.

erreichen (§ 19 Abs. 4 MobG BE). Ein besonderes Ziel zur Entwicklung des Radverkehrs ist, ein den Zielen des MobG BE entsprechendes und am Nachfragepotenzial orientiertes Angebot an Mietfahrrädern in ganz Berlin durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen (§ 36 Abs. 6 Satz 1 MobG BE).

- 315 Der Rechnungshof hat in der ersten Jahreshälfte 2021 geprüft, ob die Senatsverwaltung ihre Planungs- und Steuerungsaufgaben bei der Beschaffung und Umsetzung des aus Landesmitteln bezuschussten öffentlichen Fahrradverleihsystems als ein Vorhaben mit gesamtstädtischer Bedeutung ordnungsgemäß und wirtschaftlich wahrgenommen hat. Die Prüfung umfasste sowohl die Vorbereitung der Entscheidung für das öffentliche Fahrradverleihsystem als auch das gesamte Vertragsmanagement (vgl. Ansicht 60), jedoch nicht die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens.

#### Ansicht 60: Prüfungsgegenstand



Quelle: Darstellung Rechnungshof

## 10.2 Kurzchronologie

- 316 Mit dem Auslaufen der Bundesförderung des öffentlichen Fahrradverleihsystems hat die Senatsverwaltung eine Markterkundung mit anschließender Ausschreibung im Jahr 2014 durchgeführt. Auftragsgegenstand war der Aufbau und der Betrieb eines öffentlichen Fahrradverleihsystems mit mindestens 175 Stationen und mindestens 1.750 Fahrrädern. Den Zuschlag erhielt ein privatwirtschaftliches Unternehmen (Betreiber). Der Betreiber verpflichtete sich mit Vertragsschluss am 5. Juli 2016, die festgelegte Mindestanzahl an Stationen und Mietfahrrädern bis zum 31. Juli 2017 und weitere 550 Stationen und 3.750 Fahrräder bis zum 31. Juli 2018 zur Verfügung zu stellen. Zum Betriebsstart Ende März 2017 sollten

mindestens 125 Stationen fertiggestellt sein. Der Betreibervertrag sah vor, dass der Betreiber – sofern das Verwaltungshandeln ursächlich für die Nichteinhaltung vertraglich vereinbarter Einrichtungsfristen ist – die Stationen unverzüglich nach Genehmigungserteilung in Betrieb nehmen soll.

- 317 Vereinbart wurde für das erste Vertragsjahr eine pauschale Vergütung von 1,5 Mio. €. Ab dem zweiten Vertragsjahr sollte die jährliche Grundvergütung 90 % des Pauschalbetrags (1,35 Mio. €) betragen. Die übrigen 10 % des Pauschalbetrags (150.000 €) wurden für eventuelle Bonuszahlungen entsprechend der vereinbarten Bonus-Malus-Regelungen vorgesehen.
- 318 Mit einer **ersten Vertragsanpassung** im Mai 2017 haben die Vertragsparteien
- den Systemstart mit „möglichst“ 125 Stationen auf den 5. Mai 2017 verschoben und
  - eine „Flex-Zone“ vereinbart, in der die Leihfahrräder stationsungebunden frei abgestellt werden dürfen. Die „Flex-Zone“ wurde geografisch auf den S-Bahn-Ring begrenzt und zeitlich befristet. Das Ziel war eine größtmögliche Nutzungsflexibilität, solange das Netz im Aufbau war.
- 319 Mit einer **zweiten Vertragsanpassung** im April 2018 vereinbarten die Vertragsparteien, die „Flex-Zone“ bis zum finalen Aufbau (mindestens 90 % der Stationen) aufrechtzuerhalten. Zudem sah eine sogenannte Aufwuchsplanung vor, die 725 Stationen bis Juni 2018 zu beantragen und bis September 2019 in Betrieb zu nehmen.
- 320 Bis Dezember 2020 waren tatsächlich nur 270 ortsfeste Stationen errichtet. Die „Flex-Zone“ hat weiterhin Bestand. Die Senatsverwaltung hat die Verlängerungsoption (vgl. T 313) ausgeübt und den angepassten Betreibervertrag bis Ende Juli 2024 verlängert.

### 10.3 Normative Grundlagen

- 321 Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, bei ihrem finanzwirksamen Handeln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) 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. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken (Nr. 1 AV § 7 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind von den damit befassten Organisationseinheiten angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 2.4.1 AV § 7 LHO). Finanzwirksam

sind alle Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts auswirken (Nr. 1 AV § 7 LHO).

- 322 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in jeder Phase der Maßnahme durchzuführen und dienen als Planungsinstrument. Sie müssen u. a. Aussagen zu möglichen Zielkonflikten, zu relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten, auch in Verbindung mit finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt, sowie zu deren Eignung zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen enthalten (Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Werden vor finanzwirksamen Entscheidungen keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, besteht das Risiko, dass die Maßnahme nicht bedarfsgerecht ist und für die Umsetzung nicht die wirtschaftliche Lösung ausgewählt wird bzw. gar nicht erst nach einer solchen Lösung gesucht wird.
- 323 Ein funktionierendes **Vertragscontrolling** ist Voraussetzung für eine wirksame Steuerung der mit einer Maßnahme verfolgten Ziele. Es ermöglicht eine umfassende, transparente und fortlaufende Koordinierung des Vorhabens und dient gleichzeitig der Sicherung der Erreichung von Vertragszielen im Sinne einer Erfolgskontrolle. Die **Erfolgskontrolle** dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und ob sie wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Begleitende Erfolgskontrollen sind bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll (Nr. 2.2 AV § 7 LHO).
- 324 Zur effektiven Steuerung eines gesamtstädtisch bedeutsamen Vorhabens, das nur unter Mitwirkung der Bezirksverwaltungen umgesetzt werden kann, muss die zuständige Senatsverwaltung die betroffenen Bezirke in jeder Phase der Planung und Umsetzung des Vorhabens einbinden. Zudem ist es notwendig, verbindliche einheitliche Mindeststandards für in der Zuständigkeit der Bezirke liegende Genehmigungsverfahren vorzugeben. Zur Erfüllung ihrer Steuerungsaufgabe stehen der Senatsverwaltung die im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz vorgesehenen rechtlichen Instrumente, wie Informationsrechte und -pflichten sowie der Erlass von Verwaltungsvorschriften (§ 3 Abs. 4 sowie §§ 6 und 7 AZG), zur Verfügung.



## 10.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 325 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung gebeten, ihm die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die der Vorbereitung der Entscheidung für ein öffentliches Fahrradverleihsystem hätte vorangehen müssen, vorzulegen. Die Senatsverwaltung verwies auf die vorbereitende Auswertung des vom Bund initiierten Vorgängersystems. Im Fokus hätte die Bewertung des Nutzens unter Berücksichtigung der daraus resultierenden Kosten gestanden. Die Senatsverwaltung habe auch zu bestehenden öffentlichen Fahrradverleihsystemen in anderen Städten recherchiert und sich mit den zuständigen dortigen Akteuren ausgetauscht.
- 326 Die Vorbereitung der Entscheidung durch die Senatsverwaltung entspricht nicht einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO i. V. m. Nr. 2 AV § 7 LHO. Folgende wesentliche Aspekte blieben unbeachtet:
- 327 Die im Jahr 2014 erfolgte Ausschreibung hatte das Ziel (Vergabeziel), mit einem feststehenden Budget eine größtmögliche Anzahl an zu errichtenden ortsfesten Stationen und Fahrrädern zu erreichen. Es wurde weder hinreichend eruiert, ob das gewählte Vergabeziel überhaupt umsetzbar ist, noch wie zu dessen Umsetzung der Betreibervertrag zu gestalten wäre. Auch eine Bewertung, ob das Ziel mit dem gegebenen Budget überhaupt hätte realisiert werden können, ist unterblieben. Zielkonflikte und Einflussfaktoren, die der Erreichung des Vergabeziels entgegenstehen, wurden nicht untersucht. Hier hätten beispielweise Erfahrungen aus dem Vorgängersystem – insbesondere die bekannten Probleme bei der Genehmigung von Standorten durch die Bezirksämter – berücksichtigt werden müssen. Die Anzahl an Stationen, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen überhaupt hätte errichtet werden können, wurde nicht ermittelt. Alternative Lösungsmöglichkeiten wurden nicht untersucht und unter Wirtschaftlichkeits- bzw. Kosten-Nutzen-Überlegungen bewertet.
- 328 Mit dem Abschluss eines Betreibervertrages ohne eine vorhergehende angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Senatsverwaltung gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Sie ist somit gleichzeitig ein wirtschaftliches **Risiko** eingegangen, dass die gewählte Maßnahme weder bedarfsgerecht noch wirtschaftlich ist (vgl. T 322). Die daraus folgenden Risiken für die Vertragsumsetzung haben sich zum Teil – wie nachfolgend dargestellt – realisiert und wären vermeidbar gewesen.

## 10.5 Vertragsgestaltung

- 329 Der Betreibervertrag legt fest, bis wann wie viele ortsfeste Stationen und Fahrräder durch den Betreiber zur Verfügung zu stellen sind und welche Vergütung dieser – neben den Nutzungsentgelten – erhalten soll. Die Kurzchronologie zeigt, dass der Betreibervertrag zweimal angepasst wurde. Mit der ersten Anpas-

sung wurde der Systemstart verschoben, mit der zweiten wurde vereinbart, die 725 ortsfesten Stationen erst sukzessive bis September 2019 umzusetzen (vgl. T 318 f.). Tatsächlich wurden bis Dezember 2020 **nur 270 der 725 beabsichtigten ortsfesten Stationen errichtet**. Die Vergütung des Betreibers blieb unverändert.

- 330 Jede neu zu errichtende Station ist von der Genehmigung des örtlich zuständigen Bezirksamts abhängig. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Vorgängersystem war der Senatsverwaltung das teilweise sehr langwierige Genehmigungsverfahren hinlänglich bekannt. Vergleichbare zeitliche Verzögerungen traten auch beim neu einzuführenden System – wie zu erwarten – auf.<sup>303</sup> Bekannt war auch, dass es bislang nicht gelungen war, das Handeln der Bezirksämter bei der Stationsgenehmigung hinreichend zu beeinflussen. Trotz dieser bekannten Gegebenheiten<sup>304</sup> hat die Senatsverwaltung einen Betreibervertrag geschlossen, der eine Vergütung unabhängig vom tatsächlich erreichten Vertragsziel – insbesondere der Anzahl der realisierten ortsfesten Stationen – vorsieht. Eine vorangehende angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte dieses Problem aufgezeigt, geeignete Lösungsmöglichkeiten geboten und zu einer anderen Vertragsgestaltung geführt (vgl. T 322).
- 331 Auch die beiden Vertragsanpassungen führten nicht dazu, das Vertragsziel wenigstens verspätet zu erreichen. Trotz stark verzögertem und nicht annähernd erreichtem Stationsaufbau erhielt der Betreiber die vereinbarte pauschale Vergütung von mindestens jährlich 1,35 Mio. € während der gesamten Laufzeit der ersten Vertragsstufe. Somit wurden teilweise Mittel des Landes Berlin für nicht erbrachte Leistungen verausgabt und somit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 LHO nicht beachtet.

## 10.6 Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern

- 332 Zunächst hätte die Senatsverwaltung von dem umfassenden **Informationsrecht** nach § 7 Abs. 2 AZG Gebrauch machen müssen, um überhaupt erst die Voraussetzungen für ein abgestimmtes und effizientes Vorgehen innerhalb der Berliner Verwaltung schaffen zu können. Obwohl die Senatsverwaltung einerseits selber ein „funktionierendes, ausreichend dimensioniertes Netz“ schon zum Systemstart als Kernanforderung im Standortkonzept in den Vergabeunterlagen formulierte und andererseits bereits negative Erfahrungen bei der Genehmigungserteilung gemacht hatte, hat sie sich mit diesem Problem nicht befasst. Die für eine effiziente Planung und Steuerung des Vorhabens zwingend erforderlichen Informationen wurden nicht beschafft. Infolgedessen waren der Senatsverwaltung weder die standortbedingten noch die behördlichen Rahmenbedingungen in den Bezir-

303 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3483)

304 vgl. schon Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 10. März 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 17/1327 F)

ken bekannt. So wurden die Bezirksämter nicht gefragt, ob die Stationsstandorte des Vorgängersystems für das neu geplante öffentliche Fahrradverleihsystem weiterhin zur Verfügung stehen würden. Es wurde auch nicht die Information eingeholt, wie lange die Genehmigung einer hohen Anzahl von Stationen voraussichtlich dauern würde sowie ob und wie die Senatsverwaltung die Bearbeitungsdauer hätte positiv beeinflussen können. Stattdessen ging die Senatsverwaltung ohne belastbare Grundlage davon aus, dass ein Zeitraum von ca. fünf Monaten für die Genehmigung und Errichtung von mindestens 175 Stationen ausreichend sei. Die Senatsverwaltung hat damit die Bedeutung einer steuernden Koordinierung bereits in der Planungsphase zur Vorbereitung der zeitlichen Abläufe des gesamtstädtischen Vorhabens nicht erkannt.

Eine Verpflichtung zur Information ist in § 3 Abs. 4 Satz 1 AZG verankert. Danach haben sich Senatsverwaltungen und Bezirksämter gegenseitig von allen wichtigen Ereignissen, Entwicklungen und Vorhaben zu unterrichten, die auch für die anderen zur Erfüllung ihrer Aufgaben von Bedeutung sind. Sind mehrere Verwaltungsstellen in einer Angelegenheit zuständig, besteht eine Pflicht zu einem zügigen und erfolgerichteten Zusammenwirken (§ 3 Abs. 4 Satz 2 AZG). In einer zweistufigen Verwaltung mit geteilter Verantwortungsstruktur kommt dieser Kooperationspflicht eine herausragende Bedeutung zu. Ein Zusammenwirken ist erfolgerichtet, wenn sich die Beteiligten auf ein abgestimmtes Vorgehen verständigen. Die Senatsverwaltung hat **weder die Informations- noch die Kooperationspflicht** gegenüber den Bezirken ausreichend wahrgenommen. Beispielsweise hat sie nicht vorab über das geplante Standortkonzept informiert. Erst im September 2015 erfuhren die Bezirke von dem damals bereits laufenden Vergabeverfahren. Mit einer früheren Unterrichtung und Abstimmung über das beabsichtigte Standortkonzept hätte das Risiko der Ablehnung von Standorten, z. B. aufgrund von Denkmalschutzaspekten oder Eigenbedarfen der Bezirke, verringert werden können. Die in der Folge notwendige Suche nach neuen geeigneten Standorten und die hierfür zu stellenden weiteren Anträge bei den Bezirksämtern waren weitestgehend vermeidbar. Gravierende zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung waren die Konsequenz.

- 333 Darüber hinaus hätte es nahegelegen, das gesamte Vorhaben durch eine Verwaltungsvorschrift zu steuern, in der verbindliche Mindeststandards für das in der Zuständigkeit der Bezirke liegende Genehmigungsverfahren festgelegt werden. Da das Land Berlin nach dem Vertrag mit dem Betreiber die volle Vergütung auch im Fall von nicht oder nur mit Verzögerung erteilten Sondernutzungserlaubnissen durch die Bezirke schuldet, hätte die Senatsverwaltung auf das Genehmigungsverfahren für die Stationen steuernd Einfluss nehmen müssen. Die rechtliche Handhabe zum **Erllass einer Verwaltungsvorschrift** ist durch § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG i. V. m. §§ 27 Abs. 3, 11 Abs. 1 BerlStrG gegeben. In der Verwaltungsvorschrift hätte die Senatsverwaltung beispielsweise das Ermessen der Bezirke lenken und konkretisieren können oder sie hätte anordnen können, dass vor einer ablehnenden Entscheidung über einen Antrag auf Sondernutzungs-

erlaubnis die Stellungnahme der Senatsverwaltung einzuholen ist. Die Genehmigungsprozesse hätten dadurch verkürzt werden können.

- 334 In der Folge der unzureichenden Steuerung der Senatsverwaltung wurde die Genehmigung der Stationen mit großer Verzögerung oder gar nicht erreicht. Im April 2018 waren 125 ortsfeste Stationen genehmigt und eingerichtet – statt wie geplant Ende März 2017. **175 Stationen** – die vorgesehene Mindestzahl – waren erst nach mehr als zwei Jahren errichtet. Das für das zweite Vertragsjahr vereinbarte Ausbauziel von **725 Stationen** wurde bis Dezember 2020 und somit auch im fünften Vertragsjahr (**nur 270 ortsfeste Stationen**) nicht annähernd erreicht.
- 335 Die Senatsverwaltung hat es versäumt, die Bezirksverwaltungen frühzeitig in die Planung und Umsetzung des öffentlichen Fahrradverleihsystems, insbesondere den beabsichtigten Stationsaufbau, einzubeziehen. Ihre vorhandenen Erkenntnisse aus der Evaluation des Vorgängersystems über damalige Schwierigkeiten beim Stationsaufbau (vgl. T 312), hat sie nicht genutzt. Die unzureichende Steuerung des gesamtstädtisch bedeutsamen Vorhabens hat dazu geführt, dass der Stationsaufbau noch immer nicht abgeschlossen ist und das Kernziel verfehlt wurde.

## 10.7 Vertragsanpassungen

- 336 Der tatsächliche Stationsaufbau blieb weit hinter den vertraglichen Vereinbarungen für ortsfeste Stationen zurück. In Reaktion hierauf wurde der in dieser Hinsicht von Anfang an nicht umsetzbare Betreibervertrag mehrfach angepasst. So vereinbarten die Parteien eine zeitlich befristete „**Flex-Zone**“ (vgl. T 318 f.). Die „Flex-Zone“ ermöglicht, ein genutztes Fahrrad im gesamten Geschäftsgebiet gegen ein zusätzliches Entgelt stationsungebunden abzustellen und auch wieder auszuleihen. Im Ergebnis hat sich durch die Kombination von ortsfesten Stationen und der „Flex-Zone“ ein Hybridsystem etabliert, das deutlich vom ursprünglichen Ziel des Betreibervertrages abweicht und immer mehr den Systemen anderer Anbieter, die sich ohne Zuschuss von Landesmitteln finanzieren, ähnelt. Die „Flex-Zone“ bestand im gesamten Prüfungszeitraum und bis zum Ende der Erhebungen des Rechnungshofs.
- 337 Die Prüfung hat aufgezeigt, dass neben ortsfesten Stationen seit September 2017 auch sogenannte **virtuelle Stationen** vom Betreiber ausgewiesen wurden, die als solche nicht vertraglich vereinbart wurden. Unter virtuellen Stationen sind angabegemäß bereits genehmigte und voll funktionsfähige Sammelpunkte, jedoch nicht baulich errichtete Stationen zu verstehen. Die Anzahl der virtuellen Stationen über die gesamte Zeit schwankte, blieb aber beträchtlich: So waren Ende Dezember 2020 von den 313 verfügbaren Stationen 270 (86 %) als ortsfeste Stationen und immer noch 43 (14 %) als virtuelle ausgewiesen.

- 338** Die Vertragsanpassungen und die darüber hinaus akzeptierten virtuellen Stationen wurden vorab nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht. Insofern wurden auch hier Regelungen getroffen, ohne zu prüfen, ob diese mit der günstigsten Zweck-Mittel-Relation zur Zielerreichung führen. Die von der Senatsverwaltung dauerhaft akzeptierte „Flex-Zone“ und die virtuellen Stationen senken den Aufwand des Betreibers im Vergleich zum Betrieb von ortsfesten Stationen und damit auch dessen Anreiz, den Ausbau ortsfester Stationen voranzutreiben. Die erheblichen Abweichungen vom Betreibervertrag haben nicht dazu beigetragen, das ursprüngliche Kernziel – die Errichtung einer bestimmten Anzahl von ortsfesten Stationen – zu erreichen oder gar zu fördern. Im Gegenteil wurde ein Anreiz für den Betreiber geschaffen, das eigentlich vereinbarte Ziel gar nicht zu verfolgen. Die Senatsverwaltung hat versäumt zu prüfen, ob aufgrund der Abweichungen kostengünstigere bzw. wirtschaftlichere Ergebnisse hätten vereinbart werden können, insbesondere ob die Landesförderung weiterhin in unveränderter Höhe tatsächlich noch gerechtfertigt ist. Dadurch ist sie ihren Verpflichtungen nicht ausreichend nachgekommen, gemäß § 7 LHO wirtschaftlich zu handeln.

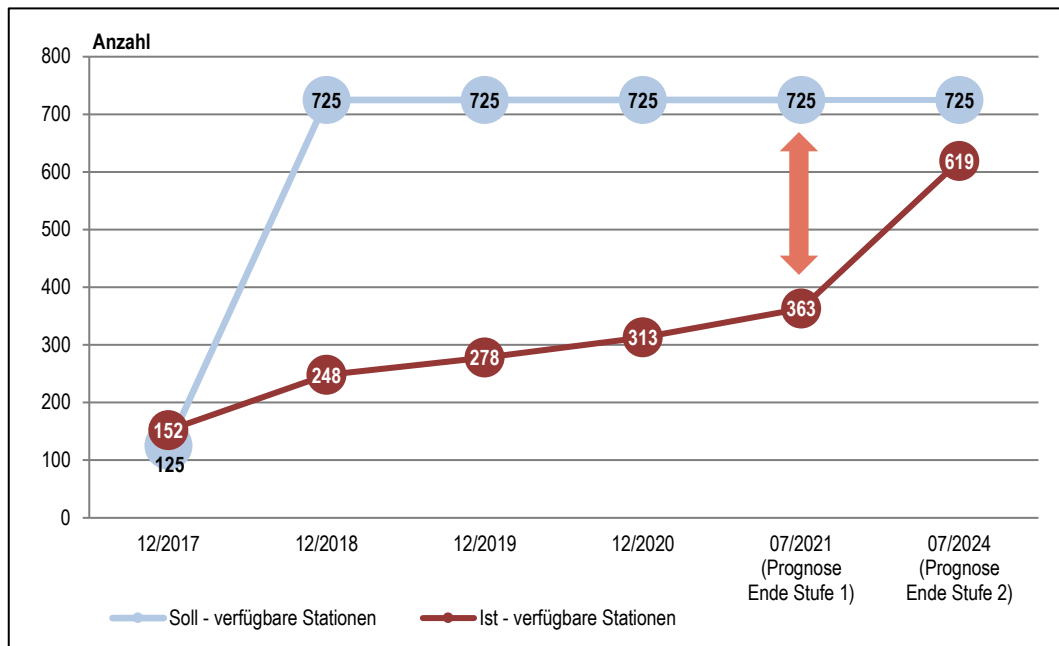
## **10.8 Vertragsverlängerung**

- 339** Die Senatsverwaltung hat im Jahr 2021 den Betreibervertrag zur Verlängerung vorgeschlagen (vgl. T 313). Der Betreibervertrag sieht folgende Voraussetzungen (Kriterien) für eine Verlängerung (Auslösung der zweiten Stufe) vor:
- a) die definierten Ziele für Aufbau und Betrieb wurden erreicht,
  - b) das System wird ausreichend von den Kunden akzeptiert,
  - c) der Auftraggeber ist zufrieden mit der Zusammenarbeit,
  - d) die Bewilligung der Haushaltsmittel durch das Abgeordnetenhaus ist erfolgt.
- 340** Durch das während der ersten Vertragsstufe erlassene MobG BE (vgl. T 314) hatte die Senatsverwaltung bei der Vertragsverlängerung zusätzlich zu beachten: Ein den Zielen dieses Gesetzes entsprechendes und am Nachfragepotenzial orientiertes Angebot an Mietfahrrädern ist in ganz Berlin durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen (§ 36 Abs. 6 Satz 1 MobG BE).
- 341** Im März 2021 beantragte die Senatsverwaltung Haushaltsmittel für die Vertragsverlängerung und berichtete an den Hauptausschuss.<sup>305</sup>

---

<sup>305</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3483)

- Die über die Ausschreibung definierten Ziele für den Aufbau und Betrieb des öffentlichen Fahrradverleihsystems seien zu großen Teilen erreicht.
  - Seien Ausbauziele nicht erreicht, hätte dieses an Veränderungen am Markt (erhebliche Flächenkonkurrenz durch andere gewerbliche Anbietende) und einem langwierigen Genehmigungsprozess der notwendigen Stationsstandorte gelegen.
  - Die Akzeptanz des Systems bei den Nutzenden zeige sich durch die Steigerung von rd. 242.000 Fahrten bei Betriebsaufnahme im Jahr 2017 auf rd. 895.000 Fahrten trotz andauernder Pandemielage.
  - Ohne Finanzierung durch das Land Berlin sei aktuell kein vergleichbares System zu betreiben.
  - Der Betreiber strebe für die Vertragsverlängerung verschiedene Ergänzungen zum bestehenden System (vertragskonform) an, um neue Angebote im Sinne des MobG BE zu schaffen und gleichzeitig den politischen und planerischen Forderungen nach einer Ausdehnung gerecht zu werden. Jedoch sei der Vertrag vor dem Hintergrund des Vergaberechts nur begrenzt modifizierbar.
  - Eine signifikante Ausdehnung auf die Gesamtstadt (schrittweise) plane die Senatsverwaltung erst mit einer erneuten Vergabe ab Mitte 2024 zu realisieren.
- 342** Intern äußerte die Senatsverwaltung bereits im Mai 2020, die Umsetzung der mit dem § 36 Abs. 6 MobG BE vorgegebenen Ausweitung des öffentlichen Fahrradverleihsystems auf die Gesamtstadt sei ohne eine neue Vergabe nicht zulässig. Mit der Vertragsverlängerung wäre die notwendige Zeit gegeben, um die internen Ziele definieren und die vergaberechtlichen Schritte in Ruhe vorbereiten zu können.
- 343** Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Voraussetzungen für die Verlängerung des Betreibervertrages vorlagen und hat Folgendes festgestellt: Die definierten Ziele für Aufbau und Betrieb (Kriterium a) wurden **nicht erreicht, sondern klar verfehlt**. Noch im Dezember 2020 gab es eine große Lücke zwischen den geplanten 725 ortsfesten Stationen und den tatsächlich errichteten 313 Stationen, von denen nur 270 ortsfest sind. Die restlichen Stationen sind „virtuell“. Sie existieren baulich nicht. Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei weiterhin unveränderten Rahmenbedingungen zum Stationsaufbau das Vertragsziel auch in Zukunft nicht erreicht wird (vgl. Ansicht 61).

**Ansicht 61: Zielerreichung Stationsaufbau inklusive Prognose**

Quelle: Darstellung und Hochrechnung Rechnungshof auf Basis der vertraglichen Grundlagen inklusive Anpassungen und der Zahlenangaben aus der Berichterstattung des Betreibers über die verfügbaren Stationen im Zeitraum Dezember 2017 bis Dezember 2020

- 344** Ob das System ausreichend von den Kunden akzeptiert wird (Kriterium b), konnte die Senatsverwaltung nicht objektiv belegen. Zwar sieht der Betreibervertrag vor, dass Auftraggeber und Auftragnehmer regelmäßige Kundenbefragungen u. a. zur Zufriedenheit und Motivation durchführen. Jedoch hat die Senatsverwaltung hierzu keine Unterlagen bzw. Ergebnisse vorlegen können. Auch die positive Entwicklung der Nutzer- und Fahrtenzahlen aus der Berichterstattung des Betreibers hat sie weder verifiziert noch eigene Auswertungen dazu vorgelegt und somit nicht evaluiert.
- 345** Nach Angaben der Senatsverwaltung war sie „mit der Zusammenarbeit mit dem Betreiber zufrieden“ (Kriterium c). Die für die Verlängerung des Vertrages benötigten Haushaltsmittel wurden vom Hauptausschuss genehmigt (Kriterium d).<sup>306</sup>
- 346** Die Auslegung der Kriterien a) bis c) für die Vertragsverlängerung durch die Senatsverwaltung verdeutlicht, dass das Vertragsziel gar nicht mehr verfolgt wurde. Bis Dezember 2020 waren **nur 37 % des Ausbauziels** erreicht (vgl. T 310 und 320)<sup>307</sup>. Der Einschätzung der Senatsverwaltung, die Ziele für den Aufbau und Betrieb des öffentlichen Fahrradverleihsystems seien zu großen Teilen realisiert, ist offensichtlich falsch.

<sup>306</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3483) und Beschlussprotokoll 18/89 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 28. April 2021, S. 21

<sup>307</sup> 270 ortsfeste Stationen bis Dezember 2020 / 725 insgesamt zu errichtenden Stationen = 37,24 %

- 347 Zudem hat die Senatsverwaltung selbst festgestellt, dass der bestehende Betreibervertrag nicht mit den Vorgaben des MobG BE in Einklang zu bringen ist. Die Senatsverwaltung wollte weiterhin ein öffentliches Fahrradverleihsystem anbieten. Da sie es versäumt hat, rechtzeitig eine Neuvergabe vorzubereiten, blieb ihr nur die Option, das bisherige unwirtschaftliche Fahrradverleihsystem zu verlängern. Damit werden drei weitere Jahre Haushaltsmittel für einen Vertrag verausgabt, der bislang nicht vollständig umgesetzt ist und der den Zielen des MobG BE nicht entspricht.
- 348 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass eine Neuvergabe zeitaufwendig ist. Vor dem Hintergrund, dass der Betreibervertrag weder erfüllt wurde noch die zwischenzeitlichen Vorgaben des MobG BE darin berücksichtigt sind, ist die Vertragsverlängerung jedoch nicht nachvollziehbar. Zwischen Inkrafttreten des MobG BE und Ende der Laufzeit der ersten Vertragsstufe hätte die Senatsverwaltung drei Jahre Zeit zur Vorbereitung gehabt. Insofern hat die Senatsverwaltung auch bei der Vertragsverlängerung gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 LHO verstoßen.

### 10.9 Vertragscontrolling – Stationsaufbau und Qualitätskontrolle

- 349 Die Senatsverwaltung hat kein ordnungsgemäßes Vertragscontrolling durchgeführt. Im Rahmen einer **Erfolgskontrolle** (vgl. T 323) hätte sie die Einhaltung des Vertrages überwachen, steuern und systematisch dokumentieren müssen. Gemäß Betreibervertrag unterstützt die Senatsverwaltung den Betreiber in angemessener Weise bei der Erfüllung seiner Aufgaben und ist gleichzeitig berechtigt, u. a. die Erbringung der Vertragsleistung, inklusive des Stationsaufbaus, zu überwachen. Hierfür stehen der Senatsverwaltung sowohl monatliche als auch jährliche Berichte des Betreibers zum Stationsaufbau zur Verfügung. Die vom Betreiber vorgelegten Berichte wurden nicht von der Senatsverwaltung analysiert und bewertet.

Den monatlichen Berichten ist jeweils eine signifikante Anzahl genehmigter, aber noch nicht baulich umgesetzter Stationen zu entnehmen. Deren Anzahl variiert von September 2017 bis Dezember 2020 zwischen 41 und 110. Hierzu befragt, verwies die Senatsverwaltung auf den Betreiber. Dieser begründete die schleppende Umsetzung damit, dass Stationen auf Fahrbahnen gesondert hergerichtet werden müssten. Zudem hätte es Lieferengpässe und Personalprobleme gegeben.

- 350 Die Senatsverwaltung ist ihrer Verpflichtung, begleitende und abschließende Erfolgskontrollen zum Stationsaufbau durchzuführen, nicht nachgekommen. So hat sie weder vom Betreiber verursachte Verzögerungen beim Stationsaufbau bemerkt noch die Berichte des Betreibers analysiert und Handlungspotenziale daraus abgeleitet. Aufgrund des ungenügenden Vertragscontrollings konnte sie nicht feststellen, ob die Vergütungsansprüche in voller Höhe bestanden haben.



Im Ergebnis hat der Betreiber während der gesamten bisherigen Vertragslaufzeit einen Zuschuss in unveränderter Höhe erhalten, unabhängig davon, ob er für die Zielverfehlung verantwortlich war oder nicht.

- 351 Im Betreibervertrag ist ein **Bonus-Malus-System** vereinbart, welches bestimmte Qualitätsstandards sicherstellen und Anreize zur Verbesserung der Qualität des öffentlichen Fahrradverleihsystems setzen soll. Für den Bonus sind maximal 10 % (150.000 €) der jährlich bereitgestellten Mittel vorgesehen, im Falle einer Schlechtleistung (Malus) ist eine Kürzung des Leistungsbetrags um maximal 30 % (450.000 €) möglich. Allein die Einhaltung der Soll-Vorgaben der festgelegten Qualitätsstandards löst weder Bonus- noch Maluszahlungen aus. Die Daten für die Bewertung liefert der Betreiber. Maßgeblich sind Qualitätskriterien wie Verfügbarkeit der Leihfahräder und Stationen, Stationsüberläufe und -unterdeckungen, Verfügbarkeit des Hintergrundsystems, Instandhaltung und Sauberkeit der Stationen und Räder, Entwicklung der Nutzerzahlen und Fahrten.
- 352 Problematisch ist die genauere Ausgestaltung und die tatsächliche Anwendung des Bonus-Malus-Systems. Erstens können einzelne Kriterien bei der Berechnung des Bonus mehr als 150.000 € erreichen, sodass ein einziges sehr positiv bewertetes Kriterium den Malus bei anderen Kriterien im Wege der Verrechnung ausgleichen kann. Insofern ist selbst dann ein maximaler Bonus erreichbar, wenn nur einige Kriterien das Soll überschreiten, obwohl andere Kriterien das Soll unterschreiten. Zweitens orientierte sich die Senatsverwaltung bei der Bewertung der „Verfügbarkeit der Leihfahräder“ nicht an der vom Betreiber laut Vertrag angebotenen Radzahl, sondern nur an den tatsächlich vorhandenen Abstellvorrichtungen. Obwohl die tatsächliche Zahl der Fahrräder weit hinter den Vereinbarungen zurücklag, führte diese Auslegung des Kriteriums „Verfügbarkeit der Leihfahräder“ zu hohen Bonusbeträgen in zwei Vertragsjahren und damit zu hohen Mehrausgaben. Drittens wurde mit den Vertragsanpassungen vereinbart, die Messungen für das Bonus-Malus-System erst später zu beginnen. Beim Kriterium „Entwicklung der Fahrten“ sollten sich die Fahrten pro Rad und Tag von Jahr zu Jahr steigern. Mit dem späteren Beginn der Messung wurden aber auch alle vereinbarten Sollzahlen für die Fahrten pro Rad und Tag ohne sachlichen Grund um ein Jahr nach hinten verschoben. Dadurch mussten jedes Jahr deutlich weniger Fahrten pro Rad und Tag nachgewiesen werden als ursprünglich intendiert. Hätte der Betreiber die höheren Sollzahlen wenigstens ab Vertragsjahr 2 einhalten müssen, so wäre bei diesem Kriterium ein Bonus erheblich schwerer zu erreichen gewesen. Damit wirkte sich die Verschiebung wie eine verdeckte Bonuszahlung aus. Zudem hat die Senatsverwaltung bei diesem Kriterium fehlerhafte Daten in den Berichten des Betreibers übersehen und diese erst auf Hinweis des Rechnungshofs korrigieren lassen. Viertens hat die Senatsverwaltung die Kriterien „Sauberkeit und Instandhaltung der Stationen“ nicht gemessen und somit auf die Anwendung im Bonus-Malus-System verzichtet. Durch seine Ausgestaltung und Umsetzung konnte das Bonus-Malus-System mithin den beabsichtigten Zweck der Qualitätskontrolle nicht erfüllen.

- 353 Das Bonus-Malus-System ist nur auf fünf Vertragsjahre zugeschnitten und eine Wirkungskontrolle hätte vor der Vertragsverlängerung erfolgen müssen. Die Ergebnisse wären für eine zielführende und an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierte Anpassung des Systems in der zweiten Stufe der Vertragslaufzeit erforderlich gewesen. Dies hat die Senatsverwaltung versäumt.
- 354 Zu einem Vertragscontrolling hätte auch gehört, dass die Senatsverwaltung Auskünfte über die Gründe für die zahlreichen Ablehnungen von Standorten durch die Bezirksämter anfordert und geeignete Maßnahmen ableitet. So hätte sie den Betreiber bei der Vorauswahl von Standorten und somit bei der Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten unterstützen können. Da sie dies jedoch unterlassen hat, konnte sie den Vertrag nicht effektiv steuern und Genehmigungsprozesse nicht beeinflussen.
- 355 Zusammengefasst hat die Senatsverwaltung die Ursachen für die Verzögerungen beim Stationsaufbau nicht analysiert und daher keine Beschleunigungsmaßnahmen ergreifen können. Weder gegenüber den Bezirksverwaltungen noch gegenüber dem Betreiber hat sie die Steuerung des gesamtstädtisch bedeutsamen Vorhabens übernommen. Sie hat es versäumt, durch systematisch angelegte Erfolgskontrollen (vgl. T 323) im Rahmen eines Vertragscontrollings den Folgen der mangelhaften Vertragsgestaltung entgegenzuwirken.

## 10.10 Umsetzung des Berliner Mobilitätsgesetzes

- 356 Um die Ziele des MobG BE für den Radverkehr voranzutreiben und gleichzeitig der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen verbindliche Vorgaben zu geben,<sup>308</sup> hätte die Senatsverwaltung innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des MobG BE **bis Juli 2020** einen **Radverkehrsplan** aufstellen müssen (§ 40 Abs. 1 und 7 MobG BE). Der Radverkehrsplan wurde jedoch erst im November 2021 vom Senat verabschiedet und im Dezember 2021 veröffentlicht.<sup>309</sup> Die Senatsverwaltung hat somit das Mobilitätsgesetzziel zur Aufstellung eines Radverkehrsplans mehr als ein Jahr verspätet umgesetzt. Der Radverkehrsplan liefert wichtige Konkretisierungen für die Umsetzung weiterer Mobilitätsgesetzziele, die sich in der Folge verzögern.
- 357 Das MobG BE fordert die Errichtung von **50.000 Fahrradabstellplätzen** an den Stationen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) **und** von **weiteren 50.000 Fahrradabstellplätzen** im öffentlichen Raum, insbesondere an sozialen und kulturellen Einrichtungen, an Schulen und Einzelhandels-

308 vgl. Begründung zum MobG BE in der Gesetzesvorlage des Senats vom 20. Februar 2018 (Drs 18/0878), S. 47 (zu § 39 des Gesetzentwurfs)

309 Senat beschließt den Radverkehrsplan für das Land Berlin, Pressemitteilung vom 16. November 2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1146804.php> (Stand: 10. Dezember 2021)

einrichtungen<sup>310</sup> bis zum Jahr 2025 (§ 47 Abs. 4 Satz 1 MobG BE). Im Übrigen sollen Fahrradparkhäuser und Fahrradstationen<sup>311</sup> an wichtigen Regionalbahnhöfen sowie wichtigen Stationen und Haltestellen des ÖPNV bis Juli 2023 errichtet werden (§ 47 Abs. 4 Satz 2 MobG BE).

- 358** Die Senatsverwaltung konnte nicht benennen, wie viele Fahrradparkplätze zwischenzeitlich insgesamt im Land Berlin existieren. In der Regel seien für die Errichtung von Fahrradabstellplätzen im Land Berlin die jeweiligen Straßen- und Grünflächenämter der Bezirke zuständig. Nur die mit Mitteln der Senatsverwaltung finanzierten und durch die Bezirke errichteten **rd. 19.000** Fahrradabstellplätze der Jahre 2017 bis 2020, seien ihr bekannt.<sup>312</sup> Eine in den Jahren 2018 bis 2020 durchgeführte Standort- und Potenzialanalyse, die im Auftrag der Senatsverwaltung erstellt worden ist, geht von **rd. 35.700** Fahrradparkplätzen an ÖPNV-Stationen aus. Selbst wenn unterstellt wird, dass sich die beiden genannten Zahlen nicht überschneiden, existierten zum Jahresende 2020 **maximal 54.700** Fahrradabstellplätze.<sup>313</sup> Die vom MobG BE vorgegebene Steigerung auf **100.000** bis zum Jahr 2025 erscheint unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen bei der Errichtung von Fahrradabstellanlagen als kaum erreichbar. Der Rechnungshof hält daher die Umsetzung des § 47 Abs. 4 Satz 1 MobG BE für gefährdet.
- 359** Im Hinblick auf die **Fahrradparkhäuser** gab die Senatsverwaltung im Prüfungsverfahren im Mai 2021 an, dass bisher neun potenzielle Standorte ermittelt seien und nach entsprechenden Machbarkeitsstudien bis zum Jahr 2030 fünf Fahrradparkhäuser oder Fahrradstationen gebaut werden sollen. Gegenüber dem Abgeordnetenhaus äußerte die Senatsverwaltung im November 2021, dass derzeit drei Standorte mit Machbarkeitsstudien unterlegt werden.<sup>314</sup> Deren jeweilige bauliche Umsetzung wird für die Jahre 2024, 2026 und 2027 prognostiziert. Der Rechnungshof geht daher davon aus, dass auch das Mobilitätsgesetzziel, bis spätestens Juli 2023 Fahrradparkhäuser und Fahrradstationen an wichtigen Regionalbahnhöfen sowie wichtigen Stationen und Haltestellen des ÖPNV zu errichten, verfehlt wird.

---

310 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden die Abkürzung Fahrradabstellplätze im öffentlichen Raum verwendet.

311 Nach § 47 Abs. 4 Satz 3 MobG BE sind Fahrradstationen Einrichtungen zum gesicherten Abstellen von Fahrrädern in geschlossenen Räumen mit Vermietung von Fahrrädern sowie Serviceleistungen für Fahrräder. Leihstationen des Betreibers des öffentlichen Fahrradverleihsystems fallen folglich nicht unter diesen Begriff von Fahrradstationen.

312 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 14. April 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/27168)

313 rd. 35.700 (Fahrradabstellplätze an ÖPNV-Stationen als Ergebnis der Standort- und Potenzialanalyse) + rd. 19.000 (Fahrradabstellplätze im öffentlichen Raum) = rd. 54.700 Fahrradabstellplätze

314 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 1. Dezember 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10159)

- 360 Die Prüfung des Rechnungshofs hat aufgezeigt, dass die verwaltungsinterne Zusammenarbeit zwischen Senatsverwaltung und Bezirken bei der Errichtung eines öffentlichen Fahrradverleihsystems mit ortsfesten Stationen im beabsichtigten Umfang nicht erfolgreich war. Das MobG BE sieht nun konkret eine **Intensivierung** der im § 3 Abs. 4 AZG geregelten **verwaltungsinternen Zusammenarbeit** im Sinne einer höheren Effizienz bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen des MobG BE vor (§ 19 Abs. 4 MobG BE). Zudem sollen die für Verkehr zuständigen Stellen des Landes Berlin die Erreichung u. a. der im MobG BE geregelten Ziele fördern (§ 20 Abs. 1 Satz 1 MobG BE). Die Senatsverwaltung konnte bislang keine weitergehenden Planungs- und Steuerungsmaßnahmen oder eine Intensivierung der verwaltungsinternen Zusammenarbeit nach Maßgabe des MobG BE erreichen. Auch deshalb sieht der Rechnungshof die fristgemäße Umsetzung der beispielhaft aufgeführten Mobilitätsziele des MobG BE als gefährdet an. Die Senatsverwaltung hat nicht untersucht, inwieweit die Planung und die Festlegung der örtlichen Lage z. B. von Fahrradabstellplätzen zur Umsetzung der Ziele des MobG BE eine Leitungsaufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG ist, die in ihren Aufgabenbereich fallen würde. Aus Sicht des Rechnungshofs ist diese Aufgabe durch die Senatsverwaltung wahrzunehmen, weil das Erreichen des mit dem MobG BE bestimmten bezirksübergreifenden Mobilitätsziels, im Land Berlin insgesamt 100.000 Fahrradabstellplätze zu errichten, allein mit einer dezentralen Zuständigkeit einzelner Bezirksverwaltungen nicht sichergestellt werden kann.
- 361 Die Senatsverwaltung erklärt zwar, eine zielgerichtete, effiziente und bedarfsgerechte Kommunikation zwischen den diversen beteiligten Akteuren sei eine Voraussetzung für die Erreichung der im MobG BE definierten Ziele, hat aber keine ausreichenden Anstrengungen unternommen, um diese Kommunikation zu gewährleisten.

So hat sie weder versucht, die Maßgaben des MobG BE im Hinblick auf das öffentliche Fahrradverleihsystem positiv zu nutzen, noch hat sie sich ausreichend damit auseinandergesetzt, ob durch eine bezirksübergreifende Abstimmung des öffentlichen Fahrradverleihsystems

- das Risiko einer Verschärfung der bestehenden Raumkonflikte zumindest gesenkt werden könnte,
- weitere Verzögerungen bei dem Stationsaufbau des öffentlichen Fahrverleihsystems verhindert werden könnten und
- der gegenwärtig sehr geringe Zielerreichungsgrad beim Stationsaufbau positiv beeinflusst werden kann.

### 10.11 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 362 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs Stellung genommen und weitestgehend zugesagt, ihr künftiges Verwaltungshandeln entsprechend anzupassen. Dies betrifft insbesondere die Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, das Vertragscontrolling und die Qualitätskontrolle. Ferner hat die Senatsverwaltung die Gründe für ihr bisheriges Vorgehen erläutert. Hinsichtlich der verzögerten Umsetzung einzelner Radverkehrsziele des MobG BE und der Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern hat sie auf die aus ihrer Sicht unzureichend zur Verfügung gestellten Personal- und Haushaltsmittel verwiesen. Ferner hat sie sich geäußert, soweit sie den Ausführungen des Rechnungshofs nicht umfassend folgt.
- 363 Rückblickend sei die Zusammenarbeit mit den Bezirken auch nach Einschätzung der Senatsverwaltung nicht ausreichend gewesen und hätte intensiviert werden müssen. Im Übrigen hätte dies aber keine „finale Sicherheit“ für den späteren Genehmigungsprozess gebracht. Im Vorfeld der Vergabe habe zudem keine Klarheit über die Anzahl der für den Landeszuschuss angebotenen Stationen bestanden. Sie sei daher aus damaliger Sicht zu Recht von der Weiternutzung der Standorte des Vorgängersystems ausgegangen.

Die Senatsverwaltung verkennt die Bedeutung ihrer Steuerungsaufgabe. Sie hätte sich rechtzeitig aktuelle Informationen beschaffen müssen; nur auf Basis dieser Informationen hätten belastbare Prognosen über die Umsetzungszeiträume für den Aufbau der Stationsstandorte getroffen werden können. Vor allem hätte die Senatsverwaltung das Genehmigungsverfahren in den Bezirken regeln und einheitliche Mindeststandards vorgeben müssen. Hierzu ist der Erlass von Verwaltungsvorschriften ein geeignetes Instrument. Von einer Weiternutzung der Stationsstandorte durfte nicht ohne Weiteres ausgegangen werden. Mit neuen Prioritätensetzungen in den Bezirken musste insbesondere aufgrund von Wahlen und der fehlenden zeitlichen Kontinuität der Systeme gerechnet werden. Erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung sind die direkte Folge der mangelhaften Steuerung in der Planungsphase.

Auch der Vortrag der Senatsverwaltung, sie habe dem Abgeordnetenhaus im Jahr 2021 einen Gesetzesentwurf vorgelegt, in dem die Übertragung der Zuständigkeit für Fahrradparkhäuser an Stationen des öffentlichen Personennahverkehrs von den Bezirken auf die Hauptverwaltung vorgesehen war, entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Änderung der Zuständigkeit hätte zur Verlagerung von nicht ministeriellen Aufgaben in die Hauptverwaltung geführt. Steuerung bedeutet jedoch nicht, dass die betreffenden Aufgaben selbst wahrgenommen werden sollen. Vielmehr wird eine effiziente Steuerung dadurch erreicht, dass den zuständigen Behörden verbindliche Vorgaben gemacht werden und das Genehmigungsverfahren geregelt wird. Wie bereits dargelegt, wäre der Erlass von Verwaltungsvorschriften ein geeignetes Steuerungsmittel für das

bezirkliche Genehmigungsverfahren gewesen. Dies hat die Senatsverwaltung nicht erkannt.

Die Senatsverwaltung hat in Abrede gestellt, dass sie mit der Einrichtung des Hybridsystems deutlich von dem Kernziel des ursprünglichen Betreibervertrages abweicht. Es handele sich lediglich um eine ergänzende Option zur Rückgabe der Fahrräder. Die freie Abstellung werde nach einer Vertragsanpassung in der sogenannten „Flex-Zone“ zusätzlich zum im Aufbau befindlichen stationsbasierten Verleihsystem angeboten. Ein Vergleich des bezuschussten öffentlichen Fahrradverleihsystems mit den gewerblichen Systemen verbiete sich aufgrund des nicht reglementierbaren Verhaltens der anderen Anbieter.

Die Ausführungen überzeugen nicht. Es war das Kernziel, ein stationsbasiertes öffentliches Fahrradverleihsystem zu errichten. Hierfür wurden öffentliche Mittel bereitgestellt. Erst durch die erheblichen Verzögerungen bei dem Stationsaufbau wurde der Vertrag geändert und die freie Abstellung von Fahrrädern wie bei nicht bezuschussten gewerblichen Anbietern zugelassen.

Die Senatsverwaltung meint ferner, die Vertragsverlängerung sei nicht zu beanstanden, denn das Abgeordnetenhaus sei vorab transparent informiert worden. Das Argument trägt nicht. Wie der Rechnungshof dargelegt hat, wurde weder die Wirtschaftlichkeit geprüft noch lagen die notwendigen vertraglichen Voraussetzungen der Verlängerungsoption vor.

## 10.12 Zusammenfassung und Erwartung

- 364 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung ihre gesamtstädtische Steuerungsfunktion bei der Planung und Umsetzung des bezuschussten öffentlichen Fahrradverleihsystems nicht ausgeübt hat. Sie hat es versäumt, ein zügiges und zielgerichtetes Zusammenwirken mit den Bezirksämtern zu initiieren, obwohl das bezirksübergreifende Fahrradverleihsystem ein gesamtstädtisches Vorhaben ist. Eine frühzeitige Abstimmung zwischen Haupt- und Bezirksverwaltungen wäre für die Standortauswahl und rechtzeitige Genehmigungserteilung der Abstellanlagen durch die Bezirke zwingend erforderlich gewesen. Auch hat es die Senatsverwaltung versäumt, den Bezirken für das Erlaubnisverfahren verbindliche einheitliche Mindeststandards vorzugeben. In der Folge konnte das Fahrradverleihsystem nicht wie geplant umgesetzt werden.

Der Rechnungshof beanstandet zudem, dass die Senatsverwaltung das bezuschusste öffentliche Fahrradverleihsystem nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet und begleitet hat. Wichtige Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie insbesondere Ziele, Zielkonflikte und Lösungsmöglichkeiten, wurden nicht vorab systematisch untersucht. Dadurch wurde ein nicht umsetzbarer Betreibervertrag geschlossen, modifiziert und sogar verlängert, der eine Vergütung unabhängig

von der Zielerreichung vorsah. Insofern wurden Landesmittel für nicht erbrachte Leistungen während der gesamten Vertragslaufzeit verausgabt. Zudem führte die Senatsverwaltung keine ausreichenden Erfolgskontrollen zur Vertragserfüllung durch. Verzögerte Vertragsumsetzungen seitens des Betreibers sowie Fehler bei der Anwendung des Bonus-Malus-Systems blieben daher unbemerkt. Darüber hinaus steht die Verlängerung des Vertrages dem Mobilitätsziel, das Angebot eines öffentlichen Fahrradverleihsystems auf ganz Berlin auszuweiten (§ 36 Abs. 6 i. V. m. § 1 MobG BE), entgegen. Zugleich ist die fristgerechte Umsetzung weiterer Radverkehrsziele infolge der verspäteten Vorlage des Radverkehrsplans gefährdet. Auch hier ist bislang keine ausreichende Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Bezirken erkennbar.

**365 Der Rechnungshof erwartet, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung bei gesamtstädtisch bedeutsamen Vorhaben, die nur unter Mitwirkung der Bezirksverwaltungen realisiert werden können, künftig**

- die Planung und Durchführung gezielt steuert und eine zügige und vollständige Umsetzung sicherstellt,
- bereits in der Planungsphase sowohl erforderliche Informationen einholt als auch die Bezirksämter rechtzeitig unterrichtet und auf ein abgestimmtes Vorgehen mit ihnen hinwirkt, um finanzrelevante Umsetzungsrisiken für das Land Berlin zu mindern, und
- einheitliche Mindeststandards für notwendige bezirkliche Genehmigungsverfahren festlegt sowie ermessenslenkende Kriterien vorgibt, um eine zeitlich plan- und steuerbare Umsetzung zu gewährleisten.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung künftig

- die Radverkehrsziele des Berliner Mobilitätsgesetzes fristgemäß umsetzt und hierfür die verwaltungsinterne Zusammenarbeit bei der Entwicklung, Planung und Umsetzung von Maßnahmen intensiviert (§ 19 Abs. 4 MobG BE),
- alle ihr zur Verfügung stehenden Informations- und Steuerungsmöglichkeiten sowie den Erlass von Ausführungsvorschriften gezielt nutzt und zweckentsprechend einsetzt, um insbesondere eine fristgerechte Umsetzung der Fahrradabstellanlagen bis zum Jahr 2025 (§ 47 Abs. 4 MobG BE) sicherzustellen,
- finanzwirksame Entscheidungen auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung trifft,
- Zuschüsse aus Landesmitteln nur für hinreichend absehbar zu erreichende Ziele gewährt bzw. nur Verträge schließt, die von den Vertragspartnern vollständig umgesetzt werden können,

- bei Vertragsanpassungen § 7 LHO einschließlich der Ausführungsvorschriften beachtet,
- Verlängerungsoptionen bei bestehenden Verträgen erst auslöst, wenn sie eine Evaluierung gemäß § 7 LHO einschließlich der Ausführungsvorschriften durchgeführt hat und Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nachgewiesen sind,
- bei vertraglichen Vereinbarungen angemessene begleitende Erfolgskontrollen durchführt und damit für eine wirksame und zielgerichtete Steuerung und Überwachung sorgt und
- Bonus-Malus-Systeme so gestaltet und kontrolliert, dass mit den eingesetzten Mitteln und Sanktionsmechanismen wirksame Anreize zur Förderung der gesetzten Qualitätsziele geschaffen werden.



## Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

### 11 Verfahrensdefizite und Mitnahmeeffekte bei den Corona-Hilfen im Hochschulbereich

*Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung (Senatskanzlei) wies den staatlichen Hochschulen Mittel zur Bewältigung der Corona-Pandemie in Höhe von 18,67 Mio. € zu, ohne eine nachfolgende Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Die zusätzlichen Mittel für das Studierendenwerk Berlin über insgesamt 7,7 Mio. € waren in Höhe von 2,7 Mio. € nicht erforderlich. Das Studierendenwerk stellte diese Mittel in die allgemeine Betriebsmittelrücklage ein, da ein pandemiebedingter Mehrbedarf durch Einsparungen gedeckt werden konnte.*

#### 11.1 Einleitung

- 366 Studium und Lehre an den Berliner Hochschulen fanden seit März 2020 aufgrund der Corona-Pandemie überwiegend digital statt. Bis zum Start des Wintersemesters 2021/2022 war die Präsenzlehre größtenteils ausgesetzt. Um die Hochschulen und Studierenden bei der pandemiebedingten Umstellung vom Präsenzbetrieb zur digitalen Lehre zu unterstützen, stellte das Land den Hochschulen im Jahr 2020 zusätzliche Mittel von über 22 Mio. € zur Verfügung.<sup>315</sup> Das Studierendenwerk Berlin erhielt für die Sicherstellung seiner Aufgaben und für Hilfsmaßnahmen zugunsten der Studierenden 7,7 Mio. €. Der Rechnungshof hat die unterschiedlichen Programme des Landes zur Unterstützung der staatlichen, konfessionellen und staatlich anerkannten Hochschulen sowie des Studierendenwerks bei der Bewältigung der Corona-Pandemie geprüft. Bei seinen örtlichen Erhebungen konzentrierte sich der Rechnungshof auf das Studierendenwerk sowie die Senatskanzlei. Sie war im Prüfungszeitraum die für Hochschulen zuständige Verwaltung, inzwischen liegt die Zuständigkeit bei der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung (Senatsverwaltung).
- 367 Um die Hochschulen und Studierenden bei der pandemiebedingten Umstellung vom Präsenzbetrieb zur digitalen Lehre zu unterstützen, stellte der Berliner Senat bereits im März 2020 mit dem Sofortprogramm Virtual Campus Berlin (VCB) zusätzliche Mittel in Höhe von 10 Mio. € für die staatlichen und konfessionellen Hochschulen bereit. Die Gelder sollten in zusätzliche IT-Infrastruktur fließen und

<sup>315</sup> Im Einzelnen stellte das Land den staatlichen Hochschulen 18,67 Mio. €, den konfessionellen Hochschulen 780.000 € sowie den staatlich anerkannten Hochschulen 2,6 Mio. € zur Verfügung.

damit die Bemühungen der Berliner Hochschulen unterstützen, möglichst viele der in Präsenzform geplanten Lehr- und Prüfungsveranstaltungen kurzfristig auf digitale Formate umzustellen.

Zu Beginn des Wintersemesters 2020/2021 führte Berlin das Programm Virtual Campus Berlin in einem zweiten Teil fort (VCB II). Die staatlichen und konfessionellen Hochschulen erhielten neben weiteren investiven Mitteln in Höhe von 5,65 Mio. € erstmals auch 3,8 Mio. € für Sachmittel und Personal zur Vorbereitung und Durchführung von Online-Vorlesungen, digitalen Seminaren und Prüfungen oder E-Tutorien. Die Mittel für das Programm Virtual Campus Berlin (I und II) wurden im 2. Nachtrag zum Haushaltsplan 2020/2021 vom 17. Dezember 2020 veranschlagt.

Die staatlich anerkannten Hochschulen mit Sitz in Berlin<sup>316</sup> haben über den Nachtragshaushalt ebenfalls Mittel zur Bewältigung der Corona-Pandemie in Höhe von insgesamt 2,6 Mio. € erhalten. Dies geschah, obwohl nach dem Berliner Hochschulgesetz kein Finanzierungsanspruch durch das Land besteht.<sup>317</sup> Gefördert wurden alle Maßnahmen, die geeignet sind, die digitale Lehre in Zeiten der Corona-Pandemie zu ermöglichen, zu verbessern und/oder auszuweiten.

Mit dem 2. Nachtragshaushalt 2020/2021 gab es zudem eine Ansatzserhöhung von 7,7 Mio. € für das Studierendenwerk. Mittel in Höhe von 2,7 Mio. € waren bestimmt für pandemiebedingte Finanzierungsbedarfe beim Studierendenwerk selbst. Weitere 5 Mio. € waren als Soforthilfe für Studierende vorgesehen.

## 11.2 Zusätzliche Mittel für die staatlichen Hochschulen

- 368 Öffentliche Mittel sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwenden.<sup>318</sup> Der Grundsatz der Sparsamkeit sieht vor, dass die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken sind. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben. Die Verwaltung ist außerdem gehalten, Kriterien und Verfahren für spätere Erfolgskontrollen festzulegen.<sup>319</sup> Sie dienen dazu festzustellen, inwieweit die Maßnahmen geeignet waren oder angepasst werden sollten.

316 Aktuell gibt es im Land Berlin 25 staatlich anerkannte Hochschulen in freier Trägerschaft, z. B. Hertie School und Steinbeis-Hochschule Berlin.

317 § 123 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 Buchst. b Berliner Hochschulgesetz

318 Nr. 1 AV § 7 LHO

319 Gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO sind alle Maßnahmen nach Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen.

- 369** Das Land Berlin stellte den staatlichen Hochschulen zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Jahr 2020 Mittel in Höhe von 18,67 Mio. € über die Programme VCB I und II zur Verfügung. Die Beträge wurden im 2. Nachtragshaushalt 2020/2021 veranschlagt. Circa 15 Mio. € davon sollten für investive Zwecke verausgabt werden. Diese investiven Mittel erhöhten gemäß Zuweisungsschreiben vom 27. März 2020 (für VCB I) sowie vom 2. Oktober 2020 (für VCB II) den allgemeinen investiven Zuschuss des Jahres 2020. Mit den Zuweisungsschreiben verpflichtete das Land die staatlichen Hochschulen, die Corona-Hilfen nach den hochschulüblichen Bewirtschaftungsgrundsätzen für investive Mittel zu bewirtschaften. Außerdem hatten die Hochschulen über die Mittel im Rahmen der regulären Haushaltsrechnungen bzw. Jahresabschlüsse Rechnung zu legen sowie die Investitionen und Maßnahmen des Sofortprogramms in Sachberichten darzustellen.

Die Senatskanzlei hat die vorgelegten Sachberichte nach Eingang geprüft. Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

- 370** Die Senatskanzlei hat die nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bestehende Pflicht zur Nachweisführung über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel für die Sofortprogramme VCB I und II nur unzureichend sichergestellt. Aussagekräftige und prüffähige Nachweise, wie eine Einnahmen-/Ausgabenübersicht, haben weder die Senatskanzlei noch die Senatsverwaltung gefordert. Der geforderte Sachbericht ist kein geeignetes Instrument der Nachweisführung. Es fehlen inhaltliche Vorgaben, wie die Darstellung der Ausgangslage, der Handlungsbedarfe und der durchgeführten Maßnahmen zur Zielerreichung.

Eine Feststellung, ob die investiven Mittel entsprechend dem Programmzweck verausgabt wurden und ein Pandemiebezug gegeben ist, konnte auf Grundlage der Sachberichte der Hochschulen nicht getroffen werden. Die Rechnungslegung im Rahmen der regulären Haushaltsrechnungen bzw. Jahresabschlüsse ist ungeeignet, um die Verwendung der Mittel rechnerisch gegenüber der Senatsverwaltung nachzuweisen, da von den Hochschulen keine gesonderte Buchungsstelle (Kapitel/Titel) für den Nachweis der Einnahmen und Ausgaben verlangt wurde.

Die Hochschulen haben die Gelder des Sonderprogramms VCB zusätzlich und zweckgebunden zur Deckung pandemiebedingter Mehrausgaben neben den hochschulvertraglich zugesicherten Mitteln erhalten. Die Zweckbindung verlangt konkrete Nachweise der Mittelverwendung und eine transparente Abrechnung der Mittel. Diese Anforderungen erfüllt das derzeitige Verfahren nicht. Es birgt die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Wenn wie beim Sonderprogramm VCB die Verwendung der Mittel nicht nachvollziehbar nachgewiesen werden muss, kann die Ordnungsmäßigkeit des Mitteleinsatzes sowie die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend überprüft werden.

Ein detaillierter Nachweis sichert außerdem die notwendigen Informationen für die Erfolgskontrolle. Sie stellt nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO ein systematisches Prüfungsverfahren dar. Erfolgskontrollen dienen der Feststellung, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Die notwendigen Kriterien und Verfahren für eine spätere Erfolgskontrolle waren bereits in der Planungsphase der Programme VCB I und II festzulegen. Eine Erfolgskontrolle ist nicht möglich, wenn Kriterien und Indikatoren zur Zielerreichung, Wirkung sowie Wirtschaftlichkeit fehlen.

- 371 Zur Ergänzung der bisher unzureichenden Unterlagen für den Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung hat die Senatsverwaltung von den Hochschulen neben den Sachberichten auch Übersichten über die vollständige und zweckentsprechende Verwendung der Mittel VCB I und II zu fordern. Darüber hinaus ist eine Erfolgskontrolle der Programme durchzuführen.

### 11.3 Zusätzliche Mittel für das Studierendenwerk

- 372 Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind.<sup>320</sup>
- 373 Die Senatskanzlei ging im Jahr 2020 davon aus, dass im Hochschulbereich infolge der COVID-19-Pandemie Finanzierungslücken und Mehrbedarfe zu erwarten seien.<sup>321</sup> Sie gab an, dass beim Studierendenwerk eine Kompensation von Einnahmeausfällen und Mehrkosten erforderlich sei. Angeführt wurden Finanzierungsbedarfe für Umsatzausfälle des Mensabetriebs von 1,59 Mio. €, für Mietausfälle in den Wohnheimen von 900.000 € sowie für eine beschleunigte Digitalisierung über 210.000 €.

Das Studierendenwerk erhielt auf Grundlage des Zuweisungsschreibens vom 21. Dezember 2020 zusätzliche Mittel in Höhe von 2,7 Mio. €, welche im 2. Nachtragshaushalt 2020/2021 veranschlagt waren. Der Zuschuss war in voller Höhe für pandemiebedingte Einnahmeausfälle und Mehrbedarfe bestimmt.

Tatsächlich weist der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 für das Studierendenwerk einen Jahresüberschuss von 14,7 Mio. € aus. Das Ergebnis hat sich im Vergleich zum Vorjahr fast verdreifacht und beruht in erster Linie auf geringeren Aufwendungen und den pandemiebedingt erhaltenen Zuschüssen durch das Land Berlin. Das Studierendenwerk konnte durch die Schließung der Mensen und das empfangene Kurzarbeitergeld sowohl Personalaufwendungen als auch Sachaufwendungen einsparen. Insgesamt sind die Personalaufwendungen im Bereich der Mensen um ca. 5,6 Mio. € und der Materialaufwand um 6,8 Mio. €

---

320 § 6 LHO

321 vgl. Schreiben der Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung vom 3. und 17. September 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2926 J und 18/2926 AX)

zurückgegangen. Für das gesamte Personal konnte das Studierendenwerk im Jahr 2020 die Personalaufwendungen um 7,8 Mio. € reduzieren. Umsatzerlöse im Bereich studentisches Wohnen haben sich im Jahr 2020 infolge der Pandemie nicht wie anfangs erwartet verringert. Da die erwarteten Finanzierungslücken, die über die zusätzlichen Mittel gedeckt werden sollten, nicht eingetreten sind, stellte das Studierendenwerk die 2,7 Mio. € vollständig in die allgemeine Betriebsmittelrücklage ein.

- 374 Die Senatskanzlei hat dem Studierendenwerk auf Grundlage einer Bedarfsermittlung zusätzliche Mittel gewährt, die sich zum Ende des Jahres 2020 als nicht mehr zutreffend erwies. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über den 2. Nachtragshaushalt, im Dezember 2020, war bereits erkennbar, dass das Studierendenwerk auf die Mittel nicht angewiesen sein würde. Das haushaltsrechtliche Notwendigkeitsgebot verlangt den schonendsten Mitteleinsatz. Abhängig vom Grad der Zielerfüllung ist der dafür notwendige Finanzbedarf zu ermitteln.<sup>322</sup> Zur Erreichung der Ziele des Studierendenwerks waren die zusätzlichen Mittel im Jahr 2020 infolge von Einsparungen und der Gewährung von Kurzarbeitergeld nicht erforderlich.
- 375 Beim Studierendenwerk blieb ein pandemiebedingter Mehrbedarf aus. Es ist Aufgabe der Senatsverwaltung, die Rückforderung der zusätzlich bereitgestellten Mittel zu prüfen.

#### 11.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 376 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung hat in ihrer Stellungnahme angekündigt, Übersichten über die vollständige und zweckentsprechende Mittelverwendung von den staatlichen Hochschulen einzufordern. Außerdem werde sie künftig die Durchführung und Dokumentation einer Erfolgskontrolle sicherstellen.

Hinsichtlich der zusätzlichen Mittel für das Studierendenwerk hat die Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass das dynamische Pandemiegeschehen insgesamt erhebliche Veränderungen der Bedarfe zur Folge gehabt habe. Angesichts fehlender Erfahrungen seien diese nur schwer vorhersehbar gewesen. Die Senatsverwaltung hat angegeben, dass dem Studierendenwerk aufgrund des anhaltenden Pandemiegeschehens eingeräumt wurde, die im Jahr 2020 bereitgestellten Mittel im Folgejahr zu verausgaben. In Zukunft werde sie sicherstellen, dass Bedarfe bei Anmeldung zielgenau ermittelt und im Zeitverlauf auf deren Fortbestand überprüft werden. Die Senatsverwaltung habe die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, mit dem Studierendenwerk die Mittelverwendung im Jahr 2021 zu erörtern. Die Abstimmungen dauerten noch an.

---

322 vgl. Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 6 BHO Rn. 22 f.

- 377 Der Rechnungshof erkennt an, dass die für Wissenschaft zunächst zuständige Senatskanzlei und anschließend die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung unmittelbar auf die pandemiebedingten Verhältnisse reagiert und damit die Hochschulen sowie das Studierendenwerk unterstützt haben. Dabei haben die pandemiebedingten Einschränkungen die mittelverwaltenden Stellen selbst getroffen und ihre Arbeit erschwert. Der Rechnungshof bewertet die angekündigten Maßnahmen zur Sicherstellung der zweckgemäßen Verausgabung der Corona-Hilfen aus Landesmitteln bei den Hochschulen und beim Studierendenwerk positiv.

### 11.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 378 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die ehemals für Wissenschaft zuständige Senatskanzlei den staatlichen Hochschulen Mittel zur Bewältigung der Corona-Pandemie in Höhe von 18,67 Mio. € zugewiesen hat, ohne eine nachfolgende Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Die zusätzlichen Mittel für das Studierendenwerk über insgesamt 7,7 Mio. € waren in Höhe von 2,7 Mio. € nicht erforderlich.
- 379 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung**
- **von den staatlichen Hochschulen einen zahlenmäßigen Nachweis über die Verwendung der zusätzlichen Mittel verlangt und die Erfolgskontrolle der Programme sicherstellt sowie**
  - **die Rückforderung der zusätzlichen Mittel für das Studierendenwerk prüft, da ein pandemiebedingter Mehrbedarf im Jahr 2020 nicht eingetreten ist.**

## 12 Interne Unterstützungsmaßnahmen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zulasten des Landes Berlin

*Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit Sitz in Berlin wird als Einrichtung der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. gemeinsam von Berlin und den übrigen Bundesländern sowie dem Bund institutionell gefördert. Für das Zuwendungsverfahren und damit auch für die Weiterleitung der Mittel der anderen Zuwendungsgeber ist Berlin als Sitzland des DIW zuständig. Eine Abteilung des DIW ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), das trotz seiner organisatorischen Eingliederung in das DIW über einen eigenen Haushalt verfügt. Bei der Förderung des DIW wird zwischen Zuwendungen an*

den Haushalt des DIW und an den Haushalt des SOEP unterschieden. Die Finanzierungsanteile Berlins betragen für das DIW rd. 38,1 % und für das SOEP rd. 9,6 %.

Das DIW hat für die Nutzung seiner Infrastruktur vom SOEP-Haushalt jährlich statt 2.694.000 € nur 686.000 € an den DIW-Grundhaushalt umgebucht. Durch den höheren Finanzierungsanteil für das DIW leistet das Land Berlin an dem Differenzbetrag von 2.008.000 € jährlich einen Anteil von 765.000 €, obwohl es nach den zwischen Bund und Ländern vereinbarten Finanzierungsanteilen nur zu einem Betrag in Höhe von 193.000 € verpflichtet wäre.

## 12.1 Einleitung

- 380 Die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (Leibniz-Gemeinschaft) ist ein Zusammenschluss deutscher außeruniversitärer Forschungsinstitute. Ihre Ausrichtung reicht von den Natur-, Ingenieur- und Umweltwissenschaften über die Wirtschafts-, Raum- und Sozialwissenschaften bis zu den Geisteswissenschaften.<sup>323</sup> Sitz der Leibniz-Gemeinschaft ist Berlin.

Die Leibniz-Gemeinschaft vereint 97 Einrichtungen in ganz Deutschland.<sup>324</sup> Die Leibniz-Institute sind rechtlich, wissenschaftlich und wirtschaftlich eigenständig. Sie widmen sich gesellschaftlich, ökonomisch und ökologisch relevanten Fragen, betreiben erkenntnis- und anwendungsorientierte Forschung, unterhalten wissenschaftliche Forschungsinfrastrukturen und bieten forschungsbasierte Dienstleistungen an. Die Leibniz-Gemeinschaft setzt Schwerpunkte im Wissenstransfer, berät und informiert Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Wegen ihrer überregionalen Bedeutung und des gesamtstaatlichen Interesses werden die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft von Bund, Sitzland und Ländergemeinschaft gemeinsam nach Art. 91 b GG i. V. m. dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Einrichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) sowie der Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen gefördert. Die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern betragen in der Regel je 50 %. Insbesondere bei den Einrichtungen der Infrastruktur können die Finanzierungsschlüssel davon abweichen.

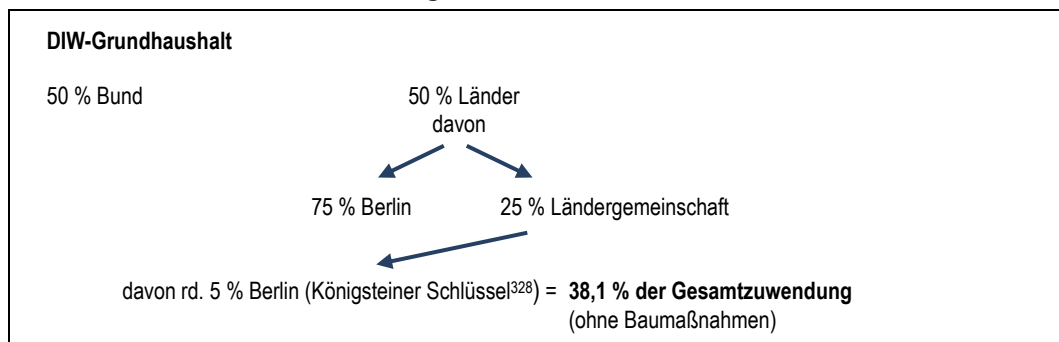
- 381 Das DIW ist eine Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Es dient ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen wissenschaftlichen Zwecken und hat die Aufgabe, die wirtschaft-

323 vgl. <https://www.leibniz-gemeinschaft.de/ueber-uns/ueber-die-leibniz-gemeinschaft> (Stand: 8. August 2022)

324 Stand: 2022

lichen Vorgänge des In- und Auslandes zu beobachten und zu erforschen.<sup>325</sup> Organe des DIW sind die Mitgliederversammlung, das Kuratorium (dem auch Vertreter des Bundes und des Sitzlandes angehören), der Vorstand, der Wissenschaftliche Beirat und der SOEP Survey Rat.<sup>326</sup> Es wird jeweils zu 50 % vom Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, und den Ländern gefördert. Von dem Länderanteil entfallen auf Berlin 75 % als Sitzlandquote und weitere rd. 5 % vom restlichen Länderanteil. Der Anteil Berlins an der DIW-Zuwendung beträgt demnach rd. 38,1 %.

#### Ansicht 62: Berliner Finanzierungsanteil am DIW-Grundhaushalt<sup>327</sup>



Quelle: Senatskanzlei

Die jährlichen Zuwendungen zur institutionellen Förderung des DIW betragen rd. 12 Mio. €. <sup>329</sup> Nach einem Beschluss der GWK vom 2. Juli 1998 ist ausschließlich Berlin als Sitzland für die Bewilligung der Zuwendungen an das DIW verantwortlich. Dies schließt die Finanzierungsanteile der anderen Zuwendungsgeber ein. Die Senatskanzlei gewährte die Zuwendung nach den Zuwendungsbescheiden als Fehlbedarfsfinanzierung. Die Mittel waren bis zum Jahr 2021 im Haushaltsplan des Landes Berlin im Einzelplan 03, Kapitel 0340, Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Forschung, Titel 68531 – Zuschuss an das DIW – veranschlagt. Nunmehr ist die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung zuständig.

- 382** Seit dem 1. Januar 2003 ist das SOEP, eine Serviceeinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft, in die institutionelle Förderung des DIW integriert.<sup>330</sup> Das SOEP, das seine Aufgaben eigenständig wahrnimmt, stellt repräsentative Längsschnittdaten und verwandte Datensätze über private Haushalte in Deutschland Wissen-

325 § 2 Abs. 1 der Satzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung – DIW Berlin (Institut für Konjunkturforschung) i. d. F. vom 12. November 2020 (DIW-Satzung), [https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw\\_01.c.82316.de/satzung\\_diw\\_20201112\\_final.585498.pdf](https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.82316.de/satzung_diw_20201112_final.585498.pdf) (Stand: 8. August 2022)

326 § 4 DIW-Satzung

327 Andere gängige Bezeichnungen sind DIW-Haushalt oder DIW-Kernhaushalt.

328 <https://www.gwk-bonn.de/themen/finanzierung-von-wissenschaft-und-forschung/koenigsteiner-schluesel> (Stand: 8. August 2022)

329 Darüber hinaus erhält das DIW für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie Projekte von verschiedenen öffentlichen Auftraggebern Mittel, die es im Auftragshaushalt bewirtschaftet.

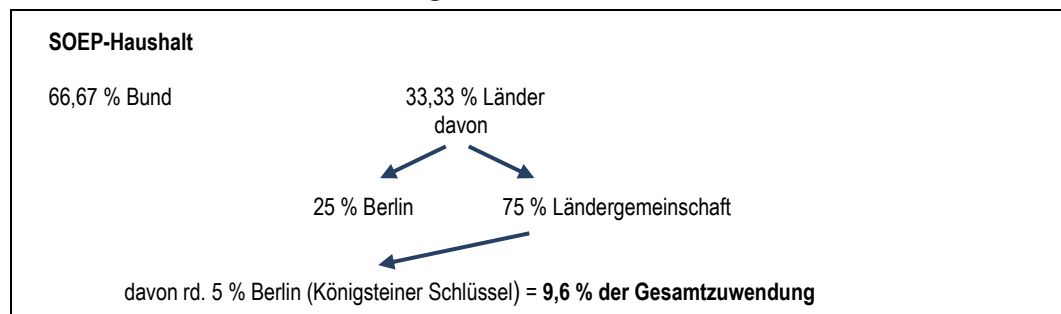
330 Von 1984 bis 2002 erfolgte die Finanzierung als Projekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft auf Basis von Sondermitteln des Bundes und der Länder.



schaftlerinnen und Wissenschaftlern weltweit für alle Alterskohorten zur Verfügung und führt hierzu Befragungen durch. Die repräsentative Wiederholungsbefragung läuft seit dem Jahr 1984. Als forschungsbasierte Infrastruktureinrichtung für die Wissenschaft produziert das SOEP nicht nur Daten, sondern analysiert sie und treibt die Methodenentwicklung voran. Das SOEP wird durch ein Direktorium geleitet. Dieses wird gebildet durch die Direktorin/den Direktor und die Bereichsleitung.<sup>331</sup> Trotz seiner wissenschaftlichen Eigenständigkeit ist das SOEP einer Abteilung des DIW gleichgestellt und hat dieselben Mitwirkungsrechte und -pflichten im DIW. Die Einbindung des SOEP im DIW ist in einer Geschäftsordnung für das SOEP geregelt.<sup>332</sup>

Als Serviceeinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft finanzieren Bund und Länder gemeinsam auch das SOEP. Anders als das DIW fördert der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das SOEP zu zwei Dritteln, während ein Drittel die Länder übernehmen. Von dem Länderbeitrag entfallen auf Berlin 25 % als Sitzlandquote und weitere 5 % vom restlichen Länderanteil. Der Anteil Berlins an der SOEP-Zuwendung beträgt somit rd. 9,6 %. Die jährliche Zuwendung zur Finanzierung des SOEP beträgt mehr als 8 Mio. €. Die Mittel waren bis zum Jahr 2021 im Haushaltsplan des Landes Berlin im Einzelplan 03, Kapitel 0340, Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Forschung, Titel 68519 – Zuschuss an das SOEP – veranschlagt.

#### Ansicht 63: Berliner Finanzierungsanteil am SOEP-Haushalt



Quelle: Senatskanzlei

- 383** Die im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung für das SOEP zugewendeten Mittel hat die Senatskanzlei im Zuwendungsbescheid an das DIW über die institutionelle Förderung getrennt von den Zuwendungsmitteln des DIW ausgewiesen.<sup>333</sup> Die Mittelbewirtschaftung erfolgt in einem vom DIW-Grundhaushalt getrennt geführten Kapitel. Die Deckungsfähigkeit der Zuwendungen für das SOEP mit den Zuwendungen für das DIW ist nur gegeben, soweit dies im Programmbudget aus-

331 § 1 der Geschäftsordnung für die forschungsbasierte Infrastruktureinrichtung „Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) im DIW“ (SOEP-GO)

332 § 7 Abs. 8 DIW-Satzung

333 Z. B. vorläufiger Zuwendungsbescheid der Senatskanzlei für das Haushaltsjahr 2019 vom 16. Januar 2019: Bewilligungssumme DIW 11.592.600 € + Bewilligungssumme SOEP 8.664.300 € = Bewilligungssumme (insgesamt) 20.256.900 €. Mit Bescheid vom 17. Juli 2019 erklärte die Senatskanzlei den vorläufigen Zuwendungsbescheid für endgültig.

drücklich angegeben ist.<sup>334</sup> Nach dem Verwendungszweck haben DIW und SOEP die Aufgabe, die wirtschaftlichen Vorgänge des In- und Auslandes zu beobachten und zu erforschen. Beide leisten wissenschaftliche Beiträge zur wirtschaftspolitischen Diskussion und Beratung in wirtschaftlichen Fragestellungen, zur Weiterbildung sowie zur Wissensvermittlung in der interessierten Öffentlichkeit. Die Senatskanzlei hatte die Mittel bedarfsgerecht in monatlichen Teilbeträgen auf besonderen Abruf auf ein Konto – getrennt für das DIW und das SOEP – zu überweisen.<sup>335</sup>

## 12.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 384** Der Rechnungshof hatte im Jahr 2009 eine Orientierungsprüfung beim DIW durchgeführt und darüber in seinem Jahresbericht 2010 berichtet. Er hatte Unregelmäßigkeiten bei Vergabeverfahren sowie Verstöße gegen den sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz festgestellt. Die für Forschung zuständige Senatsverwaltung hatte jahrelang die Verwendungsnachweise nicht geprüft.<sup>336</sup>
- 385** Seine früheren Feststellungen hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, Ende 2020 bis Anfang 2021 eine erneute Prüfung durchzuführen, die sich auf den Zeitraum 2017 bis 2020 erstreckte. Ziel der Prüfung war festzustellen, ob Verfahrensmängel abgestellt wurden und sich Haushaltsverstöße nicht wiederholt haben. Der Rechnungshof hat außerdem die Förderung des DIW durch die Senatskanzlei geprüft.
- 386** Im Rahmen der Prüfung hat der Rechnungshof nach § 91 Abs. 2 LHO untersucht, ob das DIW die Zuwendungen, die es zweckgebunden für Ausgaben zur Wahrnehmung der satzungsgemäßen Aufgaben erhielt, bestimmungsmäßig und wirtschaftlich verwaltet und verwendet hat. Insoweit hat sich die Prüfung auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung der Einrichtung erstreckt.

## 12.3 Unterschiedliche Zuwendungsbeträge für DIW und SOEP sowie interne Verrechnungen

- 387** Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die für die Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind.<sup>337</sup> Im Haushaltsplanungsverfahren steht die Prognose des voraussichtlichen Finanzbedarfs im Vordergrund. Dabei verpflichtet die Beschränkung auf den vo-

---

334 § 2 SOEP-GO

335 Zuwendungsbescheide der Senatskanzlei für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020

336 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2010, T 154 bis 174

337 § 6 LHO

raussichtlich notwendigen Finanzbedarf zur sorgfältigen Ermittlung und Schätzung der Ausgaben. Der Bedarf ist kritisch zu prüfen.<sup>338</sup>

Das DIW hat jährlich ein Programmbudget zu erstellen. Mit dem Programmbudget werden Ziele und die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen geplant. Der das SOEP betreffende Teil des Programmbudgets ist vom Direktorium des SOEP im Benehmen mit dem Vorstand des DIW aufzustellen. Bei den Output-Zielen ist die Infrastrukturaufgabe des SOEP zu berücksichtigen.<sup>339</sup> Nach den Programmbudgets der Jahre 2017 bis 2020 soll das SOEP jährlich u. a. 20.000 Haushalte befragen. Diese Zielgröße entspricht wissenschaftlichen Empfehlungen.<sup>340</sup> Die Senatskanzlei erklärte die Programmbudgets mit dem jährlichen Zuwendungsbescheid für die Wirtschaftsführung des DIW für verbindlich.

Das DIW ist für alle kaufmännischen, rechtlichen und sonstigen administrativen Angelegenheiten des SOEP zuständig.<sup>341</sup> Es hat dem SOEP eine angemessene, sämtliche Verwaltungsabteilungen umfassende Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die hierfür anfallenden Kosten sind aus dem SOEP-Haushalt zugunsten des DIW-Haushalts pauschal auszugleichen. Nicht abgegolten sind die in der Verwaltung des DIW angesiedelten Personen, die direkt über den SOEP-Haushalt finanziert sind. Die Einzelheiten zur Abgeltung der Ausstattung und deren Höhe sind in einer separaten Vereinbarung zwischen dem Vorstand des DIW und dem Direktorium des SOEP geregelt und bedürfen der Zustimmung der Zuwendungsgeber.<sup>342</sup>

- 388** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatskanzlei mit dem DIW für das SOEP jährliche Umlagen zur anteiligen Finanzierung der Gebäudekosten, der Dienstleistungen der Verwaltung des Instituts (Kommunikation, Bibliothek, EDV, Finanzen, Personalverwaltung und -abrechnung, Betriebsrat, Beauftragte, Vorstand) sowie der Personalkosten des Graduate Centers, dem Ausbildungszentrum des DIW, vereinbart hat. In Abstimmung mit dem Zuwendungsgeber nahm das DIW seit dem Jahr 2008 aus dem SOEP-Haushalt Umbuchungen für Miete in unveränderter Höhe von 171.000 € an den DIW-Grundhaushalt vor. Die Erstattung für die Personalkosten für das Graduate Center in Höhe von 65.000 € ist seit dem Jahr 2012 unverändert. Die Erstattung für Dienstleistungen der Verwaltung in Höhe von 450.000 € hat sich seit dem Jahr 2014 nicht geändert. Seit 2014 buchte das DIW jährlich insgesamt 686.000 € vom SOEP-Haushalt an den DIW-Grundhaushalt an Gemeinkosten um. Dieser Betrag war in den Programmbudgets veranschlagt. Es war außerdem vereinbart, neue Verhandlungen über

---

338 vgl. Nägerl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 6 BHO Rn. 7

339 § 2 SOEP-GO

340 Jahresbericht des Wissenschaftsrates 2009/2010, I.5 Stellungnahme zum Status und der zukünftigen Entwicklung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Berlin (November 2009), S. 27

341 § 7 Abs. 8 DIW-Satzung i. V. m. § 4 SOEP-GO

342 § 5 SOEP-GO

die pauschale Abgeltung aufzunehmen, wenn sich die Umstände wesentlich ändern.

Die Zuwendungen an das SOEP erhöhten sich in den vergangenen Jahren von 8.464.800 € im Jahr 2017 auf 8.826.500 € im Jahr 2020. In dem gesamten Zeitraum konnte der Haushalt des SOEP nicht ausgeglichen werden. Die Unterfinanzierung beruhte u. a. auf gestiegenen Kosten für die Befragungen zur Langzeitstudie sowie höheren Personalkosten und Sachkosten.<sup>343</sup>

Die tatsächlichen anteiligen Aufwendungen des DIW für die Nutzung der Infrastruktur durch das SOEP betragen jährlich 2.694.000 €.<sup>344</sup> Dies sei nach Auskunft des DIW u. a. auf den Flächenzuwachs des SOEP und höhere Verwaltungskosten des DIW zurückzuführen.<sup>345</sup> Wegen der Unterfinanzierung buchte das DIW jährlich nur 686.000 € aus dem SOEP-Haushalt an den DIW-Haushalt um.

Nach Angaben des DIW sei es in den nächsten Jahren nicht möglich, den in den Programmbudgets für das SOEP als Zielgröße definierten Stichprobenumfang von 20.000 Haushalten bereitzustellen. Auch eine kostenintensive Auffrischung zum Ausgleich der Panelmortalität sei ausgeschlossen.<sup>346</sup> Bislang wurden jährlich in knapp 15.000 Haushalten etwa 30.000 Menschen befragt.<sup>347</sup>

Das DIW leitete seit dem Jahr 2019 diverse Maßnahmen ein, um den SOEP-Haushalt zu konsolidieren. Allerdings entsprachen allein die Feldkosten für die Befragungen den gesamten Einnahmen des SOEP-Haushalts.

- 389** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die zu niedrig bemessenen Gemeinkostenanteile des SOEP das DIW belasten. Die internen Stützungsmaßnahmen gehen zulasten der Finanzierungsanteile des Landes Berlin. Es finanziert mit seinem höheren Anteil an der DIW-Förderung von rd. 38,1 % das SOEP über seinen vereinbarten Anteil von rd. 9,6 % hinaus. Berlin trägt jährlich 765.000 € der höheren Gemeinkosten. Bei einer Finanzierung über den Haushalt des SOEP würde der Finanzierungsanteil Berlins nur 193.000 € betragen.<sup>348</sup>

Die Zuwendungsgeber und -empfänger haben über die Zukunft der Finanzierung von DIW und SOEP zeitnah zu entscheiden. Die Ermittlung unterschiedlicher

---

343 Angaben des DIW im Rahmen der Prüfung

344 Ergebnis der Neuberechnung der Gemeinkostenumlage einschließlich der Gebäudekosten auf Basis der Daten 2020; Schreiben der Senatskanzlei vom 30. November 2021 (Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung)

345 Angaben des DIW im Rahmen der Prüfung

346 Bericht der SOEP-Leitung vom 11. Februar 2020 an die Senatskanzlei

347 <https://www.leibniz-gemeinschaft.de/institute/leibniz-institute-alle-listen/diw-berlin-deutsches-institut-fuer-wirtschaftsforschung>, [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.615551.de/forschungsbasierte-infrastruktureinrichtung-sozio-oekonomisches-panel-soep.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.615551.de/forschungsbasierte-infrastruktureinrichtung-sozio-oekonomisches-panel-soep.html) (Stand: 8. August 2022)

348 Die Differenz zwischen der bislang vom SOEP geleisteten Pauschale von 686.000 € und dem tatsächlichen Gemeinkostenanteil von 2.694.000 € beläuft sich auf 2.008.000 €. 38,1 % von 2.008.000 € betragen 765.048 € und 9,6 % von 2.008.000 € betragen 192.768 €.

Zuwendungsbeträge für eine Institution, das DIW, erschwert bei der Mittelverwendung die interne bedarfsgerechte Zuweisung der Mittel. Die Aufteilung der Zuwendungen in Mittel für den DIW-Haushalt und den SOEP-Haushalt vermittelt den Eindruck zweier unabhängiger Förderinstitutionen, die es tatsächlich nicht gibt. Soll nur eine Einrichtung institutionell gefördert werden, ist ein einheitlicher Zuwendungsbetrag vorzuziehen. Wenn jedoch zwei unterschiedliche Fördergegenstände institutionell unterstützt werden, sollten sie auch organisatorisch selbstständig sein.

Durch das gegenwärtige Verfahren ist für das Land Berlin nicht von vornherein erkennbar, welche Finanzierungsanteile welchen Zweckungen dienen.

## 12.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 390 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung hat in ihrer Stellungnahme die Feststellung des Rechnungshofs zum aufgelaufenen Defizit im SOEP-Haushalt der Jahre 2017 bis 2020 bestätigt. Gründe für die Finanzierungslücke seien ein starker Personalaufwuchs, zusätzliche und nicht dauerhaft finanzierte Erhebungen sowie steigende Kosten der Datenerhebung durch das bisherige Befragungsinstitut. Aufgrund der Finanzierungsprobleme sei über Jahre die Regelung der Beteiligung des SOEP an den Gemeinkosten in Höhe der Vollzeitäquivalente ausgesetzt und der niedrige Pauschalbetrag vereinbart worden. Dies habe den DIW-Haushalt übermäßig belastet.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass sich das DIW/SOEP in einem umfassenden Prozess der Strategiebildung in enger Abstimmung mit den Finanzierungsgebern befinde. Ziel sei es, die Finanzierungsstruktur des Gesamtinstituts nachhaltig zu konsolidieren und durch eine Reform der Governance das Verhältnis des DIW zum SOEP hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse und Schnittstellen von DIW und SOEP als Abteilung klarer zu definieren. Dabei wirke das Land Berlin als federführender Zuwendungsgeber gemeinsam mit den Zuwendungsträgern des Bundes<sup>349</sup> darauf hin, dass durch die geplanten Maßnahmen eine auskömmliche und nachhaltige Finanzierung des Instituts sichergestellt werde. Der Finanzbedarf des SOEP unterliege durch zyklisch anfallende Befragungskosten erheblichen Schwankungen. Das DIW konkretisiere daher mit der seit dem 1. Januar 2022 amtierenden neuen Geschäftsführung des SOEP eine mit den Zuwendungsgebern abgestimmte Finanzstrategie, die Fehlsteuerungen im Grund- und Auftragshaushalt für die Zukunft ausschließen soll. Im Rahmen einer Verwaltungsreform werde derzeit insbesondere der Finanzbereich des DIW neu strukturiert.

---

349 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz für das DIW sowie Bundesministerium für Bildung und Forschung für das SOEP

Zur Umlage hat die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass es nach Überprüfung eine Neufestsetzung der Gemeinkosten für den institutionellen Grundhaushalt geben werde. Der bisherige Berechnungsmodus sei zu präzisieren. Die bisherige Umlagepauschale von 686.000 € solle stufenweise bis zum Jahr 2025 durch Erhöhung der Zuwendungen an das SOEP um jährlich 402.000 € angepasst werden. Die Gemeinkostenumlage solle künftig jährlich überprüft werden.

- 391 Der Rechnungshof bewertet die angekündigten Maßnahmen zur Lösung der finanziellen Schwierigkeiten des SOEP positiv. Durch den höheren Finanzierungsanteil für das DIW leistet Berlin auch weiterhin einen höheren Anteil. Der Rechnungshof sieht die Ursache der Finanzierungsprobleme des SOEP darin, dass die eigenständige Bestimmung der Zuwendungsbeträge für das SOEP nicht zu seiner organisatorischen Verankerung beim DIW passt.

## 12.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 392 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Forschung zuständige Senatsverwaltung im Rahmen der Zuwendungsgewährung an das DIW zugelassen hat, dass das DIW seit Jahren aus dem SOEP-Haushalt zur anteiligen Finanzierung der Infrastruktur Mittel an den DIW-Haushalt umbucht, deren Höhe nicht den tatsächlichen Kosten entspricht. Das DIW hätte jährlich rd. 2 Mio. € höhere Gemeinkosten vom SOEP-Haushalt an den DIW-Haushalt zahlen müssen. Die Senatsverwaltung hat hingenommen, dass Berlin jährlich im Ergebnis 572.000 € (Differenz aus 765.000 € und 193.000 €) mehr Ausgaben als bei regelkonformer Finanzierung von DIW und SOEP trägt.
- 393 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Forschung zuständige Senatsverwaltung darauf hinwirkt, dass**
- **die künftige Förderung des DIW eine transparente Finanzierung für DIW und SOEP ermöglicht und**
  - **der Finanzierungsanteil des Landes Berlin für einzelne Fördergegenstände dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf entspricht.**

## Bildung, Jugend und Familie

### 13 Schwerwiegende Versäumnisse bei der Steuerung, Koordinierung und Umsetzung der Digitalisierung der Berliner Schulen

*Der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung ist es nicht gelungen, mit dem eEducation Berlin Masterplan aus dem Jahr 2005 eine verbindliche, zeitgemäße technische Grundausstattung der Schulen als Ausgangspunkt und Voraussetzung digitalen Lehrens und Lernens flächendeckend aufzubauen. Sie hat es außerdem versäumt, ihr mit dem Masterplan verfolgtes Vorgehen und die Ziele zur Digitalisierung der Berliner Schulen rechtzeitig an die Strategie „Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und die Strategie der Kultusministerkonferenz „Bildung in der digitalen Welt“ aus dem Jahr 2016 anzupassen. Dies geschah erst mit der im August 2021 vorgestellten Digitalisierungsstrategie. Infolge dieses Versäumnisses fehlten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des DigitalPakts Schule im Mai 2019 jedoch die Konzepte für eine an den Strategien ausgerichtete schulische IKT-Infrastruktur und IKT-Ausstattung. Mit dem DigitalPakt Schule stehen seit dem Jahr 2019 Mittel von über 300 Mio. € für das Land Berlin bereit, um die Digitalisierung an den Schulen umzusetzen. Dazu muss es einen Eigenanteil von zumindest weiteren 30 Mio. € aufbringen. Durch fehlende Konzepte und Ausstattung wurde zudem die Fortführung des Schulunterrichts insbesondere in den Phasen vollständiger Schulschließungen während der COVID-19-Pandemie ab Anfang des Jahres 2020 deutlich erschwert. So hatten bis März 2022 zwar ca. 33.000 Lehrkräfte mobile Endgeräte erhalten, jedoch nur rd. 20.000 Lehrkräfte diese Geräte aktiviert und in Nutzung.*

#### 13.1 Einleitung

- 394 Bereits mit dem **eEducation Berlin Masterplan** (Masterplan) vom August 2005<sup>350</sup> hat die für Bildung zuständige Senatsverwaltung die Steigerung der Qualität des Lernens durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) im Bereich der schulischen Bildung angestrebt.

Bund und Länder verfolgen mit der am 17. Mai 2019 in Kraft getretenen „**Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024**“ das Ziel, der gesellschaftlichen sowie der finanziellen Bedeutung der Digitalisierung der Schulen Rechnung zu tragen. Der DigitalPakt Schule mit einem Gesamtvolumen von

350 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport, eEducation Berlin Masterplan – Ziele, Strategie und Handlungsfelder für den Einsatz digitaler Medien in der Berliner Bildung, August 2005, im Internet veröffentlicht unter: <https://masterplan.be.schule.de/> (Stand: 12. August 2022)

5 Mrd. € knüpft an die Strategie „Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie an die Strategie der Kultusministerkonferenz „Bildung in der digitalen Welt“ (Kultusministerkonferenz-Strategie) an und baut auf diesen auf. In der Präambel des DigitalPakts Schule wird ausgeführt: „Die fortschreitende Digitalisierung aller Lebensbereiche stellt eine zentrale strukturelle Herausforderung für die Bildung junger Menschen am Bildungsstandort Deutschland dar.“

Durch die COVID-19-Pandemie hat die Digitalisierung der Schulen nicht nur weiter an Bedeutung gewonnen, sondern es ist eine hohe Notwendigkeit zu ihrer Beschleunigung entstanden. Gleichzeitig wurden die Defizite im Bereich Schuldigitalisierung deutlich. Deshalb wurde der DigitalPakt Schule um drei **Zusatzvereinbarungen** „**Sofortausstattungsprogramm**“, „**Administration**“ und „**Leihgeräte für Lehrkräfte**“ mit einem Gesamtvolumen von 1,5 Mrd. € ergänzt. Daneben sind weitere erhebliche Aufwendungen u. a. für den Breitbandausbau notwendig.

Am 11. August 2021 hat die Senatsverwaltung ihre **Digitalisierungsstrategie** „**Schule in der digitalen Welt**“ vorgestellt, mit der u. a. für die Schulen eine verlässliche digitale Infrastruktur aufgebaut und digitale Lösungen für eine zeitgemäße Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen bereitgestellt werden sollen.

- 395 Der Rechnungshof hat den Stand der Umsetzung sowie die Koordinierung und Steuerung der Digitalisierung der Schulen im Land Berlin geprüft. In die Prüfung hat er die hierfür entwickelten Strategien, Konzepte, Fördermaßnahmen und in Anspruch genommenen Förderungen sowie die Vorgaben des E-Government-Gesetzes Berlin (EGovG Bln) für eine einheitliche IT-Ausstattung und die technische Anbindung der Schulen an zentrale IT-Fachverfahren einbezogen. Er hat zudem geprüft, ob und welche landesweiten Konzepte ergänzend entwickelt wurden, um die besonderen Anforderungen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen, und wie diese in Einklang mit der dauerhaft notwendigen Digitalisierung der Schulen stehen.

## 13.2 Zuständigkeiten nach dem Schulgesetz für das Land Berlin

- 396 Für die öffentlichen Schulen im Land Berlin gilt das Schulgesetz (SchulG), aus dem sich die verschiedenen Zuständigkeiten mit der Senatsverwaltung als Schulaufsichtsbehörde, den Bezirken als für die äußeren Schulangelegenheiten verantwortlichen Schulträgern und den selbstständigen und eigenverantwortlichen Schulen ergeben.

Jede **Schule** gestaltet und organisiert im Rahmen der staatlichen Verantwortung und der Rechts- und Verwaltungsvorschriften u. a. ihre personellen und sächlichen Angelegenheiten selbstständig und in eigener Verantwortung (§ 7 Abs. 2 SchulG).



Das gesamte Schulwesen untersteht der staatlichen Aufsicht (§ 105 SchulG). **Schulaufsichtsbehörde** ist die für das Schulwesen zuständige **Senatsverwaltung**. Sie legt im Benehmen mit den Bezirken u. a. die Grundlagen der Schulorganisation fest und bestimmt insbesondere die **Grundsätze über den Einsatz von Informations- und Kommunikationsmedien in den Schulen**. Die Schulaufsicht ist auch darauf gerichtet, die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung durch die Schule zu gewährleisten (§ 106 SchulG).

Die **Bezirke** sind (mit Ausnahme der zentral verwalteten Schulen) die für die allgemeinbildenden Schulen zuständigen Schulbehörden. Ihnen obliegt die Verwaltung und Unterhaltung der äußeren Angelegenheiten, insbesondere der Bau, die Ausstattung sowie die Unterhaltung der Schulen (§ 109 SchulG).

Die Schulen erhalten von der zuständigen Schulbehörde die erforderlichen Sachmittel u. a. für Lernmittel, Lehrmittel und Unterrichtsmaterial einschließlich der IKT. Hierfür soll die für das Schulwesen zuständige Senatsverwaltung im Benehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen Mindeststandards festlegen (§ 7 Abs. 5 SchulG).

### 13.3 Prüfungsmaßstab

- 397 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen (Nr. 2.2 AV § 7 LHO). Ausgaben für größere Entwicklungsvorhaben dürfen erst veranschlagt werden, wenn **Planungen** und Schätzungen **der Kosten** vorliegen (§ 24 Abs. 2 LHO).

Weiterhin sind die **Regelungen des EGovG Bln** für die Senats- und Bezirksverwaltungen mit den ihnen nachgeordneten nicht rechtsfähigen Anstalten maßgeblich, zu denen auch die öffentlichen Schulen gehören (§ 7 Abs. 1 SchulG). Der Einsatz der IKT wird in der Berliner Verwaltung nach den Vorschriften des Abschnitts 3 – **IKT-Steuerung** – des EGovG Bln gesteuert (§ 20 EGovG Bln). Die IKT-Steuerung ist eine Organisationseinheit der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung. Sie wird von der IKT-Staatssekretärin oder dem IKT-Staatssekretär geleitet (§ 21 EGovG Bln).

Das **IT-Dienstleistungszentrum Berlin** (ITDZ) wurde als zentraler Dienstleister für die IKT in der Berliner Verwaltung festgelegt (§ 24 EGovG Bln). Die Behörden und Einrichtungen sind für die Durchführung ihrer Aufgaben zur Abnahme dieser Leistungen des ITDZ verpflichtet. Die IKT-Staatssekretärin oder der IKT-Staatssekretär kann Ausnahmen von der Abnahmepflicht gestatten, wenn das ITDZ die Leistung nicht innerhalb einer angemessenen Frist oder nicht zu marktüblichen Preisen liefern kann oder andere dringende Sachgründe bestehen (§ 24 Abs. 4

EGovG Bln). Bis zum 31. Dezember 2021 waren die Berliner Schulen aufgrund einer entsprechenden **Genehmigung** von der Abnahmepflicht ausgenommen.

Das von der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung im April 2007 erlassene **Projektmanagementhandbuch** (PMH)<sup>351</sup> regelt, neben den Anforderungen an die Projektvorbereitung und die dabei zu erzielenden Ergebnisse, insbesondere auch die Organisationsform und die Vorgehensweise bei der Projektarbeit, um eine wirtschaftliche, qualitätsgerechte und risikoarme Durchführung von Projekten der Berliner Verwaltung zu erreichen.

### 13.4 eEducation Berlin Masterplan

398 Mit dem **Masterplan** vom August 2005 schrieb die für Bildung zuständige Senatsverwaltung das „Pädagogische Rahmenkonzept für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik in der Berliner Schule“ aus dem Jahr 2000 fort, wobei den veränderten gesellschaftlichen Herausforderungen und den speziellen Anforderungen an eine zeitgemäße Bildung Rechnung getragen werden sollte.

Die **Projektleitung** und **Projektsteuerung** oblagen der Abteilung II der Senatsverwaltung. Diese sollte im direkten Durchgriff die Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben sicherstellen. Aufgrund der dynamischen Entwicklung im Bereich der IKT-gestützten Bildung wurde der Masterplan als ein Prozess verstanden, der sich in einer permanenten Fortentwicklung befinden sollte.

Mit dem Masterplan sollte eine „pädagogische IT-Betreuung“ eingerichtet werden. In jeder Schule soll ein/-e „**IT-Betreuer/-in an Schulen**“ (ITB) vorhanden sein, der/die eng mit der Schulleitung, dem/der „**IT-Regionalbetreuer/-in in den Berliner Bezirken**“ (ITRB), der regionalen Schulaufsicht sowie dem Schulträger zusammenarbeitet. Zu den Aufgaben der ITB gehören u. a.

- die Beratung und Planung bei der Ausstattung der Schule mit Hard- und Software sowie Beratung der schulischen Gremien bei Entscheidungen im IT-Bereich und
- die Federführung für die Erstellung des IT-Konzepts („Medienkonzept“) der Schule unter Berücksichtigung des IT-Gesamtkonzepts sowie in Abstimmung mit dem ITRB der Region.

Jede Schule sollte, ausgehend von fachlichen Zielen auf der Basis der vorgegebenen Bildungsstandards und im Einklang mit den entsprechenden Lehrplänen, in einem Medienkonzept darstellen, wie sie digitale Medien in den Unterricht integrieren und die digitale Kompetenz der Schülerinnen und Schüler fördert bzw. zu fördern beabsichtigt.

---

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

Zu den Maßnahmen, die den Bezirken obliegen und **nicht** im Masterplan **aufgegriffen** wurden, zählt insbesondere die **Ausstattung der Lehrkräfte mit Computerarbeitsplätzen bzw. Dienstlaptops** (vgl. § 109 SchulG). Eine Umfrage der Senatsverwaltung unter den Bezirken ergab, dass die Schulen im Rahmen der pädagogischen Eigenverantwortung darüber zu entscheiden hatten, ob den Lehrkräften Endgeräte zur Verfügung gestellt wurden und ob die unterrichtliche Nutzung privater mobiler Endgeräte zugelassen wurde.<sup>352</sup>

- 399 Die **Umsetzung des Masterplans wurde im Jahr 2005** als Modellprojekt **begonnen**. In der ersten Phase sollten die im Masterplan beschriebenen Maßnahmen an ca. 10 bis 15 % der allgemeinbildenden Schulen pilotiert werden. Der Masterplan sollte sich dabei als „alltags- und praxistauglich erweisen“.<sup>353</sup> Die evaluierten Ergebnisse sollten ab dem Jahr 2006 auf einen größeren Kreis von Schulen übertragen werden. Hinsichtlich des Einrichtens „von persönlichen, ortsflexiblen Nutzungsmöglichkeiten von IT“ ging die Senatsverwaltung von einem **„Zeithorizont bis 2010“** aus.

Der Masterplan sollte in Form einer Kampagne umgesetzt und bei den Berliner Lehrkräften massiv beworben werden. Dazu gehörten spätere Aktionen, wie z. B. „Werden Sie Masterplan-Partnerschule“ oder „Werden Sie Masterplan-Modellschule“ sowie weitere Maßnahmen im Rahmen von Masterplan-Leitprojekten.

**Nach fünfjähriger Laufzeit wurde der Masterplan** im Rahmen einer Doktorarbeit<sup>354</sup> **evaluiert**. Mit Stand vom November 2015 wurde von der Senatsverwaltung eine „Bilanz“ zur Umsetzung des Masterplans gezogen. Dabei fand eine Datenerhebung der Senatsverwaltung aus dem Jahr 2012 Berücksichtigung, an der über 85 % der öffentlichen allgemeinbildenden Berliner Schulen teilgenommen hatten. Danach beurteilten 96,6 % das integrierte Konzept des Masterplans mit seinen kostenfreien Angeboten für IT-Ausstattung, Vernetzung, Lehrerfortbildung und Projektunterstützung als hilfreich und notwendig. Die Frage, ob ein weiterer Ausstattungsbedarf an Computern, Notebooks, Whiteboards (usw.) bestünde, wurde von 97,3 % mit „Ja“ beantwortet.<sup>355</sup>

Für die Umsetzung des Masterplans hatte die Senatsverwaltung einen entsprechenden eigenen Haushaltstitel in Höhe von rd. 1,2 Mio. € jährlich als „Masterplantitel“ eingerichtet. Weitere **Mittel für die Umsetzung des Masterplans** stellte die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Stiftung) zur Verfügung. Zudem wurden von der Senatsverwaltung Fördermittel aus dem Europäischen

---

352 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 28. Januar 2019 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/17479)

353 Masterplan, a. a. O., S. 50

354 Neufert, Der „eEducation Berlin Masterplan“ als Planungs- und Umsetzungsinstrument für die Ausbreitung der informationstechnischen Bildung und die Entwicklung der Medienkompetenz, Untersuchung der Auswirkungen auf die Berliner Schulen nach fünfjähriger Laufzeit, Januar 2014

355 vgl. Neufert, Präsentation: Der „eEducation Berlin Masterplan“ Einsatz der Digitalen Medien in den Berliner Schulen – Eine Bilanz, November 2015

Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) akquiriert. Für die Umsetzung des Masterplans standen für den Zeitraum 2005 bis Ende 2015

- Mittel der DKLB-Stiftung in Höhe von 35 Mio. € (56 %),
- Mittel aus dem EFRE in Höhe von 15 Mio. € (24 %) und
- Landesmittel in Höhe von 13 Mio. € (20 %),

mithin insgesamt 63 Mio. € zur Verfügung.<sup>356</sup>

- 400 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es der Senatsverwaltung **nicht gelungen** ist, mit dem Masterplan **eine zeitgemäße technische Grundausrüstung der Schulen** als Ausgangspunkt und Voraussetzung digitalen Lehrens und Lernens flächendeckend **aufzubauen**. Defizite bestehen insbesondere beim Ausbau einer flächendeckenden leistungsfähigen standardisierten Netzinfrastruktur und bei der Breitbandanbindung.

**Grundsätzliche Anforderungen an Projekte**, wie sie beispielsweise in der Landeshaushaltsordnung verankert sind, **wurden nicht beachtet**. So hat es die Senatsverwaltung als Projektverantwortliche versäumt, vor Umsetzung des Masterplans die erforderlichen Planungsunterlagen zu erstellen, um dem Haushaltsgesetzgeber einen zutreffenden Überblick über die finanziellen Auswirkungen des Masterplans für eine zuverlässige Veranschlagung der Ausgaben zu verschaffen (§ 24 Abs. 2 LHO). Zu diesen Planungsunterlagen hätten insbesondere auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gehört (§ 7 LHO).

Dem Haushaltsgesetzgeber hätten die aus dem Masterplan, einschließlich sämtlicher erkennbarer Folgemaßnahmen, erwachsenden **Haushaltsbelastungen** offengelegt werden müssen. Mit einer zutreffenden Veranschlagung der Ausgaben im Haushalt hätte zudem eine Grundlage für eine flächendeckende und zeitlich überschaubare Durchführung vorgelegen. Stattdessen hing der **Projektfortschritt** u. a. von der Höhe der **eingeworbenen Mittel** ab. Damit war die Planung einer flächendeckenden Digitalisierung schon auf dieser Grundlage nicht möglich.

Ein weiteres **Problem** sieht der Rechnungshof in der **Freiwilligkeit der Teilnahme** an den Pilotprojekten sowie der **fehlenden Verbindlichkeit** der Übernahme der evaluierten Ergebnisse. Als Folge davon war eine Planung und Steuerung der flächendeckenden Umsetzung des Masterplans durch die Senatsverwaltung nicht möglich. Trotz Masterplan bestimmten und bestimmen individuelles Engagement und die Finanzsituation der Schulträger und der Schulen die Qualität der IKT-Ausstattung und die Intensität des Einsatzes digitaler Bildungsmedien.

---

<sup>356</sup> vgl. Neufert, Präsentation: Der „eEducation Berlin Masterplan“ Einsatz der Digitalen Medien in den Berliner Schulen – Eine Bilanz, November 2015

Eine umfängliche Evaluation des Masterplans hat nicht stattgefunden, sondern im Wesentlichen nur eine Auswertung nach fünfjähriger Laufzeit im Rahmen einer Dissertation. Auch wurde der Masterplan entgegen der ursprünglichen Absicht nicht an die „dynamische Entwicklung im Bereich der IKT gestützten Bildung“ angepasst und auch nicht „permanent fortentwickelt“, sodass zu bezweifeln ist, ob dieser nach 17-jähriger Laufzeit die Grundlage für „aktive“ Einzelprojekte bilden kann.

Besonders kritisch sieht der Rechnungshof, dass Konzepte und Vorgaben hinsichtlich der **IT-Ausstattung der Lehrkräfte** fehlten. Dies führte letztendlich zu dem Einsatz privater IKT und Software im edukativen Bereich. Die Lehrkräfte erhielten beim Einsatz ihrer privaten mobilen Geräte keine einheitliche Unterstützung. Es wurden weder Vorgaben zur Einholung einer schriftlichen Genehmigung noch zur Einhaltung von Maßnahmen zur IT-Sicherheit oder zum Datenschutz gemacht. Hier hing der IT-Einsatz der Lehrkräfte von ihrem individuellen Engagement ab. Der Einsatz privater IKT und Software war der Verwaltung bekannt, blieb aber trotzdem hinsichtlich der damit verbundenen Lizenz-, Haftungs-, IT-Sicherheits- und Datenschutzfragen unregelt.

### 13.5 DigitalPakt Schule und Maßnahmen zur COVID-19-Pandemie

- 401 Zur Schaffung einer leistungsfähigen IKT-Infrastruktur und IKT-Ausstattung wurde am 16. Mai 2019 zwischen Bund und Ländern die „**Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024**“ geschlossen. Danach beteiligt sich der Bund mit einer Förderquote von höchstens 90 %, die Länder einschließlich der Kommunen mit mindestens 10 % am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten der Investitionen eines Landes. Insgesamt stellt der Bund 5 Mrd. € zur Verfügung. Diese werden auf die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt. Der Anteil Berlins beträgt danach 5,13754 %, insgesamt 256,9 Mio. €.

Die Senatsverwaltung veröffentlichte die Bekanntmachung „Maßnahmen im Land Berlin zur Umsetzung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ als Förderrichtlinie am 30. Oktober 2019.

Vorausgegangen war dem die **Bildungsoffensive** des Bundesministeriums für Bildung und Forschung aus dem Jahr 2016. Diese zielt darauf ab, überall in Deutschland gleichwertige Voraussetzungen für die digitale Bildung zu ermöglichen. Nach der **Kultusministerkonferenz-Strategie** aus dem gleichen Jahr bilden leistungsfähige Infrastruktur- und Ausstattungskonzepte einen integralen Bestandteil eines Gesamtkonzeptes zur „Bildung in der digitalen Welt“. Dazu gehören im Wesentlichen:

- Breitband,
- Schulhausvernetzung,

- Funknetz (WLAN),
- Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit mobilen Endgeräten sowie
- Arbeits- und Kommunikationsplattformen.

402 Als Reaktion auf die **COVID-19-Pandemie** und die damit verbundenen Einschränkungen des Präsenzunterrichts ab dem Jahr 2020 stellte der Bund den Ländern nach Maßgabe von drei **Zusatzvereinbarungen** jeweils zusätzliche 500 Mio. € Bundesmittel bereit, sodass insgesamt 1,5 Mrd. € zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Pandemie zur Verfügung standen.

Mit der **Zusatzvereinbarung „Sofortausstattungsprogramm“** sollte die Ausstattung der Schulen mit mobilen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler gefördert werden. Sie trat am 4. Juli 2020 in Kraft. Die Bundesmittel sollten möglichst im Jahr 2020 vollständig verausgabt werden. Bis Ende des Jahres 2020 hatte die Senatsverwaltung aus der Zusatzvereinbarung insgesamt 51.110 mobile Leihgeräte aus 22,59 Mio. € Bundesmitteln und 6,77 Mio. € Landesmitteln für öffentliche Schulen sowie 0,625 Mio. € für die zentrale Konfiguration beschafft. Die letzte Lieferung von Geräten erfolgte im März 2021. Damit wurde der gesamte gemeldete Bedarf für Schülerinnen und Schüler ohne eigenes Gerät gedeckt, die Anspruch auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepakt haben.<sup>357</sup>

Mit der **Zusatzvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“** sollte die Anschaffung von schulgebundenen mobilen Endgeräten, einschließlich der Inbetriebnahme sowie des für den Einsatz erforderlichen Zubehörs, gefördert werden. Die Vereinbarung trat am 27. Januar 2021 in Kraft. Die Investitionen durften frühestens ab dem 3. Juni 2020 vorgenommen werden und müssen vor dem Ende der Laufzeit des DigitalPakts Schule erfolgt sein (§ 4 der Zusatzvereinbarung). Auf Grundlage der Zusatzvereinbarung wurden 22.800 Geräte finanziert. Weitere 10.600 Geräte und die Ausstattung aller Geräte mit Office-Lizenzen wurden durch die Entnahme aus der **Pandemierücklage** finanziert.<sup>358</sup> Bis März 2022 haben ca. 33.000 Lehrkräfte Dienstgeräte erhalten. Davon haben nur rd. 20.000 Lehrkräfte diese Geräte aktiviert und in Nutzung. Allerdings sind die Geräte bisher im Wesentlichen nur mit Standardsoftware und Software zur Steuerung der Whiteboards ausgestattet. Weitere Anwendungen für die Lehrkräfte sollen noch entwickelt werden.

Mit der **Zusatzvereinbarung „Administration“** sollte der Ausbau von professionellen Strukturen zur Administration digitaler Lehr-Lern-Infrastrukturen gefördert werden. Sie trat am 4. November 2020 in Kraft. Förderfähig sind nur Investitionen und befristete Ausgaben, die zwischen dem 3. Juni 2020 und dem Ende des Förderzeitraums des DigitalPakts Schule getätigt werden. Die für eine Förderung

---

357 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 3. Mai 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/27405)

358 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 4. Juni 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3626)

notwendige Bekanntmachung hatte die Senatsverwaltung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht veröffentlicht.

- 403 Die Länder melden jeweils zum Stichtag 31. Dezember und 30. Juni dem Bund ihren Mittelabfluss. Von der Senatsverwaltung, Stabsstelle „Schule in der digitalen Welt“, wurden zum Stichtag 31. Dezember 2021 für Berlin folgende Daten gemeldet:

<u>Zur Verfügung stehende Mittel</u>	<u>Absolute Zahlen</u>
Basis-DigitalPakt	256.877.000,00 €
Zusatzvereinbarung „Sofortausstattungsprogramm“	25.687.700,00 €
Zusatzvereinbarung „Administration“	25.687.700,00 €
Zusatzvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“	25.687.700,00 €

<u>Mittelabfluss</u>	<u>Absolute Zahlen</u>
Basis-DigitalPakt	52.812.824,50 €
Zusatzvereinbarung „Sofortausstattungsprogramm“	25.684.286,40 €
Zusatzvereinbarung „Administration“	0,00 €
Zusatzvereinbarung „Leihgeräte für Lehrkräfte“	25.684.286,40 €

<u>Mittelbindung</u>	<u>Absolute Zahlen</u>
Basis-DigitalPakt	175.606.013,62 €
Zusatzvereinbarung „Administration“	0,00 €

Bereits der nicht gegebene Abfluss von Mitteln für den Bereich „Administration“ zeigt, dass ein koordinierter und einheitlicher Einsatz der beschafften Endgeräte nicht sichergestellt war.

- 404 Viele Berliner Schulen verfügten bis zum Beginn der COVID-19-Pandemie über keine leistungsfähigen Netze und nur über einen moderat leistungsfähigen DSL-Anschluss. Daher beschaffte die Senatsverwaltung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zur kurzfristigen Internet-Anbindung von Schulstandorten und zur WLAN-Anbindung einzelner, bisher nicht vernetzter Räumlichkeiten 10.000 mobilfunkbasierte LTE-Router<sup>359</sup>.

Diese Maßnahme stellt keine nach dem DigitalPakt Schule förderfähige Maßnahme dar, sondern lediglich eine pandemiebedingte Interimslösung. Die Finanzierung erfolgte aus Berliner Landesmitteln. Für die Anschaffung der LTE-Router fielen einmalig ca. 1,0 Mio. € und für den laufenden Betrieb fallen ca. 1,2 Mio. € pro Jahr an.

---

<sup>359</sup> vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 17. Dezember 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10313)

Um die Schulen mit einer geeigneten technischen Netzinfrastruktur auszustatten und die Interimslösung abzulösen, beauftragte die Senatsverwaltung das ITDZ im Jahr 2021 mit der Durchführung von drei Ausschreibungen sowie dem Aufbau einer Programmorganisation zu deren Umsetzung:

- Ausschreibung „**Rahmenvereinbarung Breitbandausbau**“  
Das geschätzte Auftragsvolumen dieser Ausschreibung beträgt ca. 30 bis 48 Mio. €. Der Zuschlag wurde am 15. September 2021 erteilt. Die 12 Verträge (ein Vertrag/Los je Bezirk) wurden im September 2021 mit dem Auftragnehmer geschlossen. Die Laufzeit der Verträge beträgt vier Jahre.
- Ausschreibung „**Rahmenvereinbarung WLAN**“  
Das geschätzte Auftragsvolumen beläuft sich auf ca. 58 Mio. €. Der Angebotszeitraum bei der Ausschreibung wurde verlängert. Der Zuschlag wurde im Frühjahr 2022 erteilt.
- Ausschreibung „**Rahmenvereinbarung Passive Infrastruktur/LAN**“  
Das geschätzte Auftragsvolumen beträgt ca. 248 Mio. €. Der Zuschlag wurde am 24. Februar 2022 erteilt. Da die Innenverkabelung Teil der technischen Gebäudeausstattung ist, verbleibt die Ausführung in der Hoheit der Bezirke als Schulträger. Rahmenvertragshalterin ist die Senatsverwaltung. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden zwölf Schulstandorte prototypenhaft beauftragt.
- Programmvertrag zum Programm „**Programmorganisation für Breitband- und WLAN-Ausbau an Schulen 2022-2023**“; **Programmauftrag (Phasen „Build“ und „Run“)**  
Der Fokus dieses Vertrages vom 14. Januar 2022 liegt auf der Etablierung und Wahrnehmung des Programmmanagements zur Steuerung und Koordinierung der Elemente Breitband- und WLAN-Ausbau (inklusive Schnittstellen zu passiver Infrastruktur) an Berliner Schulen. Das Programmmanagement für die passive Infrastruktur/LAN umfasst der Vertrag nicht.

**405** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es die Senatsverwaltung versäumt hat, ihr mit dem Masterplan verfolgtes **Vorgehen** und ihre **Ziele** zur Digitalisierung der Berliner Schulen rechtzeitig an die Strategie „Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und die Kultusministerkonferenz-Strategie anzupassen. So blieb insbesondere die mit dem Masterplan angestrebte **IKT-Ausstattung** hinsichtlich

- der Breitbandanbindung der Schulen,
- der strukturierten Verkabelung der Schulgebäude,
- der Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit mobilen Endgeräten,
- des Zugangs mobiler Endgeräte zum schulischen Netz sowie
- des Ausbaus einer Lernplattform als zentrale Voraussetzung für den Einsatz digitaler Medien

weit hinter der von der Kultusministerkonferenz als notwendig angesehenen IKT-Infrastruktur und -Ausstattung zurück. Infolge dieses Versäumnisses fehlten



zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des DigitalPakts Schule Konzepte für eine an der Kultusministerkonferenz-Strategie ausgerichtete schulische IKT-Infrastruktur und -Ausstattung. Die COVID-19-Pandemie verschärfte die Situation Anfang des Jahres 2020. Den Schülerinnen und Schülern sowie Lehrkräften fehlten mobile Endgeräte und Lern- bzw. Kommunikations- und Arbeitsplattformen zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebs, insbesondere in den Phasen vollständiger Schulschließungen.

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wurden mithilfe der Mittel aus dem DigitalPakt Schule in kurzer Zeit die schulische IKT-Infrastruktur und -Ausstattung erheblich ausgebaut. Vor dem Hintergrund fehlender Konzepte für den Einsatz dieser Ausstattung und einer noch über Jahre im Aufbau befindlichen Netzinfrastruktur ist eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel jedoch nicht sichergestellt. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Abnahme der Leistungen aus den Rahmenvereinbarungen für den Breitband-, WLAN- und LAN-Ausbau durch die Schulträger bzw. die Schulen nicht verbindlich geregelt ist, und dass die Ausstattung der Schulen mit passiver Infrastruktur/LAN weder zentral gesteuert noch koordiniert wird.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung zudem darauf hingewiesen, dass sich durch diese IKT-Ausstattung ein höherer Mittelbedarf für den Betrieb und insbesondere auch die Administration ergibt. Es ist unerlässlich, dass umgehend die Voraussetzungen geschaffen werden, die Mittel aus der Zusatzvereinbarung „Administration“ binden und abrufen zu können. Auch müssen Mittel für Ersatzbeschaffungen der mithilfe des DigitalPakts Schule beschafften IKT in zukünftigen Haushaltsjahren eingeplant werden.

### 13.6 Digitalisierungsstrategie

- 406 Anfang des Jahres 2020 richtete die Senatsverwaltung eine **Steuerungsgruppe** ein, die die operativen Themen aus dem Bildungsbereich zur Digitalisierung sowie Strategien dazu abstimmen sollte. Ziel der Steuerungsgruppe war es, innerhalb eines Jahres eine abgestimmte „Digitalisierungsstrategie Bildung“ zu entwickeln. Im Dezember 2020 wurde von der Senatsverwaltung zusätzlich ein **Landesbeirat** Digitalisierung mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Schule und Wirtschaft eingerichtet. Diese sollen, bezogen auf die Schule in der digitalen Welt, ihre Erfahrungen in die Entwicklung von Leitlinien und die Gestaltung von digitalen Lösungen einbringen.

Die Digitalisierungsstrategie, die am 11. August 2021 vorgestellt wurde, bezieht sich auf den „Aktionsplan für digitale Bildung 2021-2027“ zur „Neuaufstellung des Bildungswesens für das digitale Zeitalter“ der EU-Kommission. Sie setzt **zwei strategische Prioritäten**:

- Aufbau und Konsolidierung einer digitalen Infrastruktur sowie Bereitstellung digitaler Lösungen für das Lehren und Lernen mit und über Medien sowie für eine digitale Verwaltung
- Entwicklung digitaler Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler sowie des pädagogischen Personals

Die **Projekte zur Realisierung der Digitalisierungsstrategie** sind in Form einheitlich strukturierter Steckbriefe beschrieben. Die **Steckbriefe** sind in fünf Kapiteln thematisch zusammengefasst:

- Berliner Schulportal
- IT-Infrastruktur und IT-Architektur
- Aus-, Fort- und Weiterbildung
- Service und Support
- strategische Steuerung der Digitalisierung

407 Von der Senatsverwaltung wurden weder für die Digitalisierungsstrategie noch für die damit verbundenen Einzelprojekte **Planungsunterlagen** oder **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** erstellt. Damit hat sie es erneut versäumt, dem Haushaltsgesetzgeber einen Überblick über die finanziellen Auswirkungen für eine zuverlässige Veranschlagung der Ausgaben eines IKT-Vorhabens zu verschaffen. Dies wäre insbesondere aufgrund der Zuständigkeiten der Senatsverwaltung, der Bezirke und der Schulen hinsichtlich der Bereitstellung und Bewirtschaftung der Mittel erforderlich gewesen.

Die Senatsverwaltung hat die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie zudem nicht entsprechend dem PMH vorbereitet. Sie hat es versäumt, im Rahmen einer **Projektvorbereitung** gemäß Abschnitt 4 des PMH die Vorgaben für die Einzelprojekte hinsichtlich der Zielsetzung, der Ergebnisse, der Aufgaben und der erwarteten Qualität ausreichend festzulegen. Lediglich für das Projekt „Migration der schulischen IKT in das ITDZ“ existiert ein Projektauftrag für ein Vorprojekt, zu dem zum Prüfungszeitpunkt keine Ergebnisse vorlagen.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die Anforderungen an die Einrichtung einer **Projektorganisation** gemäß PMH nur bei den Teilprojekten zum Breitband- und WLAN-Ausbau beachtet wurden. Hinsichtlich der übrigen Teilprojekte wurde keine angemessene Projektorganisation eingerichtet. Aufgrund

- der großen Zahl der Beteiligten (Senatsverwaltungen, Schulträger und Schulen, ITDZ),
- der Komplexität der Strategie und
- der Vielzahl an Schnittstellen zwischen den Teilprojekten

wäre die Einrichtung und personelle Besetzung von Projektleitungen, Entscheidungs- und Abstimminstanzen sowie der sonstigen Rollen und Arbeitsgruppen nach den Vorgaben des PMH zwingend notwendig gewesen.

Einen weiteren Mangel sieht der Rechnungshof in der **fehlenden Verbindlichkeit**, die sich schon nachteilig bei der Umsetzung des Masterplans ausgewirkt und die Heterogenität des IT-Einsatzes in den Berliner Schulen sogar noch verstärkt hat. Zur Umsetzung der zahlreichen Maßnahmen besteht allenfalls eine Selbstverpflichtung der Beteiligten. Nur die Vorgabe von verbindlichen Zielen und Priorisierungen ermöglicht eine wirksame Steuerung und Koordinierung. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten ist die Teilnahme an den Teilprojekten sowie die Übernahme der Ergebnisse nicht selbstverständlich und auch nicht rechtlich durchzusetzen. Deshalb wäre es erforderlich gewesen, im Rahmen der Projektvorbereitung verbindlich die Teilnahme zu regeln. Damit wäre die Senatsverwaltung als Schulaufsichtsbehörde auch § 106 SchulG nachgekommen, um durch einen vereinheitlichten IKT-Einsatz der Schulen die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

### 13.7 Steuerung der Digitalisierung in der Senatsverwaltung

408 Die Aufbauorganisation gliedert eine Behörde in Organisationseinheiten und weist diesen konkrete Aufgaben zu. Sie ist nach sachlichen und rationellen Gesichtspunkten zu gestalten. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sollen möglichst große Organisationseinheiten gebildet werden; die Leitungsspanne in obersten Behörden soll mindestens 1:5 betragen. Selbstständige, der Behördenspitze unmittelbar zugeordnete Organisationseinheiten, insbesondere Stabsstellen, sollen nur ausnahmsweise und insbesondere bei Erfüllung folgender Kriterien eingerichtet werden:

- ihre Aufgaben müssen die Behördenleitung unmittelbar unterstützen,
- der Unterstützungsbedarf kann dauerhaft oder temporär sein,
- es sollen Themen oder Projekte bearbeitet werden, bei denen die Behördenleitung einen unmittelbaren Steuerungs- oder Informationsbedarf hat, insbesondere zur Bündelung und Koordination von Spezialaufgaben, die alle Fachbereiche der Behörde betreffen.<sup>360</sup>

409 Zum Beginn der Prüfung des Rechnungshofs im April 2021 war ein Referat in der Senatsverwaltung neben der Schulentwicklungsplanung, der Schulbaufinanzierung sowie den Standards für Lehr- und Lernmittel auch zuständig für Medien und IT in Schulen.

Zum 1. Juni 2021 wurde ein neues **Referat „Schule in der digitalen Welt“** eingerichtet, das die an Digitalisierungsvorhaben beteiligten internen wie externen Akteure vernetzen sowie die bisher getrennt betrachteten Handlungsfelder zur Digitalisierung pädagogischer und administrativer Prozesse auf der Grundlage einer Prozesslandkarte des Berliner Schulwesens und der jeweils geltenden Re-

---

360 vgl. Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation vom 5. Dezember 2016

gelwerke verzahnen sollte. Mit dem neuen Referat sollten zudem die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen, die Gewinnung von zusätzlichem Fachpersonal sowie die kontinuierliche Personalentwicklung verbunden sein.

Dieses Referat ist zu Beginn des Jahres 2022 **in eine Stabsstelle umgewandelt** worden, die bei dem für Jugend, Familie und Schuldigitalisierung zuständigen Staatssekretär angesiedelt ist. Die Stabsstelle bestand zum Ende der Erhebungen aus vier Fachgruppen (Sachgebieten), die der Stabsstellenleitung unterstellt waren und ganz überwiegend operative Aufgaben wahrnehmen.

Der Stabsstellenleitung waren außerdem eine Geschäftsstelle, ein Finanzcontrolling, ein Prozessmanagement und ein Redakteur/Pressereferent zugeordnet. Zur näheren Beschreibung der Aufgaben der Stabsstelle übersandte die Senatsverwaltung nicht aktualisierte und für alle Positionen vervollständigte Anforderungsprofile.

Nach Angaben der Senatsverwaltung waren in der Stabsstelle im April 2022 insgesamt **45 Personen tätig und 10 Stellen in der Ausschreibung bzw. noch unbesetzt**. Die Stabsstelle sei geschaffen worden, um den Stellenwert der Aufgabe „Schuldigitalisierung“ zu erhöhen. Sie schaffe den Rahmen für die Infrastruktur, die fachliche Ausgestaltung erfolge durch die für Bildung zuständigen Fachreferate.

Für die aktuell betreuten Fachverfahren werden Dienstleister aus Rahmenverträgen des ITDZ in Anspruch genommen. Für den Doppelhaushalt 2022/2023 sind weitere Stellen angemeldet worden.<sup>361</sup>

Die Stabsstelle ist geschäftsführend zuständig für die bei der Senatsverwaltung eingerichtete Steuerungsgruppe. Diese wird vom für Schuldigitalisierung zuständigen Staatssekretär geleitet, in ihr vertreten ist zudem der Staatssekretär für Bildung. Beteiligt sind außerdem die Fachbereiche, die nach den Handlungsfeldern der Kultusministerkonferenz-Strategie für die Umsetzung einer Bildung in der digitalen Welt verantwortlich sind.

Ebenfalls besteht der Landesbeirat Digitalisierung fort. An dessen Sitzungen nehmen Vertreterinnen oder Vertreter von der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung, das ITDZ oder die Senatskanzlei nicht teil. Die IKT-Steuerung und das ITDZ sind weder in der rein verwaltungsinternen Steuerungsgruppe noch im Landesbeirat vertreten.

- 410 Den Ansatz, in einem gesonderten Referat die mit dem Bereich „Schule in der digitalen Welt“ verbundenen Aufgaben zusammenzuführen und so bisher getrennt betrachtete Handlungsfelder zur Digitalisierung pädagogischer und administrativer Prozesse zu verzahnen, kann der Rechnungshof grundsätzlich

---

<sup>361</sup> vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 28. Februar 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10964)

nachvollziehen. Diese Organisationsänderung erfolgte jedoch ohne eine vorhergehende organisatorische Untersuchung. Weder wurden die bis dahin bestehenden Prozessabläufe analysiert und ggf. optimiert noch der für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Personalbedarf ermittelt und Schnittstellen zu anderen Organisationseinheiten definiert und ggf. minimiert. Auch der Umwandlung des Referats in eine Stabsstelle gingen keinerlei organisatorische Untersuchungen voran. Ermittlungen, ob der Stellen- und damit verbundene Personalaufwuchs sachgerecht war und ist, fanden ebenfalls nicht statt.

Stabsstellen sollen nur ausnahmsweise gebildet werden, insbesondere zur Bündelung und Koordination von Spezialaufgaben, die alle Fachbereiche der Behörde betreffen, um über die Leitung einer Organisation unmittelbar zu steuern und diese direkt zu informieren. Mit der Zuordnung von umfänglichen operativen Fachaufgaben, die regelmäßig in einer Linienorganisation wahrzunehmen sind, **gleich** die Stabsstelle in ihrer Größe nicht nur **einer Abteilung**, sie geht damit deutlich über den Charakter einer Stabsstelle hinaus. Das zeigt auch die bei weitem über die für oberste Landesbehörden hinausgehende empfohlene Mindestleitungsspanne, sodass hier die Bildung mehrerer Referate naheliegend gewesen wäre. Insgesamt widerspricht dies organisatorischen Grundsätzen. Zudem kann mit ihrer Errichtung die organisatorische Grundausrichtung der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung mit klaren Zuständigkeiten und Weisungsbefugnissen beeinträchtigt werden. Dies gilt umso mehr, als die Stabsstelle nicht dem für Bildung zuständigen Staatssekretär zugeordnet ist. Für die Durchführung von Projekten muss zudem eine Projektorganisation im Sinne des PMH eingerichtet werden.

Durch die **fehlende Beteiligung der IKT-Steuerung und des ITDZ** insbesondere in der Steuerungsgruppe bei der Senatsverwaltung, aber auch im Landesbeirat wird eine stetige Abstimmung über die fachlichen Anforderungen an die schulische IKT und ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der IKT-Steuerung erschwert. Darüber hinaus kann es zu Verzögerungen bei Beschaffungen unter Beteiligung des ITDZ führen. Ohne Einbindung der IKT-Steuerung besteht zudem die Gefahr, dass der große Bereich der Digitalisierung der Schulen nicht in ein Gesamtkonzept für die Digitalisierung des Landes Berlin eingefügt werden kann.

### 13.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 411 Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs Stellung genommen. Die für Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung sowie das ITDZ haben von einer Stellungnahme abgesehen.
- 412 Hinsichtlich der Feststellungen zum **eEducation Masterplan** hat die für Bildung zuständige Senatsverwaltung ausgeführt, dass dieser im Gegensatz zur **Digitalisierungsstrategie „Schule in der digitalen Welt“**, die das **Steuerungsinstrument der Senatsverwaltung** zur Digitalisierung des Berliner Schulwesens

im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeiten sei, „den Leitgedanken“ habe, „die Voraussetzungen für Lernende zu schaffen, eine angemessene Teilhabe an den Zugängen zu den aktuellen Informations- und Kommunikationsmitteln zu erhalten.“

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen einer klassischen Kosten-Nutzen-Analyse sei bei den einzelnen Leitprojekten, welche vorrangig aus den Anregungen und Wünschen der Schulen resultieren, „in dieser Phase nicht möglich“. Die Evaluation des Einsatzes von digitalen Lehr- und Lernmitteln im Unterricht sei bereits in die Kriterien der Schulinspektion eingearbeitet und werde dort ausgewertet. Die Kosten der Evaluation würden nicht über den eEducation Masterplan „abgebildet“.

- 413 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Die Vorgaben des § 7 LHO hinsichtlich der Durchführung **angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** sind bei allen Vorhaben zu beachten, unabhängig davon, ob diese „wünschenswert“ sind. Die Ausführungen der Senatsverwaltung lassen zudem nicht erkennen, was konkret angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entgegenstand. Dies zeigt sich insbesondere auch in den Ausführungen der Senatsverwaltung, dass nach einer „ersten wirtschaftlichen Einschätzung“ das zusätzlich unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie eingeführte Lernmanagementsystem „itslearning“<sup>362</sup> rentabler sei als der seit dem Jahr 2007 im Einsatz befindliche „Lernraum Berlin“<sup>363</sup>. Dennoch sei ein Abschalten des Lernraums Berlin nicht vorgesehen.

Hinsichtlich der **Evaluation des eEducation Masterplans** verkennt die Senatsverwaltung, dass diese im Masterplan selbst vorgesehen war. Sowohl die Projektbegleitung als auch die Projektevaluation sollten danach zentral gesteuert und dezentral (regional) durchgeführt werden (Nr. 6.1.1 Masterplan). Sie wäre zudem als Grundlage für eine permanente Fortentwicklung des Masterplans erforderlich gewesen. Soweit sie darüber hinaus darauf verweist, dass die Evaluation des Einsatzes von digitalen Lehr- und Lernmitteln im Unterricht ein Bestandteil der **Schulinspektion** darstellt, ist darauf hinzuweisen, dass die Inspektion der einzelnen Schulen, inwieweit diese die pädagogischen Qualitätsmerkmale erfüllen, nicht die eigenständige Evaluation des über die einzelne Schule hinausgehenden Masterplans ersetzt.

- 414 Bezüglich der Feststellungen zum **DigitalPakt Schule** und zu den **Maßnahmen zur COVID-19-Pandemie** hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass sie die **Standards zur IT-Infrastruktur** auf der Grundlage der **Kultusministerkonferenz-Strategie 2016** inzwischen zentral an die verschiedenen Schultypen angepasst und in Mustermedienausstattungsplänen veröffentlicht habe.

---

362 Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung stellt den Berliner Schulen und Lehrkräften seit Februar 2021 das Lernmanagementsystem „itslearning“ zur freiwilligen Nutzung zur Verfügung.

363 Der Lernraum Berlin war ein Leitprojekt des eEducation Berlin Masterplans.

Hinsichtlich des **späten Ausbaus der Netzinfrastruktur** hat die Senatsverwaltung auf die Eigenverantwortlichkeit der Schulträger nach § 109 SchulG hingewiesen, die keine Planungsunterlagen zum aktuellen Ausbau der Netzinfrastruktur vorliegen hätten. Aufgrund der bezirklichen Zuständigkeit könne keine Abnahmepflicht etabliert werden. Es sei ein Programmmanagement beauftragt worden, „das die Schulträger unterstützt und die Rahmenverträge aktiv bewirbt. Mittlerweile liegen für den Breitbandausbau konkrete Zeitplanungen vor (über 300 Schulen bis Ende 2023) und es erhalten laufend weitere Schulen einen Anschluss.“ Die Senatsverwaltung hat in diesem Zusammenhang auf den vorausgehenden „mehrjährigen Vorbereitungsprozess nach den Rechtsvorschriften“ hingewiesen, der die Vertragsverhandlungen mit dem ITDZ und die Einhaltung „der Fristen der Vergabe gemäß Vorschriften des Haushaltsrechts“ beinhaltete. Sie hat die Feststellung des Rechnungshofs bestätigt, dass eine vollständige Ausstattung aller Schulstandorte mit Breitbandanschlüssen, passiver Infrastruktur und WLAN mit den verfügbaren Mitteln des eEducation Masterplans nicht möglich gewesen sei.

Sie hat zudem ausgeführt, dass aufgrund der „weltweiten Corona-Pandemie erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Präsenzpflicht an Schulen im Frühjahr 2020 ab dem 13. März 2020 ausgesetzt“ wurde. „Die Schulen mussten unvorbereitet auf Distanzunterricht umstellen.“ Um der fehlenden Netzinfrastruktur zu begegnen, habe die Senatsverwaltung kurzfristig zentral mobilfunkbasierte WLAN-Router beschafft. Vor der Pandemie sei die notwendige Einführung von WLAN an Schulen von Schulämtern, Trägern aber auch Lehrkräften und Schulleitungen sehr kritisch gesehen worden. Zudem sei „die Befürchtung vor zusätzlichen Strahlungen im Klassenraum [...] ebenfalls präsent.“

- 415 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Mustermedienausstattungspläne an die Kultusministerkonferenz-Strategie inzwischen angepasst wurden. Die von der Senatsverwaltung geschilderten Abläufe zum Ausbau der Netzinfrastruktur hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht bereits berücksichtigt. Die Ausführungen der Senatsverwaltung, insbesondere zur Eigenverantwortlichkeit der Schulträger, der fehlenden Abnahmeverpflichtungen sowie zur Akzeptanz der Netzinfrastruktur bei Lehrkräften und Schulleitungen, bestärken den Rechnungshof darin, dass sich die beim Masterplan aufgezeigten Mängel bei der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie – allerdings mit einer erheblich erhöhten Ausstattung an Haushaltsmitteln – wiederholen werden.
- 416 Zu den Feststellungen zur **Projektvorbereitung** und zum **Projektmanagement** der **Digitalisierungsstrategie** hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass das PMH bei langfristig planbaren Projekten selbstverständlich die Grundlage bilde, es allerdings das in diesem Fall notwendige Multiprojektmanagement nicht widerspiegele und keine agile Gestaltung gestatte.

Sie hat weiter darauf hingewiesen, dass die im PMH beschriebenen Prozesse mit Berücksichtigung der Entscheidungs- und Abstimmungsinstanz Zeit in Anspruch neh-

men würden, „die in diesem konkreten Fall (z. B. Beschaffung von mobilen Endgeräten für Lehrkräfte sowie für sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler) das Risiko beinhalten, die zeitlich begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel nicht im Haushaltsjahr bewirtschaften zu können (Zusatzvereinbarungen zum Digital-Pakt).“

- 417 Die Ausführungen der Senatsverwaltung verkennen die Kritik des Rechnungshofs, die sich auf die ungenügende Projektvorbereitung und das mangelnde Projektmanagement seit Umsetzung des Masterplans über die Kultusministerkonferenz-Strategie bis zur heutigen Digitalisierungsstrategie bezieht. Zu keinem Zeitpunkt wurden die Vorgaben des PMH beachtet und Planungsunterlagen nach § 24 Abs. 2 LHO erstellt. Die Senatsverwaltung hat weder im Rahmen der Prüfung erkennen lassen noch in der Stellungnahme dargelegt, Überlegungen für ein agiles oder Multiprojektmanagement angestellt zu haben.

Im Übrigen rechtfertigt ein Zeitdruck nicht, zeitlich begrenzt zur Verfügung stehende Haushaltsmittel in Anspruch zu nehmen, ohne dass deren wirtschaftlicher Einsatz durch angemessene Konzepte bzw. Planungsunterlagen sichergestellt ist.

Der Zeitdruck ist vor allem deshalb entstanden, weil sich die mangelnde Umsetzung der bisherigen Maßnahmen zu Beginn der COVID-19-Pandemie besonders kritisch ausgewirkt hat.

- 418 Die Senatsverwaltung hat zur **Steuerung der Digitalisierung in der Senatsverwaltung** erläutert, dass die **Stabsstelle „Schule in der digitalen Welt“** aufgrund des „politischen Willens, zur Erfüllung der prioritären Aufgaben im Bereich Digitalisierung“ geschaffen worden sei. Nach dem aktuellen Koalitionsvertrag solle jede Senatsverwaltung eine Stabsstelle „Digitalisierung“ unterhalten. Die Kritik zur abweichenden Linienorganisation werde grundsätzlich angenommen, die Anbindung der Stabsstelle sei aufgrund des „kurzen Entscheidungsrahmens und ausnahmsweise an den Beauftragten für Digitalisierung“ in der Senatsverwaltung angegliedert. Zusätzlich sei diese Anbindung als Schnittstelle zu anderen Organisationseinheiten gewählt. Perspektivisch werde die Überprüfung, die Stabsstelle „in eine Linienstruktur aufzunehmen“, in die Überlegung der Organisationsstruktur aufgenommen. Zugestimmt werde der Aussage des Rechnungshofs, dass Personalbedarfsermittlungen im Vorfeld zu planen seien. Aufgrund des stetigen Wachstums „an ad-hoc zu erledigenden Aufgaben im Bereich der Digitalisierung, insbesondere durch die im Herbst 2021 erfolgte Schulgesetzänderung“, sei ein Personalzuwachs unumgänglich.
- 419 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass perspektivisch die organisatorische Anbindung der Stabsstelle und ihre Rückführung in eine Linienstruktur überprüft werden soll. Er hält dies für umso wichtiger, als das Hauptaugenmerk bei den Aufgaben der Stabsstelle auf dem Bereich der Schuldigitalisierung liegt und bisher nicht den Bereich der Digitalisierung des gesamten Geschäftsbereichs der



Senatsverwaltung umfasst. Welche Bedeutung einer Personalbedarfsermittlung zukommt, lässt die Aussage der Senatsverwaltung erkennen, dass die wachsenden „ad-hoc“-Aufgaben im Bereich der Digitalisierung zunehmen und deshalb ein Personalzuwachs unumgänglich sei. Ob dies tatsächlich so ist, kann nur eine methodische Personalbedarfsermittlung aufzeigen, die nicht nur der Rechnungshof, sondern auch das Abgeordnetenhaus für notwendig hält (vgl. T 42). Im Übrigen sieht der Rechnungshof in neuen, gesetzlich normierten Aufgaben, keine „ad-hoc“-Aufgaben. Der zeitliche Ablauf einer Gesetzesberatung erlaubt eine genauere Ermittlung, eine Gesetzesvorlage erfordert zudem eine Darstellung, welche Auswirkungen sich auf den Personalbedarf und damit auf den Haushalt ergeben.

- 420 Zur fehlenden **Beteiligung der IKT-Steuerung und des ITDZ** insbesondere in der Steuerungsgruppe bei der Senatsverwaltung, aber auch im Landesbeirat hat sich die Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme nicht geäußert. Ergänzend teilte der für Schuldigitalisierung zuständige Staatssekretär nach einem „längeren Abstimmungsprozess“ mit der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung mit, dass die vom Rechnungshof „geprüften IT-Projekte sich alle außerhalb des Berliner Landesnetzes befinden und damit nicht unter das EGovG und damit nicht in die Zuständigkeit von SenInnDS und das ITDZ fallen. Hier besteht Konsens zwischen den Verwaltungen, welcher für die von Ihnen vorgenommene Bewertung grundlegende Bedeutung hat.“
- 421 Diese Äußerung verwundert den Rechnungshof vor dem Hintergrund, dass die Regelungen des EGovG Bln auch für die öffentlichen Schulen maßgeblich sind und nach den Vorschriften des Abschnitts 3 – IKT-Steuerung – des EGovG Bln zu steuern sind (vgl. T 397). Dies entspricht auch der langjährigen Sichtweise der IKT-Steuerung, da es anderenfalls gar keiner Ausnahmeregelung bedurft hätte.

### 13.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 422 Mit dem Masterplan aus dem Jahr 2005 waren bereits eine Vielzahl von pädagogischen und technischen Einzelvorhaben beschrieben worden, die die Steigerung der Qualität des Lernens durch den Einsatz von IKT im Bereich der schulischen Bildung zum Ziel hatten. Hätte die für Bildung zuständige Senatsverwaltung den Masterplan in den folgenden 15 Jahren tatsächlich flächendeckend umgesetzt, wären die Probleme zu Beginn der COVID-19-Pandemie voraussichtlich deutlich kleiner gewesen.

Der eEducation Berlin Masterplan aus dem Jahre 2005 wurde nicht hinreichend evaluiert und an veränderte Erfordernisse strukturell angepasst. So gelang es der Senatsverwaltung über Jahre nicht, eine zeitgemäße technische Grundausstattung der Schulen als Ausgangspunkt und Voraussetzung digitalen Lehrens und Lernens flächendeckend aufzubauen. Hinzu kam, dass sie nach dem Inkrafttreten des EGovG Bln im Jahr 2016 bis Ende 2021 unter Ausnahmegenehmi-

gungen bei der IKT-Ausstattung der Schulen Sonderwege einschlagen konnte. Die verschiedenen Zuständigkeiten mit der Senatsverwaltung als Schulaufsichtsbehörde, den Bezirken als für die äußeren Schulangelegenheiten verantwortlichen Schulträgern und den selbstständigen und eigenverantwortlichen Schulen bedingten grundsätzlich die fehlende Verbindlichkeit des Masterplans. Die Senatsverwaltung versäumte es, diese Verbindlichkeit in den Projekten herzustellen, was letztendlich zu uneinheitlicher Ausstattung und nicht abgestimmtem Vorgehen führte.

Mit dem DigitalPakt Schule stehen ab dem Jahr 2019 erstmals Mittel in erheblichem Umfang zur Verfügung, um die Digitalisierung an den Schulen umzusetzen. Mit der ursprünglichen Vereinbarung und den ergänzenden Zusatzvereinbarungen aufgrund der COVID-19-Pandemie stellt allein der Bund Mittel von über 300 Mio. € für das Land Berlin bereit, das mit seinem Eigenanteil zumindest weitere 30 Mio. € aufbringen muss. Es steht allerdings zu befürchten, dass mit der Digitalisierungsstrategie von 2021 die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Umsetzung des Masterplans sich wiederholen werden.

**423** Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung

- keine Planungsunterlagen nach § 24 Abs. 2 LHO erstellt sowie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen nach § 7 LHO durchgeführt hat,
- den Masterplan nicht regelmäßig evaluiert und ihn nicht zeitnah an die Kultusministerkonferenz-Strategie angepasst hat,
- die Vorgaben des PMH bei der Vorbereitung und der Projektorganisation der Digitalisierungsstrategie nicht durchgehend beachtet hat, insbesondere
  - keine Projektleitungen benannt und Entscheidungs- und Abstimminstanzen gemäß dem PMH eingerichtet hat,
  - kein regelmäßiges Projektberichtswesen und Statusberichte eingeführt hat,
  - keine Standards zur Qualitätssicherung und zum Projektcontrolling festgelegt und überwacht hat und
  - die systematische Information über den Stand der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie und ihrer Teilprojekte und die Kommunikation der Erwartungen insbesondere an die beteiligten Schulverwaltungen und Schulen durch geeignete Arbeitsweisen und Hilfsmittel nicht sichergestellt hat,
- die Verbindlichkeit der Übernahme der Ergebnisse der Digitalisierungsstrategie durch Schulen und Schulträger nicht im Rahmen der Projektumsetzung sichergestellt hat,
- keine Vorgaben hinsichtlich der IT-Ausstattung der Lehrkräfte gemacht hat,

- mit der Bildung der Stabsstelle „Schule in der digitalen Welt“ bei dem für Jugend und Familie sowie Schuldigitalisierung zuständigen Staatssekretär eine Struktur geschaffen hat, die Abstimmungs- und Kompetenzprobleme sowie Reibungsverluste bedingt und Entscheidungen und Prozesse kompliziert, sowie
- weder die für Digitales zuständige Senatsverwaltung noch das ITDZ in den laufenden Prozess zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Digitalisierungsstrategie „Schule in der digitalen Welt“ direkt über die Steuerungsgruppe oder den Landesbeirat eingebunden hat.

**424 Der Rechnungshof erwartet, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung**

- **die Verbindlichkeit der Umsetzung der Teilprojekte der Digitalisierungsstrategie sicherstellt und damit ihrer Aufgabe als Schulaufsichtsbehörde nach § 105 SchulG nachkommt,**
- **den Einsatz der bereits beschafften IKT – insbesondere der Endgeräte für Lehrkräfte – durch Konzepte unterlegt und den wirtschaftlichen Einsatz der im Wesentlichen aus dem DigitalPakt Schule eingesetzten Mittel sicherstellt,**
- **die Ausgaben für den Betrieb der beschafften IKT sowie deren Administration und Ersatzbeschaffung berücksichtigt,**
- **umgehend die nach § 24 Abs. 2 LHO erforderlichen Planungsunterlagen für die Teilprojekte der Digitalisierungsstrategie erstellt,**
- **dafür Sorge trägt, dass für IT-Projekte im Rahmen der Digitalisierungsstrategie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen erstellt werden, und Entscheidungen über die Durchführung dieser Projekte erst nach Vorliegen dieser Untersuchungen trifft,**
- **begleitende Erfolgskontrollen sicherstellt,**
- **umgehend die Vorbereitung der Einzelprojekte entsprechend den Vorgaben des PMH nachholt und sicherstellt, dass dessen Vorgaben beachtet werden, insbesondere, dass die Maßnahme „Passive Infrastruktur/LAN“ zentral gesteuert und koordiniert wird,**
- **die Struktur und die organisatorische Zuordnung der Stabsstelle überprüft sowie die der Stabsstelle zugeordneten Aufgaben dahingehend untersucht, ob diese in einer Linienorganisation wahrzunehmen sind,**
- **die stetige Einbindung der für Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung und des ITDZ am Prozess der Umsetzung und Fortschreibung der Digitalisierungsstrategie durch Einbeziehung in die Steuerungsgruppe und den Landesbeirat sicherstellt sowie**

- den unregelmäßigen dienstlichen Einsatz privater IKT und Software im edukativen Bereich nicht mehr zulässt und die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung beim IKT-Einsatz, insbesondere zu den Anforderungen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit, gewährleistet und damit ihrer Aufgabe als Schulaufsichtsbehörde nach § 106 SchulG nachkommt.

## 14 Mobiler Kinderbetreuungsservice – Fortführung eines Modellversuchs ohne Zuständigkeit und ohne Erfolgsnachweis

*Für Eltern, die aus beruflichen Gründen eine Betreuung für ihre Kinder außerhalb der Öffnungszeiten der Kita oder Schule benötigen, hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ab dem Haushaltsjahr 2016 die Vermittlung von Tagespflegepersonen über die von ihr finanzierte Servicestelle Mobiler Kinderbetreuungsservice erprobt. Sie hat die Servicestelle ab dem Haushaltsjahr 2020 mit insgesamt rd. 700.000 € weiter finanziert, obwohl sie mit dem Ende der Modellphase im Jahr 2019 hierfür nicht mehr zuständig war und der Erfolg nicht im Wege einer ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle nachgewiesen wurde. Die Tätigkeit der Servicestelle hat bisher nicht zu einer Steigerung der ergänzenden Kindertagespflege geführt.*

### 14.1 Einleitung

- 425 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat im Haushaltsjahr 2016 als Modellprojekt die Servicestelle „Mobiler Kinderbetreuungsservice – MoKiS“ (Modellprojekt MoKiS) aufgelegt, um eine Betreuung von Kindern im Haushalt der (ggf. alleinerziehenden) Eltern zu außergewöhnlichen Betreuungszeiten zu erproben. Tagespflegepersonen sollten in den Familienhaushalt kommen und sich nachts, in den frühen Morgenstunden, am Wochenende oder an Feiertagen um die Kinder kümmern, während die Eltern arbeiten. Für das Modellprojekt wurden in zwei Modellphasen (2016/2017 bzw. 2018/2019) Mittel aus dem Landeshaushalt bereitgestellt. Obwohl die Modellphase Ende 2019 beendet war, hat die Senatsverwaltung den Träger in den Haushaltsjahren 2020/2021 weiter beauftragt und mit insgesamt rd. 700.000 € finanziert. Für das Jahr 2022 ist eine neue Ausschreibung vorgesehen.

**Ansicht 64: Haushaltsdaten 2016 bis 2021**

Jahr	Kapitel	Titel/ Unterkonto	Bezeichnung	Ansatz (in €)	Ist (in €)	davon Zahlungen an die Servicestelle (in €)
2016	1040	68436/205	Zuschüsse zur Verbesserung der Betreuung in Kindertagesstätten Nr. 8 Flexibilisierung Kindertagesbetreuung	381.000	235.001,17	75.000
2017	1040	68436/205	Zuschüsse zur Verbesserung der Betreuung in Kindertagesstätten Nr. 8 Flexibilisierung Kindertagesbetreuung	381.000	314.878,41	200.000
2018	1040	54010/202	Dienstleistungen Nr. 3 Flexibilisierung Kindertagesbetreuung	426.000	346.164,13	325.000
2019	1040	54010/202	Dienstleistungen Nr. 3 Flexibilisierung Kindertagesbetreuung	451.000	347.633,92	270.000
2020	1040	54010/202	Dienstleistungen Nr. 3 Flexibilisierung Kindertagesbetreuung	545.000	493.909,69	397.500
2021	1040	54010/202	Dienstleistungen Nr. 3 Flexibilisierung Kindertagesbetreuung	578.000	366.845,15	307.700
<b>Summe</b>				<b>2.762.000</b>	<b>2.104.432,47</b>	<b>1.575.200</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2016 bis 2021; Zahlungen an die Servicestelle aus Erhebungen des Rechnungshofs

**426** Mit der Durchführung des Modellprojekts MoKiS hat die Senatsverwaltung ab dem Jahr 2016 einen Träger der freien Jugendhilfe beauftragt. Dieser sollte mit den zur Verfügung gestellten Mitteln insbesondere

- eine auch online erreichbare Servicestelle einrichten,
- Tagespflegepersonen für die ergänzende Kindertagespflege berlinweit anwerben, beraten und einen Datenpool aufbauen,
- mobile Betreuungen im Haushalt der Eltern vermitteln und
- Informationskampagnen zur flexiblen Kindertagesbetreuung in Berlin durchführen.

Die Vergütung der Tagespflegepersonen war aus den zur Verfügung stehenden Mitteln des Modellprojekts MoKiS nicht vorgesehen. Die Eignungsprüfungen interessierter Personen und die Leistungsbewilligungen in Form der ergänzenden Kindertagespflege sind als Aufgaben bei den bezirklichen Jugendämtern verblieben. Die Bezirke haben die Tagespflegepersonen aus ihren Haushaltsmitteln vergütet.<sup>364</sup>

<sup>364</sup> Einzelplan 40

## 14.2 Rechtliche Grundlagen

427 Die Förderung von Modellprojekten im Bereich der Jugendhilfe ist Aufgabe des Landes Berlin.<sup>365</sup> Zuständig ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie.<sup>366</sup> Die ergänzende Kindertagespflege ist ein zusätzliches Betreuungsangebot der bezirklichen Jugendämter.<sup>367</sup> Ergänzende Kindertagespflege kann wegen der Arbeits- oder Ausbildungszeiten der Eltern beantragt werden. Voraussetzung ist, dass der Betreuungsbedarf die Öffnungszeiten der öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege um mehr als eine Stunde übersteigt. Auch Eltern von Schulkindern können das Angebot an ergänzender Kindertagespflege nutzen. Voraussetzung ist hier, dass die Zeiten der ergänzenden Förderung und Betreuung durch die Schule den Betreuungsbedarf nicht abdecken oder der Bedarf außerhalb der angebotenen Zeiten liegt.<sup>368</sup> Das Jugendamt stellt auf Antrag den Bedarf fest und bewilligt sowie finanziert die Leistungen.<sup>369</sup>

Weiterhin sind die Jugendämter u. a. zuständig für

- die Beratung von Tagespflegepersonen, einschließlich der Personen, die sich bewerben,
- die Prüfung der Eignung von Tagespflegepersonen,
- die bezirkliche Öffentlichkeitsarbeit und die Werbung für neue, dem Bedarf entsprechende Tagespflegestellen,
- die Vermittlung von Tagespflegepersonen, sofern die Eltern nicht selbst eine Tagespflegeperson nachweisen, und
- die Beratung der Eltern in allen Fragen der Kindertagespflege.<sup>370</sup>

## 14.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase

428 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.<sup>371</sup> Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.<sup>372</sup> Sie müssen mindestens Aussagen zu folgenden Aspekten enthalten:

---

365 vgl. § 25 Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG)

366 vgl. § 85 Abs. 2 Nr. 4 Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) i. V. m. § 33 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, zur Unterstützung von Familien und zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen und Familien (AG KJHG)

367 vgl. § 17 Abs. 4 KitaFöG i. V. m. § 2 KitaFöG

368 vgl. § 19 Abs. 6 Schulgesetz für das Land Berlin

369 vgl. Nr. 3 Abs. 5 Ausführungsvorschriften zur Kindertagespflege (AV-KTPF)

370 vgl. Nr. 5 AV-KTPF

371 vgl. § 7 Abs. 2 LHO

372 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen

429 Vor Beginn des Modellprojekts MoKiS hatte die Senatsverwaltung Jugendämter, Träger von Kindertageseinrichtungen, Unternehmen und Eltern befragt, wie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden könne. Im Ergebnis hat sie festgestellt, dass die Bedarfe mit den Regelöffnungszeiten grundsätzlich gedeckt waren. Besondere Betreuungsbedarfe bestanden vorwiegend in den Abendstunden und in besonders gelagerten Einzelfällen, in denen Eltern individuelle Lösungen im privaten oder familiären Umfeld gefunden hatten. Nach Angaben der Senatsverwaltung hätten nur wenige Eltern auf das Angebot der ergänzenden Kindertagespflege der Jugendämter zurückgegriffen.

Die Senatsverwaltung hat daraus insbesondere Handlungsbedarf für eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und detaillierte Aufklärung über das Betreuungsangebot der ergänzenden Kindertagespflege abgeleitet. Bei der Auswertung der Ergebnisse der Befragung der Jugendämter, Träger von Kindertageseinrichtungen, Unternehmen und Eltern hat sie keine Notwendigkeit für eine die Tätigkeit der Jugendämter ergänzende Beratungs- und Vermittlungstätigkeit festgestellt.

Dennoch hat die Senatsverwaltung das Pilotprojekt flexible Kindertagesbetreuung entwickelt und umgesetzt. Ziel war es, die Jugendämter bei ihrer Aufgabe und die Eltern bei der Suche nach einer geeigneten Tagespflegeperson zu unterstützen. Durch den Aufbau eines berlinweiten Vermittlungspools sollte eine einheitliche Lösung für Berlin gewährleistet werden. Die Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof während seiner Prüfung auch auf Nachfrage keine Unterlagen vorgelegt, die die Wirtschaftlichkeit des Modellprojekts auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Prüfung alternativer Modelle belegen. Außerdem hatte die Senatsverwaltung für das Projekt weder einen Zeitplan noch messbare Ziele für eine Erfolgskontrolle festgelegt.

Die Ausgaben für das Modellprojekt Flexibilisierung der Kindertagesbetreuung (vgl. Ansicht 64) fallen für

- die Finanzierung der Servicestelle MoKiS zur Vermittlung von Tagespflegepersonen für eine Betreuung im Haushalt der Eltern,
- Qualifizierungskurse für Tagespflegepersonen sowie
- Broschüren, Werbung und berlinweite Informationskampagnen

an.

**430** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung das Modellprojekt MoKiS in den Jahren 2016/2017 auflegte, ohne zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben. Die Senatsverwaltung hat einen Träger der freien Jugendhilfe mit dem Betrieb einer Servicestelle beauftragt, ohne zuvor

- Handlungsalternativen nach Nutzen und Kosten vergleichend zu prüfen,
- messbare Ziele und Zeitpunkte zur Zielerreichung zu vereinbaren und
- Kriterien und Verfahren zu bestimmen, um den Erfolg des Projekts kontrollieren zu können.

#### **14.4 Erfolgskontrolle**

**431** Der beauftragte Träger hat der Senatsverwaltung jährliche Berichte über seine Tätigkeit vorgelegt. Die Berichte enthalten neben Statistiken über telefonische und E-Mail-Kontakte auch Daten zu an der ergänzenden Tagespflege interessierten potenziellen Tagespflegepersonen, die in einer Datenbank erfasst wurden. Gemäß diesen Berichten haben sich von 463 im Jahr 2017 erfassten Personen 405 zu einem Infoabend angemeldet und 240 davon haben an einem Infoabend teilgenommen. Schließlich seien 39 Personen als von den zuständigen Jugendämtern überprüfte Tagespflegepersonen für ganz Berlin registriert worden. Die Servicestelle ist nach eigenen Berichten im Jahr 2017 am Zustandekommen von 42 Betreuungsverhältnissen an ergänzender Kindertagespflege beteiligt gewesen. Nach den Unterlagen der Senatsverwaltung finanzierten die Jugendämter am Stichtag 31. Dezember 2016 berlinweit für insgesamt 484 Kinder ergänzende Kindertagesbetreuung, am Stichtag drei Jahre später für insgesamt 516 Kinder.



**Ansicht 65: Anzahl der Kinder mit ergänzender Kindertagespflege**

Betreuungsort	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
Tagespflegestelle	99	77	64	55	30	35
Wohnung des Kindes	146	196	212	263	190	138
Keine Angabe	239	224	229	198	110	133
<b>Summe</b>	<b>484</b>	<b>497</b>	<b>505</b>	<b>516</b>	<b>330</b>	<b>306</b>

Quelle: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Stichtagsauswertung zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres aus ISBJ<sup>373</sup>

Der Stichtagsvergleich zwischen dem 31. Dezember 2016 und dem 31. Dezember 2019 – zum Abschluss der Modellphase – weist lediglich 32 zusätzlich in ergänzender Tagespflege betreute Kinder aus. Dabei ist u. a. zu beachten, dass, auch bei einer gemeinsamen Betreuung von Geschwisterkindern, jedes Kind gezählt wird. Aus den Zahlen ist zudem nicht ableitbar, wie viele zusätzliche Betreuungsverträge unmittelbar auf die Tätigkeit der Servicestelle zurückzuführen sind. Dennoch hat die Senatsverwaltung die Servicestelle in den Jahren 2020 und 2021 weiter finanziert. Die Tätigkeit der Servicestelle hat weder zu wesentlichen Steigerungen der Zahl der betreuten Kinder (vgl. Ansicht 65) noch der betreuenden Tagespflegepersonen geführt (vgl. Ansicht 66).

**Ansicht 66: Anzahl der Tagespflegepersonen, die Kinder ergänzend betreuen**

Betreuungsort	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
Tagespflegestelle	62	51	42	33	21	24
Wohnung des Kindes	101	130	150	181	130	98
Keine Angabe	160	156	159	133	76	91
<b>Summe</b>	<b>323</b>	<b>337</b>	<b>351</b>	<b>347</b>	<b>227</b>	<b>213</b>

Quelle: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Stichtagsauswertung zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres aus ISBJ

Der finanzielle Mitteleinsatz der Senatsverwaltung von insgesamt rd. 1,6 Mio. € (vgl. Ansicht 64) allein für den Betrieb der Servicestelle steht zu diesen Ergebnissen in keinem angemessenen Verhältnis.

**432 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung**

- für den Mitteleinsatz der Jahre 2016/2017 bzw. 2018/2019 des Modellprojekts die nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht durchgeführt hat und
- die Servicestelle auch nach Beendigung des Modellprojekts in den Jahren 2020 und 2021 faktisch außerhalb des Modellprojekts weiter finanziert, obwohl deren Arbeit nicht erkennbar zu einer stärkeren Inanspruchnahme der ergänzenden Kindertagespflege geführt hat.

373 Integrierte Software Berliner Jugendhilfe

## 14.5 Zuständigkeit nach Beendigung der Modellphase

- 433 Die Senatsverwaltung finanziert die Servicestelle des Trägers ab dem Haushaltsjahr 2020 weiter, obwohl die Modellphase beendet war. Die ergänzende Kindertagespflege ist gemäß §§ 2 Abs. 2 Nr. 3, 23 ff. SGB VIII i. V. m. § 17 Abs. 3 Nr. 5 KitaFöG eine Aufgabe der Jugendhilfe. Gemäß § 85 Abs. 1 SGB VIII ist für die Gewährung von Leistungen und die Erfüllung anderer Aufgaben der örtliche Träger, in Berlin die Bezirksamter, sachlich zuständig. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung – ohne für die Aufgabe zuständig zu sein – nach Beendigung der Modellphase Ausgaben veranschlagt hat, ohne nachzuweisen, dass diese der Höhe nach zur Erfüllung eigener Aufgaben weiterhin notwendig sind.
- 434 Für die Aufgaben der ergänzenden Kindertagespflege, einschließlich Beratung, Eignungsprüfung, Vermittlung und Finanzierung, sind die bezirklichen Jugendämter zuständig. In der Förderung der flexiblen Kindertagesbetreuung sieht die Senatsverwaltung aber eine landesweite Steuerungsaufgabe<sup>374</sup>. Nach ihrer Ansicht gebe es Synergieeffekte durch die Servicestelle. Diese entstünden beispielsweise dadurch, dass eine Betreuungsperson in verschiedenen elterlichen Haushalten tätig sein könne und damit nicht nur an ein Jugendamt gebunden sei.
- 435 Nach § 85 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII ist der überörtliche Träger der Jugendhilfe nur für die Anregung und Förderung von Diensten und Veranstaltungen sowie deren Schaffung und Betrieb zuständig, **soweit sie den örtlichen Bedarf übersteigen**. In der Zuständigkeit der Senatsverwaltung liegen somit einerseits gesamtstädtische Leitungsaufgaben, wie Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht, die sie insbesondere durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften, berlinweite Öffentlichkeitsarbeit<sup>375</sup> oder überregionale Qualifizierungen wahrnimmt.<sup>376</sup> Andererseits ist sie zuständig für Einrichtungen, die eine Schul- oder Berufsausbildung anbieten sowie Jugendbildungsstätten. Die Servicestelle entspricht nicht den gesetzlichen Anforderungen. Somit kann diese Vorschrift nicht herangezogen werden, um eine Zuständigkeit der Senatsverwaltung zur Finanzierung der Servicestelle über die Projektphase hinaus zu begründen. Im Übrigen ist die Durchführung der ergänzenden Betreuung auch keine gesamtstädtische Aufgabe.

---

374 § 3 Abs. 1 Nr. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)

375 Kapitel 1000 Titel 53101 Veröffentlichungen und Dokumentationen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit, Ansatz 2020: 2.561.000 €, Ansatz 2021: 1.772.000 €

376 Kapitel 1040 Titel 54010 Erläuterung Nr. 5 Qualifizierungskurse Kindertagespflege, Ansatz 2020: 195.000 €, Ansatz 2021: 199.000 €

## 14.6 Beratung von Unternehmen zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze

436 Ende des Jahres 2018 hat die Senatsverwaltung der Servicestelle zusätzlich die Beratung von Unternehmen als weiteren Aufgabenschwerpunkt übertragen. Diese sollte nun auch zu Formen der Regelbetreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege beraten, mit dem Ziel, gemeinsam mit Unternehmen neue Betreuungsplätze in Berlin zu schaffen. Dazu hat die Senatsverwaltung mit E-Mail vom 11. Dezember 2018 dem Träger der Servicestelle, der Industrie- und Handelskammer zu Berlin und der Handwerkskammer Berlin die künftigen Aufgaben der Servicestelle beschrieben:

- Kita-Träger und Unternehmen für eine Kooperation zusammenführen
- Unternehmen bei der Recherche unterstützen, Ansprechpartner benennen
- Unternehmen über mögliche Betreuungsformen beraten
- Unternehmen bei der Erfassung des Betreuungsbedarfs unterstützen

Mit der Zusatzaufgabe hat die Senatsverwaltung ab dem Haushaltsjahr 2020 die Erhöhung der Haushaltsansätze begründet. Die Beratung durch die Servicestelle soll zu einem stärkeren Engagement von Unternehmen führen, insbesondere sollen sie in Kooperation mit (erfahrenen) Kita-Trägern zusätzliche Kinderbetreuungsplätze schaffen. Die Aufgabe der Beratung von Unternehmen bestehe darin, Kita-Kooperationsträger zu finden bzw. die Zusammenarbeit mit den Jugendämtern zur Einrichtung von Kindertagespflegestellen anzubahnen. Die Kopplung dieser Aufgabe an die Servicestelle sei sinnvoll, weil in erster Linie Unternehmen mit besonderen Arbeitszeiten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Lösungen außerhalb des regulären Kita-Betriebes angewiesen seien.

437 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Servicestelle mit einer weiteren Aufgabe ohne schriftliche Vereinbarung beauftragt und dabei gegen haushaltsrechtliche Vorgaben verstoßen hat. Insbesondere hat die Senatsverwaltung keine gemäß § 7 LHO notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und die Aufgabe nicht gemäß § 55 Abs. 1 LHO öffentlich ausgeschrieben. Zudem hat die Zusatzaufgabe keinen inhaltlichen Zusammenhang mit der projektierten Aufgabe der flexiblen Kindertagesbetreuung im elterlichen Haushalt und kann somit die Erhöhung der Haushaltsansätze 2020/2021 nicht rechtfertigen. Sofern die Senatsverwaltung einen Dritten mit dieser gesonderten Aufgabe beauftragen möchte, sind die haushaltsrechtlichen Regelungen hierfür zu beachten. Aus Sicht des Rechnungshofs kann eine Beratung von Unternehmen zur Einrichtung von Kindertagespflegestellen nicht ohne die Jugendämter erfolgen, weil sie für die Prüfung der Eignung von sowohl Tagespflegepersonen als auch Betreuungsräumen zuständig sind. Neue Kooperationen mit Unternehmen können nur in Zusammenarbeit mit der zuständigen Kita-Aufsicht erfolgen. Diese prüft die Eignung der konzeptionellen und pädagogischen Zielstel-

lung sowie der Räume und Freiflächen der Kitas und die Sicherstellung einer quantitativ ausreichenden Ausstattung mit Personal.<sup>377</sup>

## 14.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 438 Mit Schreiben vom 15. Februar 2021 und 30. März 2022 hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zum Beitragsentwurf Stellung genommen. Danach sei eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt. Dazu sei eine Untersuchung der Ausgangslage sowie des Bedarfs an zusätzlicher Kinderbetreuung zu außergewöhnlichen Zeiten durch Befragungen der Jugendämter, Träger von Kindertageseinrichtungen, Eltern und Unternehmen durchgeführt worden. Andere Lösungsmöglichkeiten und deren Kosten und Nutzen seien vorab geprüft worden. MoKiS sei das Modell mit den geringsten Kosten gewesen.

Die Senatsverwaltung sehe die regelmäßigen Auswertungen der Jahresberichte des Trägers der Servicestelle sowie die zweimal jährlich stattfindenden Kooperationstreffen des Trägers mit den Jugendämtern unter Beteiligung der Senatsverwaltung als Erfolgskontrolle an.

Das Projekt MoKiS sei aufgrund seiner gesamtstädtischen Bedeutung für die Sicherstellung der Betreuung von Kindern zu außergewöhnlichen Betreuungszeiten durch die Senatsverwaltung initiiert und nach der Modellphase fortgeführt worden. Die Zuständigkeit für diese Aufgabe begründet die Senatsverwaltung mit ihrer fachpolitischen Verantwortung, Eltern und insbesondere Alleinerziehende mit beruflich begründetem Betreuungsbedarf außerhalb der Öffnungszeit der Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege nicht alleine zu lassen. Die Weiterfinanzierung nach Beendigung der Modellphase gründe auf § 85 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII (i. V. m. Nr. 15 Zuständigkeitskatalog AZG). Nach dieser Vorschrift sei der überörtliche Träger auch für Jugendhilfeangebote sowie Einzelaktivitäten zuständig, wenn sie für einen überörtlichen Einzugsbereich konzipiert sind oder wenn sie aufgrund ihrer Spezifität als örtliche Angebote nicht ausgelastet wären. Die Regelung erwähne ausdrücklich Jugendhilfeeinrichtungen, die Schul- und/oder Berufsausbildungsangebote integrieren, bzw. Jugendbildungsstätten. Dies würde zudem durch eine Kommentierung des Gesetzes gestützt, in der beispielhaft eine Kampagne zum erzieherischen Kinder- und Jugendschutz bzw. eine überregional ausgeschriebene Freizeit für Alleinerziehende als mögliche überregionale Aufgaben eines überörtlichen Trägers benannt werden.<sup>378</sup> Der mobile Kinderbetreuungsservice stelle ein überregionales Angebot dar, das gerade darauf abziele, ein berlinweites Strukturdefizit auszugleichen und durch ein gesamtstädtisches System die Aufgaben der Jugendämter zu unterstützen. MoKiS habe nicht die Sicherstellung der (Regel-)Kindertagesbetreuung zur Aufgabe,

377 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 13. Oktober 2020 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/25137)

378 vgl. Kepert/Nonninger, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2022, § 85 Rn. 20

sondern neben der Vermittlung die Koordinierung, Öffentlichkeitsarbeit und Werbung von Tagespflegepersonen für diese besondere Form der Kindertagespflege. Diese zentrale Funktion des Mobilen Kindertagesbetreuungsservice auf überbezirklicher Ebene unterstreiche den überregionalen Charakter, woraus sich die Zuständigkeit nach § 85 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII ergebe. Eine Fortführung des Projekts liege im gesamtstädtischen und familienpolitischen Interesse und daher in der Zuständigkeit der Senatsverwaltung.

Durch MoKiS sei nicht nur die Anzahl der im elterlichen Haushalt betreuten Kinder deutlich gestiegen, sondern auch die Bekanntheit der Angebotsform der ergänzenden Kindertagespflege. Das Projekt erreiche Tagespflegepersonen, die nicht mehr nur im direkten sozialen Umfeld der betreuungssuchenden Familien liegen, sondern auch berlinweit engagierte Interessenten. Bei den Ausführungen zur Erfolgskontrolle gehe der Rechnungshof einleitend lediglich auf die Daten der Servicestelle aus dem Jahr 2017 ein. Dabei werde vernachlässigt, dass dies noch den Beginn des Modellprojekts darstelle und in den darauffolgenden Jahren die Zahlen sowohl für Anmeldungen zu Informationsveranstaltungen als auch für vermittelte Betreuungspersonen über MoKiS gestiegen seien. Gerade im Bereich der Betreuung in der Wohnung des Kindes seien Steigerungen zu erkennen. Dies sei der Schwerpunkt der Vermittlungstätigkeit von MoKiS. Eine Verringerung der Anzahl von Kindern mit ergänzender Kindertagespflege in den Jahren 2020 und 2021 hänge mit den Besonderheiten der Pandemie zusammen.

Die Beratung von Unternehmen, die Mitarbeitende zu außergewöhnlichen Zeiten beschäftigen, sei ein wichtiger Baustein innerhalb des Projekts. Unternehmen bekämen Möglichkeiten der (flexiblen) Kindertagesbetreuung aufgezeigt und würden sich nach erfolgter Beratung im besten Fall an der Zurverfügungstellung von Betreuungsplätzen beteiligen.

- 439 Der Rechnungshof sieht unter Würdigung der Stellungnahmen der Senatsverwaltung keine Veranlassung, von seinen Beanstandungen Abstand zu nehmen.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überzeugen nicht, da in den Akten der Senatsverwaltung hierzu keine Unterlagen vorhanden waren und auf Nachfrage auch nicht vorgelegt wurden. Eine Kosten-Nutzen-Untersuchung hat die Senatsverwaltung ebenfalls nicht vorgelegt. Die Wirtschaftlichkeit des Projekts und die Aufgabenübertragung an einen Dritten sind damit nicht nachgewiesen.

Auch eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle hat sie nicht durchgeführt. Bereits in der Planungsphase hat sie keine messbaren Ziele und Zeitpunkte zur Zielerreichung festgelegt. Zudem hat die Senatsverwaltung keine Kriterien und Verfahren bestimmt, um den Erfolg des Projekts zu kontrollieren. Der Erfolg des Projekts ist nicht in einem systematischen Verfahren nachgewiesen.

Ergänzende Kindertagespflege wurde von den (ggf. alleinerziehenden) Eltern bereits vor dem Betrieb der Servicestelle MoKiS in Anspruch genommen. Die von der Senatsverwaltung angeführte Steigerung der Inanspruchnahme der ergänzenden Kindertagesbetreuung ist nur gering bzw. ab dem Jahr 2019 rückläufig. Nach den von der Senatsverwaltung zur Verfügung gestellten Auswertungen aus dem IT-System ISBJ waren zum Zeitpunkt der Stellungnahmen der Senatsverwaltung sowohl die Anzahl der betreuten Kinder als auch die Anzahl der Tagespflegepersonen in der ergänzenden Kindertagespflege berlinweit gesunken (vgl. Ansichten 65 und 66).

Der höhere Bekanntheitsgrad der ergänzenden Kindertagespflege ist im Wesentlichen ein Ergebnis der von der Senatsverwaltung finanzierten überregionalen Öffentlichkeitsarbeit, die die bezirkliche Werbung und Öffentlichkeitsarbeit ergänzt. Diese ist unabhängig von dem Betrieb der Servicestelle.

Nachweise über Vermittlungserfolge, bei denen Tagespflegepersonen in elterlichen Haushalten mindestens zweier Bezirke tätig sind, liegen nicht vor. Zudem ist neben allen weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der ergänzenden Kindertagespflege weiterhin die Überprüfung der Bewerberinnen und Bewerber in den zuständigen Jugendämtern erforderlich. Ein Synergieeffekt ist entgegen der Behauptung der Senatsverwaltung nicht erkennbar.

Die Senatsverwaltung beachtet außerdem nicht, dass nach § 85 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII der überörtliche Träger nur für die Anregung und Förderung von Diensten und Veranstaltungen sowie deren Schaffung und Betrieb zuständig ist, **soweit sie den örtlichen Bedarf übersteigen**.<sup>379</sup> Dazu gehören nach den gesetzlichen Vorgaben insbesondere Einrichtungen, die eine Schul- oder Berufsausbildung anbieten, sowie Jugendbildungsstätten.

§ 85 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII kann entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung eine sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe zur dauerhaften Finanzierung der Servicestelle nicht begründen. Bereits der Wortlaut von § 85 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII steht dem entgegen. Zwischen (Aus-)Bildung einerseits und Beratung und Vermittlung andererseits besteht keine ausreichende Vergleichbarkeit, weswegen reine Beratungs- und Vermittlungsleistungen nicht vom Gesetzeswortlaut umfasst sind. Denn andere Einrichtungsarten müssen mit den im Gesetz aufgeführten Einrichtungsarten hinsichtlich ihres Leistungsspektrums vergleichbar sein.<sup>380</sup>

Ferner fehlt es an der Überörtlichkeit der Leistung. Die Servicestelle bietet eine überörtliche Beratung zu örtlichen Leistungen und die Vermittlung an diese an. Damit liegt der Leistungsschwerpunkt bereits auf der örtlichen Ebene. Gemäß

379 vgl. Eschelbach, in: Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 85 Rn. 2, 3

380 vgl. Kepert/Nonninger, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2022, § 85 Rn. 20

§ 85 Abs. 1 SGB VIII liegt damit die Zuständigkeit für die Gewährung von Leistungen und Aufgaben nach dem SGB VIII grundsätzlich beim örtlichen Träger.<sup>381</sup> Hierfür spricht auch die beispielhafte Aufzählung in dem von der Senatsverwaltung zitierten Kommentar. Die dort genannten Beispiele stellen eine konkrete Leistung aus einer Hand dar.<sup>382</sup> Hinsichtlich der Beratung von Unternehmen geht die Senatsverwaltung nicht auf die Argumentation des Rechnungshofs ein.

Nach alledem ist die Senatsverwaltung nach Beendigung der Modellphase nicht mehr für eine überörtliche Beratung und Vermittlung mittels der Servicestelle MoKiS zuständig. Stattdessen sind die bezirklichen Jugendämter für die Beratung, Eignungsprüfung, Vermittlung und Finanzierung der ergänzenden Kindertagespflege zuständig.

## 14.8 Zusammenfassung und Erwartung

**440** Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ab dem Haushaltsjahr 2016

- ein Modellprojekt ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgelegt,
- keine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle durchgeführt sowie
- die Servicestelle nach Beendigung der Modellphase trotz rückläufiger Zahlen weiterhin finanziert hat, ohne dafür zuständig zu sein.

Er beanstandet ferner, dass die Senatsverwaltung der Servicestelle unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorgaben eine zusätzliche Aufgabe übertragen hat, die in keinem Zusammenhang mit der flexiblen Kindertagesbetreuung steht.

**441** **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie die unzulässige Finanzierung der Servicestelle außerhalb eines Modellvorhabens einstellt.**

---

381 vgl. Eschelbach, in: Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 85 Rn. 1

382 vgl. Kepert/Nonninger, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2022, § 85 Rn. 20

## Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

### 15 Unzureichende gesamtstädtische Steuerung der Ausübung von städtebaulichen Vorkaufsrechten

*In den sozialen Erhaltungsgebieten Berlins üben die Bezirksämter seit einigen Jahren vermehrt Vorkaufsrechte für Wohngebäude zugunsten Dritter aus. Der Rechnungshof hat anhand von 16 Vorkaufsfällen mit einem Gesamtkaufpreisvolumen von rd. 95 Mio. € geprüft, ob die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung ihre gesamtstädtischen Steuerungs- und Regelungsaufgaben in diesem Bereich ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt hat. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in Kernbereichen der Vorkaufsrechtsausübung berlinweit verbindliche Vorgaben fehlen. Das von der Senatsverwaltung erarbeitete Vorkaufsrechtekonzept ist für die Bezirksämter nicht verbindlich und in wesentlichen Teilen zu unbestimmt. Die von Bezirk zu Bezirk unterschiedliche Praxis bei der Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten Dritter ist fehleranfällig und unwirtschaftlich. Die Senatsverwaltung muss für eine künftige Anwendung dieses Instruments ihre gesamtstädtische Steuerung gegenüber den Bezirken unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen optimieren.*

#### 15.1 Einleitung

- 442 Um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in städtischen Räumen zu erhalten, werden **in Berlin** auf der Grundlage des Baugesetzbuchs **soziale Erhaltungsgebiete** durch Rechtsverordnung festgesetzt.<sup>383</sup> Im Geltungsbereich der Erhaltungsverordnung bedürfen bestimmte bauliche und eigentumsrechtliche Vorhaben einer Genehmigung.<sup>384</sup> So unterliegen insbesondere die bauliche Aufwertung von Wohngebäuden, geplante Nutzungsänderungen, der Rückbau von Wohnraum oder die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen einem Genehmigungsvorbehalt.<sup>385</sup> Zudem steht Berlin als Gemeinde beim Verkauf von Grundstücken in sozialen Erhaltungsgebieten ein **Vorkaufsrecht** insbesondere zur Deckung eines Wohnbedarfs zu.<sup>386</sup> Mit diesen Instrumenten wird das Ziel verfolgt, in Erhaltungsgebieten den Verlust von günstigem Wohnraum und damit

383 § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) i. V. m. § 30 Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB), vgl. Internetseite der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen: Soziale Erhaltungsgebiete, abrufbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale\\_erhaltungsgebiete/index.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/index.shtml) (Stand: 18. Juli 2022)

384 § 172 Abs. 1 und 4 BauGB, vgl. Internetseite der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen: Soziale Erhaltungsgebiete, a. a. O.

385 vgl. Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030 vom 20. August 2019, S. 36, abrufbar unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/> (Stand: 18. Juli 2022)

386 § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Var. 2, Abs. 3 Satz 2 BauGB, Art. 1 Abs. 1 VvB, § 1 AGBauGB



verbundene Verdrängungseffekte für Teile der Gebietsbevölkerung zu vermeiden.<sup>387</sup>

- 443 Seit dem Jahr 2017 haben die Bezirksämter vermehrt Vorkaufsrechte in sozialen Erhaltungsgebieten zugunsten Dritter ausgeübt. Dritte können z. B. Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen, Vereine oder Einzelpersonen sein. Die verstärkte Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch entsprach den Richtlinien der Regierungspolitik für die Jahre 2016 bis 2021.<sup>388</sup>

## 15.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 444 Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat im Jahr 2017 in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Finanzen und unter Einbeziehung einzelner Bezirke ein **Vorkaufskonzept**<sup>389</sup> erarbeitet, das vom Senat im August 2017 beschlossen wurde. Ziel ist es, die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten innerhalb der knappen gesetzlichen Frist zu erleichtern und eine wirksame Ausübungspraxis durch die Bezirke zu gewährleisten.<sup>390</sup>
- 445 Der Erlass des Vorkaufskonzepts und die vermehrte Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten Dritter in sozialen Erhaltungsgebieten waren für den Rechnungshof Anlass zu prüfen, ob die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung ihre **gesamstädtischen Steuerungsaufgaben** in diesem Bereich ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt hat.
- 446 Zehn Berliner Bezirke haben soziale Erhaltungsgebiete ausgewiesen. In neun Bezirken haben die Bezirksämter in den Jahren 2015 bis 2021 in insgesamt 82 Fällen Vorkaufsrechte ausgeübt. Es ergibt sich folgendes Bild:

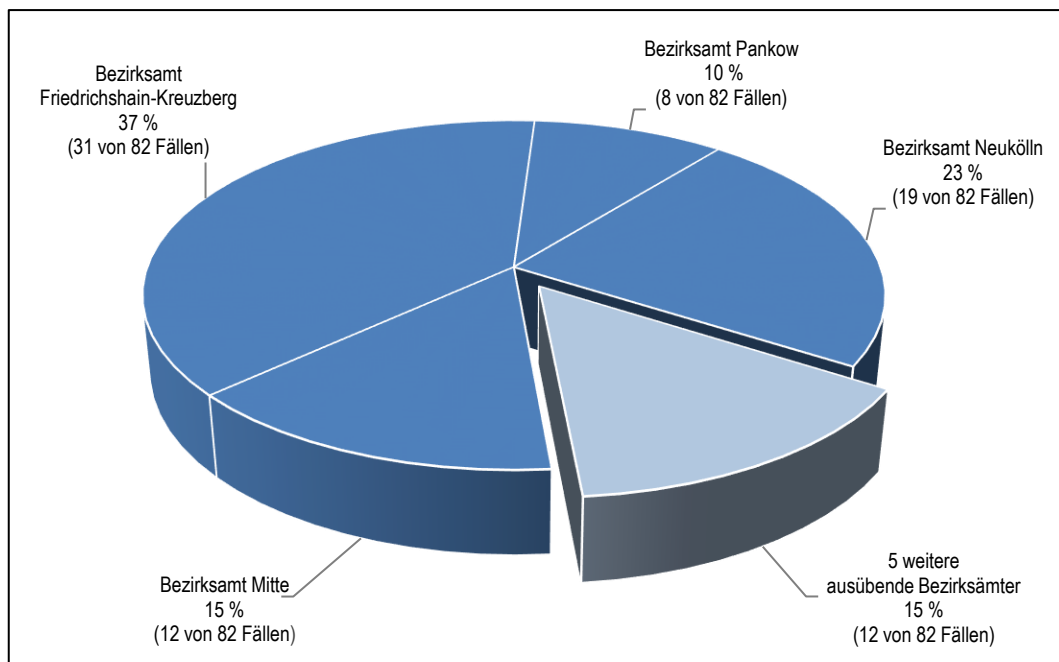
---

387 vgl. Internetseite der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen: Soziale Erhaltungsgebiete, a. a. O.

388 vgl. Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (Drs 18/0073), S. 14

389 Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin, abrufbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale\\_erhaltungsgebiete/vorkaufrecht.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/vorkaufrecht.shtml) (Stand: 18. Juli 2022)

390 vgl. Vorlage des Senats vom 15. August 2017 an das Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme des Vorkaufskonzepts (Drs 18/0494), S. 1

**Ansicht 67: Anteil der Bezirksamter an den 82 Ausübungsfällen der Jahre 2015 bis 2021**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten im 5. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten, S. 14 (in: Mitteilung des Senats vom 10. Mai 2022 an das Abgeordnetenhaus, Drs 19/0363) und der Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 1. Dezember 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10077), hier zu Frage 1

- 447** Um die gesamtstädtische Steuerung der Senatsverwaltung konkret beurteilen zu können, hat sich der Rechnungshof von vier **Bezirksämtern** Unterlagen zu insgesamt 16 Fällen, in denen die Ausübung des Vorkaufsrechts geprüft wurde – **Prüffälle** –, vorlegen lassen. Die Summe der Kaufpreise dieser Fälle beträgt insgesamt rd. **95 Mio. €**. In 13 dieser Fälle mit einer Gesamtkaufpreissumme von rd. **77 Mio. €** wurden die Vorkaufsrechte ausgeübt – **Ausübungsfälle** –. Die Erkenntnisse aus der Auswertung dieser Fälle hat der Rechnungshof in der Prüfung berücksichtigt.
- 448** Im November 2021 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass Vorkaufsrechte für Grundstücke in sozialen Erhaltungsgebieten nicht auf Grundlage der Annahme ausgeübt werden dürfen, dass der Käufer in Zukunft erhaltungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen werde.<sup>391</sup> Diese Gerichtsentscheidung setzt der Regierungspolitik Berlins, Vorkaufsrechte verstärkt zu nutzen, Grenzen. Berlin verfolgt deshalb im Bundesrat eine Änderung des Baugesetzbuchs, um in sozialen Erhaltungsgebieten bei „erhaltungswidrigen Nutzungsabsichten“ Vorkaufsrechte künftig rechtssicher ausüben zu können.<sup>392</sup> Die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Vorkaufsrechtsausübung in sozialen Erhaltungsgebieten

<sup>391</sup> vgl. Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung Nr. 70/2021 vom 9. November 2021 zum Urteil vom 9. November 2021 – BVerwG 4 C 1.20

<sup>392</sup> vgl. dazu aktuell: Entschließung des Bundesrates zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vom 8. April 2022 (Drs 133/22 des Bundesrates)

ist damit weiter von hoher **Aktualität** und großer **Bedeutung**. Dies zeigt sich auch an den aktuellen Richtlinien der Regierungspolitik, wonach das für die Vorkaufsrechtsausübung bestehende Verwaltungsverfahren verbessert sowie finanziell und juristisch abgesichert werden soll.<sup>393</sup>

In den Jahren 2019 bis 2021 hat sich auch das Abgeordnetenhaus mit Vorkaufsrechtsausübungen zugunsten Dritter<sup>394</sup> befasst. Es hat u. a. empfohlen, die Prüf- und Entscheidungsverfahren zu verbessern sowie für alle Bezirke verbindliche Regeln für die Vorkaufsrechtsausübung zu schaffen (vgl. Bericht des 4. Untersuchungsausschusses).<sup>395</sup>

### 15.3 Aufgaben und Zuständigkeiten

- 449 Das Baugesetzbuch räumt der Gemeinde die Möglichkeit ein, beim Kauf von Grundstücken in sozialen Erhaltungsgebieten zur Deckung eines Wohnbedarfs der Bevölkerung ein Vorkaufsrecht zu ihren Gunsten oder zugunsten eines Dritten auszuüben.<sup>396</sup> Für die **Ausübung** des städtebaulichen Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten sind die Bezirksämter zuständig.<sup>397</sup> Dies gilt auch für die der Vorkaufsrechtsausübung vorgelagerte Prüfung.
- 450 Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat die Aufgabe, die Vorkaufsrechtsausübung der Bezirke **gesamtstädtisch zu steuern**.<sup>398</sup> Dazu gehört es, für die Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten Dritter berlinweit einheitliche verbindliche Rahmenbedingungen und Vorgaben zu schaffen, um gesamtstädtisch ein rechtssicheres und wirtschaftliches<sup>399</sup> Verwaltungshandeln zu gewährleisten. Mit dem Vorkaufskonzept (vgl. T 444) hat die Senatsverwaltung Hinweise und Leitlinien bereitgestellt, die allerdings für die Bezirksämter unverbindlich sind<sup>400</sup>. Gegenwärtig wird die Vorkaufsrechtsausübung von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich gehandhabt. Jeder Bezirk muss hierfür umfassende Fachkompetenzen und juristischen Sachverstand vorhalten bzw. extern beauftragen. Dies ist hochgradig unwirtschaftlich. Um in den Bezirken eine rechtssichere Vorkaufsrechtsausübung nach einheitlichen Maßstäben zu gewährleisten, bedarf es verbindlicher Handlungsvorgaben. So bietet es sich an, dass die Senatsverwaltung einheitliche Ausführungsvorschriften gegenüber den Bezirken

---

393 vgl. Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 13

394 vgl. z. B. Drs 18/20541, Drs 18/21599

395 vgl. Bericht des 4. Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses der 18. Wahlperiode zur Aufklärung der Ursachen, Konsequenzen und Verantwortung für finanzielle Risiken des Landes Berlin in Zusammenhang mit spekulativen Immobiliengeschäften der DIESE eG und deren öffentlicher Förderung vom 18. August 2021 (Drs 18/4030), S. 159

396 §§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Var. 2, Abs. 3 Satz 2, 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB

397 §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 Satz 2 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG), § 1 AGBauGB i. V. m. § 36 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Buchst. h Bezirksverwaltungsgesetz

398 vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 VvB, §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 4a Abs. 1 AZG i. V. m. Abschnitt X Nr. 3 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

399 § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1 AV § 7 LHO

400 vgl. § 18 Abs. 2 Geschäftsordnung des Senats von Berlin

erlässt.<sup>401</sup> Der Erlass bindender und berlinweit einheitlicher Regelungen im Bereich der Vorkaufsrechtsausübung ist auch mit Blick auf Eigentümer, Investoren und Mieter geboten, damit sie sich nicht von Bezirk zu Bezirk auf unterschiedliche Vorgehensweisen einstellen müssen, sondern einheitliche Verhältnisse in ganz Berlin vorfinden.

## 15.4 Ausübung von Vorkaufsrechten in sozialen Erhaltungsgebieten

- 451 Die Bezirksämter dürfen **Vorkaufsrechte in sozialen Erhaltungsgebieten** nur dann ausüben, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt.<sup>402</sup> Dem Wohl der Allgemeinheit kann insbesondere die Deckung eines Wohnbedarfs dienen.<sup>403</sup> Hierunter ist auch der Schutz der ansässigen Bevölkerung vor Verdrängung zu verstehen.<sup>404</sup> Das gesetzliche Vorkaufsrecht dient in sozialen Erhaltungsgebieten somit der Sicherung des Ziels, die Zusammensetzung der angestammten Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen zu erhalten. Ein wesentlicher Grund für die Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete ist der Umstand, dass bei einer Verdrängung der Wohnbevölkerung die vorhandene Infrastruktur verändert bzw. an anderer Stelle neu geschaffen werden müsste. Dies wäre ineffektiv und würde zu hohen Kosten für die Allgemeinheit führen.<sup>405</sup> Der Erlass einer Rechtsverordnung zum Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bedarf einer städtebaulichen Begründung. Die Erhaltungsverordnung dient mittelbar aber auch den Interessen der Mieterinnen und Mieter, die in dem Gebiet leben.<sup>406</sup>
- 452 Die Bezirksämter müssen Vorkaufsrechte nicht für sich wahrnehmen. Sie können sie auch **zugunsten Dritter**<sup>407</sup> (vgl. T 443) ausüben. Dadurch können sie sich von der aufwendigen Verwaltung der Immobilien entlasten. Der Dritte muss aber die Gewähr dafür bieten, dass er das erworbene Grundstück entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungsverordnung verwenden kann und wird.<sup>408</sup> Das Vorkaufsrecht wird im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens von dem zuständigen Bezirksamt durch Verwaltungsakt ausgeübt.<sup>409</sup>
- 453 Die **Zahl** der sozialen **Erhaltungsgebiete** hat sich von 22 im Jahr 2015 auf 72 im Jahr 2021 mehr als verdreifacht.

---

401 vgl. § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG, § 33 AGBauGB

402 § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB

403 § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB

404 vgl. Entschließung des Bundesrates zur Änderung der Vorschriften zu den Vorkaufsrechten im Baugesetzbuch zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung vom 8. April 2022 (Drs 133/22 des Bundesrates), S. 3

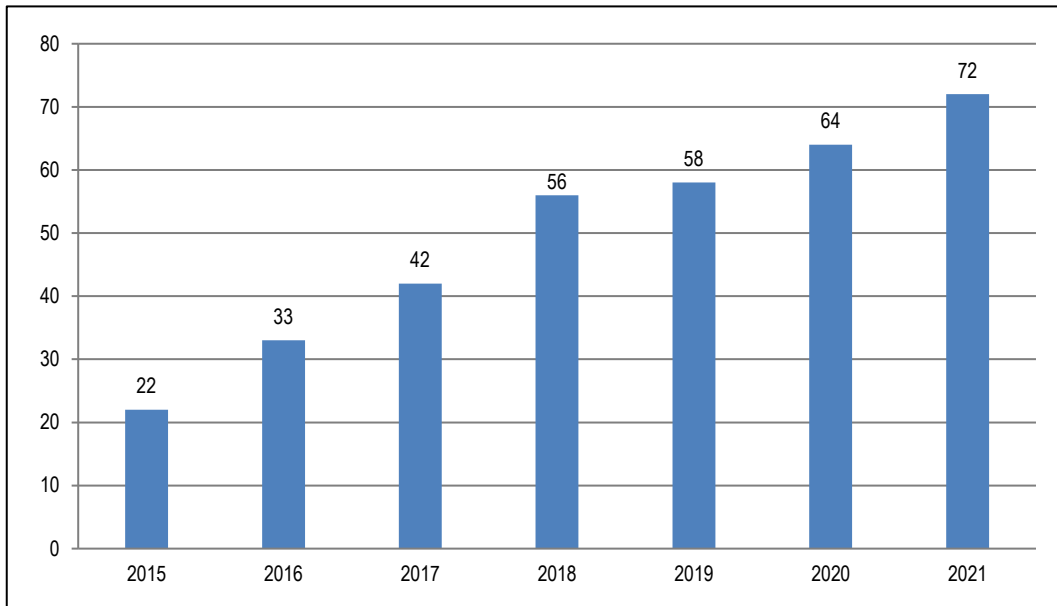
405 vgl. Vorkaufskonzept, a. a. O., S. 4

406 vgl. Vorkaufskonzept, a. a. O., S. 4

407 § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB

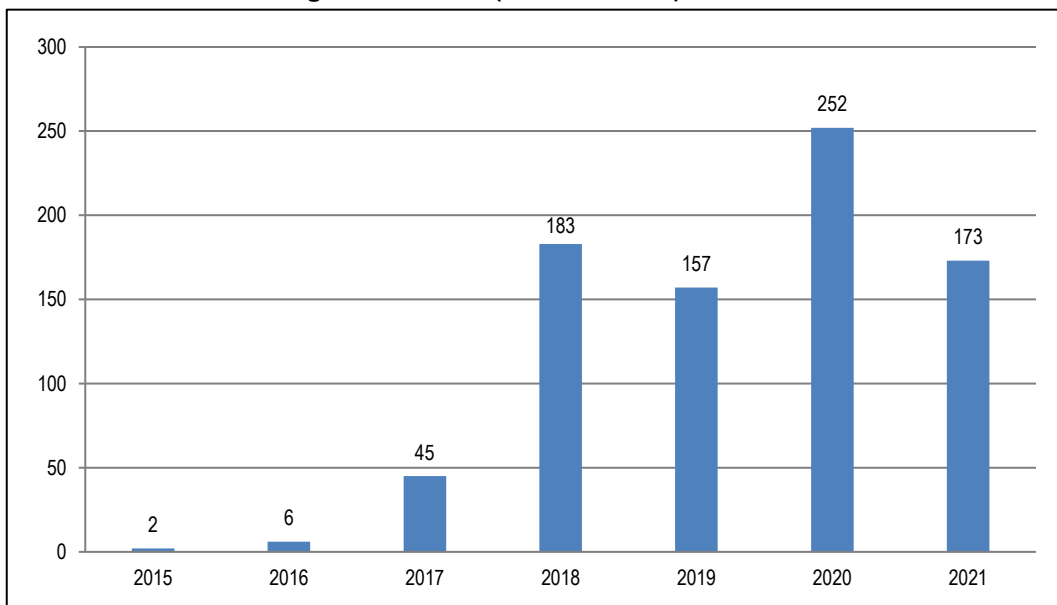
408 vgl. § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB

409 vgl. § 28 BauGB

**Ansicht 68: Entwicklung der Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete (2015 bis 2021)**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten im 5. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten, a. a. O., S. 4

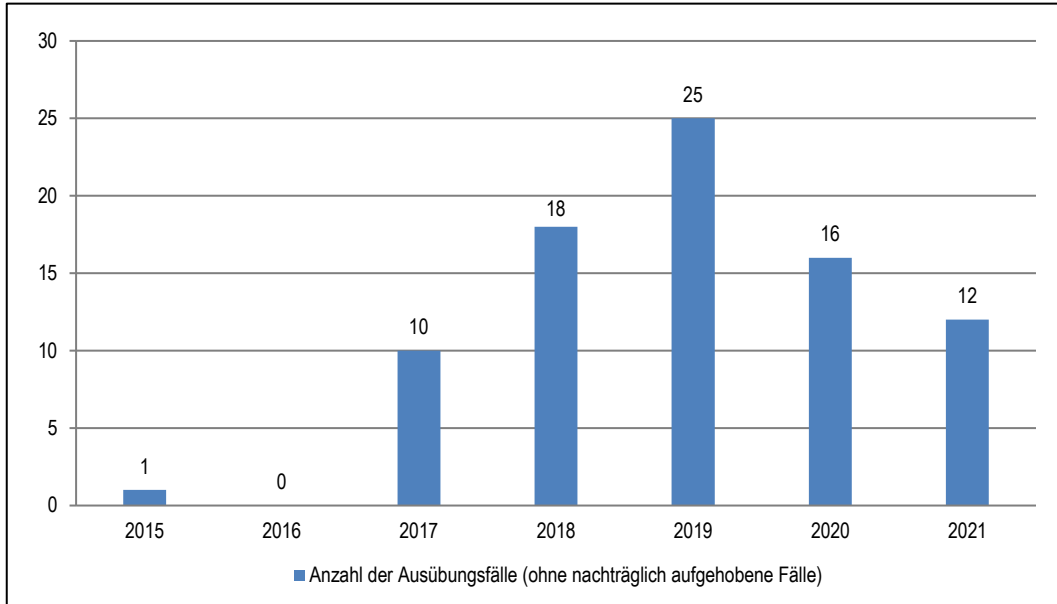
- 454** Vom Jahr 2015 an ist auch ein erheblicher Anstieg der Fälle festzustellen, in denen die Ausübung eines Vorkaufsrechts geprüft wurde. Waren es im Jahr 2015 berlinweit noch zwei **Prüffälle**, so stieg deren Zahl im Jahr 2017 um mehr als das Zwanzigfache auf 45 Prüffälle an. Im Jahr 2020 wurde mit 252 Prüffällen die bisher höchste Zahl erreicht. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

**Ansicht 69: Entwicklung der Prüffälle (2015 bis 2021)**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten im 1. bis 5. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten

- 455 Bei den Fällen, in denen das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, war im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2021 vom Jahr 2017 an durchgehend ein erheblicher Anstieg bis zum Jahr 2019 festzustellen. Danach verringerte sich die Zahl der **Ausübungsfälle** wieder. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild.

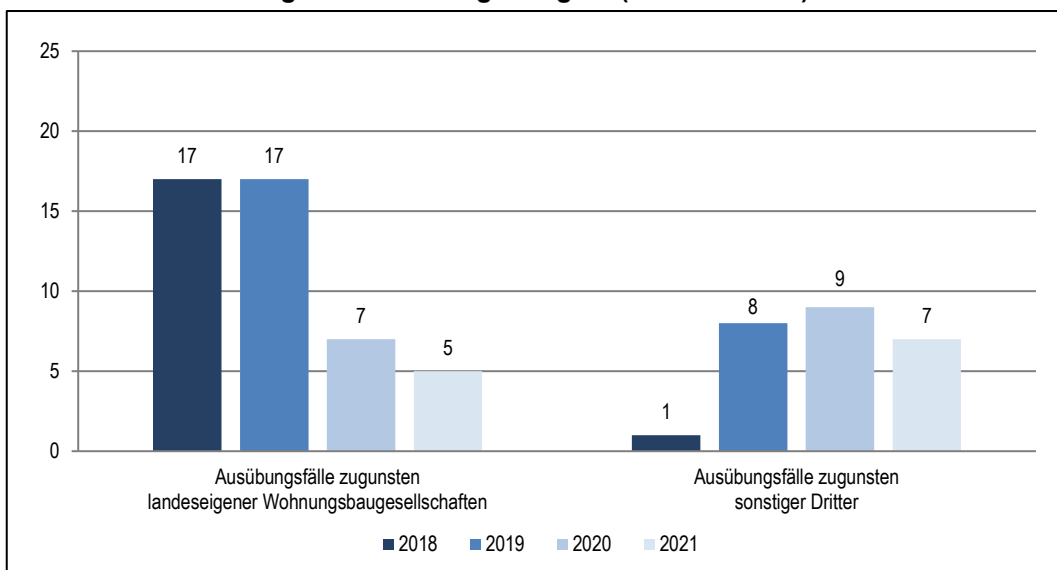
#### Ansicht 70: Entwicklung der Ausübungsfälle (2015 bis 2021)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten im 1. bis 5. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten und der Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 1. Dezember 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10077), hier zu Frage 1

- 456 In den Jahren 2018 bis 2021 verteilten sich die Ausübungsfälle wie folgt auf die Begünstigten:

#### Ansicht 71: Ausübungsfälle nach Begünstigten (2018 bis 2021)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten im 1. bis 5. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten und der Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 1. Dezember 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10077), hier zu Frage 1

Vom Jahr 2020 an wird das Vorkaufsrecht mehrheitlich zugunsten **sonstiger Dritter** (Stiftungen, Genossenschaften, Vereine, Einzelpersonen) ausgeübt. Der im Vorkaufskonzept vorgesehene Vorrang der Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten landeseigener Wohnungsbaugesellschaften<sup>410</sup> war nur bis zum Jahr 2019 Praxis. Als Grund für die Trendumkehr hat die Senatsverwaltung angegeben, dass landeseigene Gesellschaften für die Vorkaufsrechtsausübung als Drittbegünstigte vielfach nicht zur Verfügung standen, weil sie die Übernahme der Vorkaufsobjekte nicht als rentabel ansahen.<sup>411</sup>

### 15.5 Vorgaben für die Auswahl Dritter

- 457 Bei der Ausübung eines städtebaulichen Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten hat die **Auswahl des Begünstigten**, insbesondere bei mehreren in Betracht kommenden Dritten, nach pflichtgemäßem Ermessen zu erfolgen.<sup>412</sup> Das zuständige Bezirksamt muss hierfür geeignete Dritte ermitteln und sachgerecht darüber entscheiden, zu wessen Gunsten es das Vorkaufsrecht ausübt.

Der Auswahl des Dritten kommt eine besondere Bedeutung zu. Denn von der sachgerechten Auswahl des Dritten hängt es wesentlich ab, ob die erworbene Immobilie künftig entsprechend den Zielen und Zwecken der Erhaltungsverordnung verwendet wird. Sie ist damit entscheidend für den Erfolg der Vorkaufsrechtsausübung. Das Auswahlverfahren und die Auswahlkriterien sollten daher berlinweit einheitlich standardisiert und rechtssicher gehandhabt werden. Die **Senatsverwaltung** hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung die Aufgabe, den Bezirksämtern hierfür die Verfahrensregelungen und Auswahlkriterien vorzugeben (z. B. durch Ausführungsvorschriften, vgl. T 450). Hierbei geht es insbesondere um Regelungen, wie die Bezirksämter interessierte Dritte über anstehende Vorkaufsrechtsausübungen informieren (z. B. Interessenbekundungslisten und elektronische Verteiler), nach welchen Kriterien sie an die Dritten herantreten und wie sie die Auswahl durchführen sollen. Fehlen hier berlinweit verbindliche Vorgaben, so besteht die Gefahr eines uneinheitlichen und fehleranfälligen Vorgehens der Bezirksämter bei der Ermittlung in Betracht kommender Dritter, bei der Eignungsprüfung und bei der anschließenden Auswahlentscheidung. Insbesondere besteht das Risiko, dass Eignungsmängel bei vorkaufsinteressierten Dritten nicht erkannt werden. Zudem ist es auch unwirtschaftlich, wenn die Bezirksämter jeweils eigene Auswahlverfahren entwickeln.

- 458 Der **4. Untersuchungsausschuss** des Abgeordnetenhauses hat empfohlen, die allgemeinen Bedingungen für das Vorkaufsrecht (Verfahren, Finanzierungshilfen) einem breiteren Kreis von möglichen Dritten im Vorfeld bekannt zu machen. Auch

---

410 vgl. Vorkaufskonzept, a. a. O., S. 4

411 vgl. 5. Bericht über die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten, a. a. O., S. 7 f.

412 vgl. Kronisch, in: Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 123. Lief. (Stand: Juli 2022), § 27a Rn. 10; Paetow, in: Schlichter/Stich u. a. (Hrsg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 26. Lief. (Stand: 1. Januar 2014), § 27a Rn. 12

die Mieterinnen und Mieter sollten zeitnah über die Prüfung des Vorkaufsrechts informiert werden, sodass diese aktiv werden und ggf. Partner für eine Ausübung des Vorkaufsrechts finden können.<sup>413</sup> Hierfür bedarf es aus Sicht des Rechnungshofs einheitlicher verbindlicher Vorgaben der Senatsverwaltung im Rahmen der gesamtstädtischen Steuerung.

- 459 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in keinem der vier **Bezirksämter**, bei denen er Fälle ausgewertet hat, standardisierte schriftliche Vorgaben zum Verfahren der Auswahl eines Dritten und zu den Auswahlkriterien bestehen. In keiner der fünf durch den Rechnungshof vertieft ausgewerteten Vorkaufsrechtsausübungen zugunsten sonstiger Dritter haben die Bezirksämter in Prüfvermerken begründet, wie sie die Dritten jeweils ermittelt und ausgewählt haben. Die Auswertung zeigt ein sehr heterogenes Vorgehen der Bezirksämter. Einzelne Bezirksämter haben die Senatsverwaltung auch um Hinweise zum Auswahlverfahren gebeten.
- 460 Die **Senatsverwaltung** hat auch nach Kenntnis von Verfahrensunsicherheiten in den Bezirken keine berlinweit einheitlichen, rechtssicheren und effizienten Verfahrensregelungen und Kriterien für eine rechtmäßige und am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientierte Auswahl der durch das Vorkaufsrecht begünstigten Dritten verbindlich vorgegeben. Auch das Vorkaufskonzept enthält hierzu keine entsprechenden Leitlinien bzw. ermessensleitenden Hinweise. Der Rechnungshof hat die unzureichende gesamtstädtische Steuerung beanstandet.

## 15.6 Vorgaben für die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit

- 461 Das Bezirksamt darf das Vorkaufsrecht nur dann ausüben, wenn der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet. Hierbei sind neben den organisatorischen, fachlichen und rechtlichen auch die finanziellen Voraussetzungen des Dritten zu prüfen.<sup>414</sup> Die **finanzielle Leistungsfähigkeit** ist gegeben, wenn der Dritte sowohl kurzfristig fähig ist, den Kaufpreis und die übrigen Erwerbskosten zu tragen, als auch mittel- und langfristig finanziell in der Lage ist, das Objekt im Sinne der Erhaltungsziele zweckentsprechend zu bewirtschaften.<sup>415</sup> Das Bezirksamt hat eine auf das Grundstück bezogene Prognoseentscheidung zu treffen, die auch eine Bonitätsprüfung erfordert.<sup>416</sup>

---

413 vgl. Bericht des 4. Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses der 18. Wahlperiode zur Aufklärung der Ursachen, Konsequenzen und Verantwortung für finanzielle Risiken des Landes Berlin in Zusammenhang mit spekulativen Immobiliengeschäften der DIESE eG und deren öffentlicher Förderung vom 18. August 2021 (Drs 18/4030), S. 158 f.

414 vgl. Kronisch, in: Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 123. Lief. (Stand: Juli 2022), § 27a Rn. 22

415 vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Oktober 2019 – OVG 10 B 9.18

416 vgl. Kronisch, in: Brügelmann (Hrsg.), BauGB, 123. Lief. (Stand: Juli 2022), § 27a Rn. 22; vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2020, T 302



- 462** Die **Senatsverwaltung** hat im Rahmen der gesamtstädtischen Steuerung dafür zu sorgen, dass die Bezirksämter die finanzielle Leistungsfähigkeit des Dritten anhand einheitlicher Maßstäbe und Kriterien rechtssicher sowie effizient und effektiv prüfen und bewerten können. Dazu ist es erforderlich, dass die Senatsverwaltung verbindlich (z. B. durch Ausführungsvorschriften, vgl. T 450) vorgibt, aufgrund welcher beizubringender Nachweise und Unterlagen (z. B. Wirtschaftlichkeitsberechnung und Finanzierungsplan des Dritten), mit welchem Prüfprogramm, in welchen Prüfschritten (z. B. Prüfungsschema) und in welchem Prüfverfahren (Regelung der Verfahrensstufen, der Beteiligung anderer Stellen und von Fristen) die Bezirksämter die finanzielle Leistungsfähigkeit angemessen prüfen und beurteilen sollen. Eine systematische und sorgfältige Prüfung trägt wesentlich dazu bei, Finanzierungsrisiken zu erkennen und belastbar zu prognostizieren, ob der Dritte das Grundstück langfristig im Sinne des Erhaltungsrechts bewirtschaften kann. Fehlt es an einer entsprechenden Prüfung, besteht die Gefahr, dass bestehende Finanzierungs- und Bewirtschaftungsrisiken unerkannt bleiben und in der Folge der Erwerb scheitert oder die Bewirtschaftung nicht im Sinne der Erhaltungsziele durchgeführt wird.
- 463** Bei der Auswertung der Unterlagen der vier **Bezirksämter** hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt: Von den 13 ausgewerteten Ausübungsfällen (vgl. T 447) haben die Bezirksämter das Vorkaufsrecht in fünf Fällen zugunsten **sonstiger Dritter**<sup>417</sup> ausgeübt. Dabei wurde die kurzfristige finanzielle Leistungsfähigkeit ganz überwiegend nicht ausreichend geprüft und dokumentiert. Nur in einem Fall lag ein Finanzierungsplan des Dritten vor und nur in einem weiteren Fall ein belastbarer Finanzierungsnachweis. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

**Ansicht 72: Festgestellte Mängel bei der Prüfung der kurzfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit bei der Ausübung zugunsten sonstiger Dritter**

Lfd. Nr.	Finanzierungsplan des Dritten lag vor	belastbarer Finanzierungsnachweis lag vor	abschließende Fördermittelzusage der Zuwendungsgeber lag vor	Dokumentation der Prüfung durch das Bezirksamt
1	nein	nein	nicht zutreffend	nein
2	nein	ja	Finanzierung unklar	ja
3	nein	nein	Finanzierung unklar	nein
4	nein	nein	nein	ja
5	ja	nein	nein	nein

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der ausgewerteten Prüffälle der Bezirksämter (vgl. T 447)

- 464** Darüber hinaus lagen den Bezirksämtern in keinem der ausgewerteten 16 Prüffälle (vgl. T 447) die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Dritten vor. Um beurteilen zu können, ob der Dritte auch **langfristig finanziell in der Lage** sein wird, die Ziele der Erhaltungsverordnung zu erfüllen, fehlte es damit an einer entscheidenden Unterlage.

<sup>417</sup> zu den sonstigen Dritten vgl. T 456

- 465 Die Bezirksämter wandten sich mehrfach mit **Fragen** zur Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit an die Senatsverwaltung. Diese betrafen z. B. die Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit sonstiger Dritter, Vorgaben für systematische Prüfverfahren, insbesondere in Bezug auf neu gegründete Genossenschaften als Dritte, sowie die Zuständigkeit für die Prüfung der Ausübungsvoraussetzungen, insbesondere für die Einschätzung der Wirtschaftlichkeit.
- 466 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Senatsverwaltung** nicht verbindlich vorgegeben hat, aufgrund welcher Nachweise und Unterlagen, mit welchem Prüfprogramm, in welchen Prüfschritten und in welchem Prüfverfahren die Bezirksämter die finanzielle Leistungsfähigkeit angemessen prüfen und beurteilen sollen. Im Vorkaufsrechtekonzept hat sie hierzu nur allgemeine Hinweise gegeben. Insbesondere fehlt es für die Prüfung und belastbare Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit Dritter an verbindlichen Regelungen der Senatsverwaltung zu folgenden Teilaspekten:
- Vorzulegende Unterlagen und Nachweise (z. B. Finanzierungskonzept des Dritten, Finanzierungsbestätigungen der Bank, Fördermittelzusagen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Dritten zur Plausibilisierung des Bewirtschaftungsmodells)
  - Bewertung von Zwischenfinanzierungen
  - Einräumung von Erbbaurechten an dem Erwerbsobjekt zugunsten weiterer Dritter
  - Absicherung des Erwerbsvorgangs (z. B. Finanzierungsbestätigungen von Banken, geeignete Sicherheitsleistungen, Umgang mit Verpfändungserklärungen, Bürgschaften, Sperrkonten)
  - Inhalt, Form und Vorlagezeitpunkt von Fördermittelzusagen
  - Inhalt und Umfang der Prüfung und Bewertung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Bewirtschaftungsmodellen (insbesondere mit Blick auf Mieterträge und Sanierungsaufwendungen)
  - Prüfschema mit Prüfprogramm und Prüfschritten
  - Verfahrensvorgaben, insbesondere auch zur Beteiligung anderer Verwaltungsstellen, zur Verfahrenskoordination und Verfahrensbeschleunigung (z. B. Vermeidung von Doppelprüfungen)
  - Vorgaben für die Dokumentation von Nachweisen, Prüfungshandlungen und Prüfungsergebnissen
- 467 Die Senatsverwaltung hat selbst die erkannten **Problemlagen und Handlungsbedarfe** bei der Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht zum Anlass genommen, konkrete Vorgaben zu erlassen und weiterführende Verfahrenshinweise zu geben. Es ist in hohem Maße unwirtschaftlich, wenn die einzelnen Bezirksämter zur Klärung der sich hier stellenden komplexen rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Fragen mit entsprechendem Aufwand eigene Lösungen entwickeln oder wegen fehlender Kapazitäten – wie festgestellt – gar davon absehen.

Der Rechnungshof hat die unzureichende gesamtstädtische Steuerung durch die Senatsverwaltung insbesondere als unwirtschaftlich beanstandet.

Fehlende Steuerungsvorgaben für die Vorkaufsrechtsausübung begünstigen Fehler der Anwenderbezirke bei der Vorkaufsrechtsausübung und können zu **erheblichen Risiken** für die ausübenden Bezirksämter führen. Dieses Risiko hat sich bereits manifestiert. So hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in zwei Fällen Vorkaufsrechte zugunsten eines Dritten ausgeübt, obwohl ihm keine Finanzierungszusagen oder sonstigen Nachweise der finanziellen Leistungsfähigkeit vorlagen. Zudem beruhte die Finanzierung auf einem staatlichen Zuschuss, dessen Voraussetzungen noch nicht geregelt waren. Das Bezirksamt nahm außerdem unzutreffend an, dass sich die Vorkaufsbescheide ohne finanzielles Risiko widerrufen lassen. Mit der Vorkaufsrechtsausübung ist das Bezirksamt erhebliche Haushaltsrisiken eingegangen, die zu Zahlungsverpflichtungen von 270.000 € geführt haben.<sup>418</sup>

## 15.7 Durchführung des Monitorings

- 468 Im **Vorkaufsrechtekonzept** ist ein Monitoring der Anwendungspraxis für das Vorkaufsrecht durch die Senatsverwaltung vorgesehen. Beabsichtigt ist eine systematische Erfassung der Fälle sowie ein regelmäßiger Austausch und Wissenstransfer insbesondere zu den Begründungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts und zu den Inhalten von Abwendungsvereinbarungen. Die Vorkaufsfälle sollen tabellarisch erfasst werden.<sup>419</sup>
- 469 Beim **Monitoring** wird ein Prozess systematisch und regelmäßig beobachtet sowie ausgewertet.<sup>420</sup> So lässt sich erkennen, ob Handlungsbedarf besteht. Auf der Grundlage des Monitorings lassen sich Lösungen erarbeiten, um Fehlentwicklungen zu begegnen. Das Monitoring ist als **informelles Verfahren** der laufenden Beobachtung strikt vom förmlichen Verfahren der begleitenden Erfolgskontrolle zu trennen und kann diese nicht ersetzen. Denn im Gegensatz zu dem systematisch angelegten umfassenden Prüfungsverfahren der Erfolgskontrolle ist das Monitoring eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme.<sup>421</sup>

Auch beim Monitoring ist der **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit**<sup>422</sup> zu beachten. Daher müssen die Zwecke der Datenerhebung, die Datenstruktur und die geforderten Dateninhalte und -qualitäten vorab festgelegt sein, damit die Informati-

---

418 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2020, T 322

419 vgl. Vorkaufsrechtekonzept, a. a. O., S. 21

420 vgl. Herzmann, Monitoring als Verwaltungsaufgabe, DVBl 2007, S. 670 (673)

421 vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

422 § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1 AV § 7 LHO

ongewinnung effektiv und effizient ist und zu aussagekräftigen und vergleichbaren Daten führt.

- 470 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Vorkaufsrechtekonzept neben den Zielen des Monitorings lediglich grobe Vorgaben zur Erfassung der Vorkaufsfälle enthält. Die **Senatsverwaltung** hat keine Festlegungen zur Datenstruktur, zu den Dateninhalten und -qualitäten sowie zu den Aktualisierungsintervallen getroffen. Sie hat lediglich zwei tabellarische Vorlagen, die den Bezirken als Orientierungshilfe dienen sollen, elektronisch zur Verfügung gestellt. Das Einstellen von Daten in diese Vorlagen hat die Senatsverwaltung den Bezirken auf freiwilliger Basis überlassen. Die **Bezirke** haben Eintragungen in die Tabellenvorlagen zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorgenommen. Zudem hat keiner der neun Bezirke, die Vorkaufsrechte ausgeübt haben, die Vorlagen unverändert genutzt. Eine regelmäßige Aktualisierung der Daten zu bestimmten Stichtagen erfolgte nicht.
- 471 Die unzureichenden Vorgaben zur Strukturierung der Monitoring-Daten sowie die fehlende Festlegung von Aktualisierungsintervallen haben zu einer **geringen Datenqualität** geführt. Da verpflichtende Meldezeitpunkte für das Monitoring fehlten und die Bezirksämter die Tabellen modifiziert haben, waren die Daten nicht durchgängig aktuell sowie lückenhaft und somit nicht vergleichbar. Es lassen sich daraus keine belastbaren gebündelten Informationen zum Vorkaufsausübungsgeschehen in Berlin ableiten. Die Vorbereitung und Durchführung des Monitorings durch die Senatsverwaltung ist damit ineffektiv und ineffizient.

## 15.8 Begleitende Erfolgskontrolle

- 472 Das Vorkaufsrechtekonzept ist als finanzwirksame Maßnahme einer Erfolgskontrolle<sup>423</sup> zu unterziehen. Denn durch seine Anwendung bei den bezirklichen Vorkaufsausübungen wirkt sich das Konzept in den Anwendungsbezirken vielfach finanziell aus. Zudem sind mit der Aufstellung und Fortschreibung des Vorkaufsrechtekonzepts Ausgaben verbunden. Die Erfolgskontrolle ist ein **systematisches Prüfungsverfahren**. Sie dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war.<sup>424</sup> Begleitende Erfolgskontrollen sollen dazu beitragen, dass Anpassungs- und Optimierungsbedarf rechtzeitig erkannt und die Maßnahme veränderten Rahmenbedingungen angepasst wird. Das Ergebnis der Untersuchung ist zu dokumentieren.<sup>425</sup>

---

423 vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO, Nr. 2.2 AV § 7 LHO

424 Nr. 2.2 AV § 7 LHO

425 Nr. 2.4.2 AV § 7 LHO

- 473 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung nicht systematisch untersucht hat, ob die mit dem im Jahr 2017 aufgestellten Vorkaufsrechtekonzept verfolgten **Ziele**, die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten zu erleichtern und eine wirksame Ausübungspraxis zu gewährleisten (vgl. T 444), erreicht wurden. Die Senatsverwaltung hat weder die bereitgestellten Daten aus dem Monitoring noch die Fragen der Bezirke oder die zwischenzeitlich eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen zum Anlass genommen, das Vorkaufsrechtekonzept einer ordnungsgemäßen begleitenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. Sie hat daher Mängel im Vorkaufsrechtekonzept, wie fehlende Vorgaben für die Auswahl geeigneter Dritter (vgl. T 457 ff.) und für die Prüfung des finanziellen In-der-Lage-Seins des Dritten (vgl. T 461 ff.), und damit einhergehende Risiken nicht erkannt. Zur Optimierung des bezirklichen Verwaltungshandelns erforderliche Anpassungen des Vorkaufsrechtekonzepts hat sie deshalb nicht vorgenommen. Gebotene verbindliche Regelungen zur berlinweiten Standardisierung der Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungsgebieten hat sie nicht erlassen.

### 15.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 474 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die **gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben** im Zusammenhang mit dem städtebaulichen Vorkaufsrecht habe sie in ausreichendem Maße erfüllt. Das in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellte Vorkaufsrechtekonzept enthalte allgemeine Verfahrensvorgaben und beschränke sich auf die Aufgaben der gesamtstädtischen Steuerung. Denn den für die Vorkaufsrechtsausübung zuständigen Bezirksamtern müsse im Einzelfall ein ausreichender Anwendungsbereich für die Ermessensausübung verbleiben.

- 475 Zudem habe die Senatsverwaltung den Bezirksamtern jeweils zwei Wohnungsbaugesellschaften benannt, die als begünstigte Dritte in Betracht gezogen werden sollen. Hierbei handele es sich um ein mit den Wohnungsbaugesellschaften abgestimmtes Verfahren. Damit habe die Senatsverwaltung klare Vorgaben für die **Auswahl begünstigter Dritter** entwickelt und die Bezirksamter ausreichend bei der Betätigung des Auswahlermessens unterstützt. Auch auf aktuelle Entwicklungen im Zusammenhang mit der Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten von Genossenschaften habe die Senatsverwaltung unterstützend reagiert. Zudem seien zu wichtigen bezirksübergreifenden Themen und zu aktuellen Erkenntnissen Informationsschreiben an die Bezirksamter adressiert worden. Außerdem sei den Bezirksamtern bei Fragen zu Einzelfällen und rechtlichen Problemen Hilfestellung gewährt worden. Darüber hinaus seien verbindliche Vorgaben der Senatsverwaltung für die Auswahl sonstiger Begünstigter nicht zulässig und auch nicht notwendig. Die Senatsverwaltung wolle aber die Erkenntnisse und Fortentwicklungen der letzten Jahre in das Vorkaufsrechtekonzept einarbeiten.

ten, sobald Einzelheiten der vorgesehenen Änderung des Baugesetzbuchs zum städtebaulichen Vorkaufsrecht absehbar seien.

- 476 Eine Prüfung der **finanziellen Leistungsfähigkeit** der für die Vorkaufsrechtsausübung in Betracht gezogenen Dritten durch die Bezirksämter sei nur in den Fällen erforderlich, in denen eine Prüfung nicht durch andere Stellen erfolge. Die Senatsverwaltung räumt ein, dass die Bezirke hierzu eine Mitteilung über das Ergebnis der durch die Hauptverwaltung oder die Investitionsbank Berlin durchgeführten Prüfungen der finanziellen Leistungsfähigkeit erhalten müssen. Die Senatsverwaltung wolle daher Sorge dafür tragen, dass den Bezirksämtern das Prüfungsergebnis künftig mitgeteilt wird. In den übrigen Fällen sei es Aufgabe der Bezirke, die Leistungsfähigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit selbst zu prüfen. Bei Einzelfragen werde die Senatsverwaltung die Bezirke unterstützen. Auch habe sie zur finanziellen Leistungsfähigkeit Hinweise zu den Vorgaben des Baugesetzbuchs erteilt. Einer weitergehenden gesamtstädtischen Steuerung bedürfe es hier nicht. Eine detailliertere allgemeine Darstellung zum Prüfprogramm, zu den Prüfschritten und zum Prüfverfahren im Sinne einer einheitlicheren Anwendung der Vorgaben des Baugesetzbuchs bei der Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit sei allerdings hilfreich. Die Senatsverwaltung werde daher in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen den Änderungsbedarf evaluieren und im Vorkaufsrechtekonzept umsetzen.
- 477 Für den Erlass einer **Verwaltungsvorschrift** zur Ausübung von Vorkaufsrechten in den sozialen Erhaltungsgebieten bestehe nach Ansicht der Senatsverwaltung weder eine Pflicht noch ein Bedarf. Eine Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsvorschriften sei in § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG, § 33 AGBauGB zwar enthalten. Verwaltungsvorschriften seien gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 AZG aber auf das zwingend gebotene Mindestmaß zu beschränken. Aus § 6 Abs. 3 Satz 3 AZG ergebe sich zudem, dass die im Ermessen der Bezirke liegende Einzelfallentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht vorweggenommen werden dürfe. Einer Regelung durch Verwaltungsvorschriften seien vor allem Verfahrensabläufe und technische Einzelheiten zugänglich. Eine zu weitreichende Verwaltungsvorschrift, wie sie der Rechnungshof beabsichtige, laufe Gefahr, entgegen § 6 Abs. 4 AZG die Verantwortung und Entschlusskraft der Bezirke unzulässig einzuschränken. Eine Verwaltungsvorschrift sei jedenfalls nicht notwendig und deshalb gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 AZG unzulässig. Hiernach solle eine Verwaltungsvorschrift nur erlassen werden, soweit die Beteiligten sich nicht auf den wesentlichen Regelungsgehalt verständigen können. Das Vorkaufsrechtekonzept sei jedoch gemeinsam mit den Bezirken erarbeitet worden und werde von diesen angenommen sowie umgesetzt.
- 478 Bezogen auf das **Monitoring** hat die Senatsverwaltung eingeräumt, dass die von den Bezirken vorgelegten Monitoringtabellen die begehrten Daten nicht vollständig enthalten. Es gebe auch keinen festen Stichtag zur Datenmeldung. Die Zusammenarbeit und der Informationsfluss zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken gestalte sich aber überwiegend zielführend. Da der nötige Informations-

fluss gewährleistet werde, bestehe keine Veranlassung, detaillierte Vorgaben für das Monitoring festzulegen. Die Senatsverwaltung werde aber im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern evaluieren, wie das Monitoring strukturierter erfolgen und der Arbeitsaufwand minimiert werden könne.

479 Eine strukturierte **Erfolgskontrolle** hält die Senatsverwaltung nicht für notwendig. Die aus dem Monitoring bis Herbst 2021 ersichtlichen konstant hohen Zahlen an Vorkaufs- und Abwendungsfällen seien ein Beleg für den Erfolg des Vorkaufskonzepts. Zudem diene der jährliche Fortschrittsbericht an das Abgeordnetenhaus der Erfolgskontrolle. Auch die gute Zusammenarbeit zwischen der Hauptverwaltung und beteiligten Bezirken bei einem Ankaufprojekt und die in diesem Zusammenhang geschlossenen Abwendungsvereinbarungen verdeutlichten den Erfolg.

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

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Senatsverwaltung die Verfahren zur Vorkaufsrechtsausübung in den Bezirken durch das Vorkaufskonzept und durch allgemeine Hinweise sowie durch Beratung in Einzelfällen unterstützt hat. Der Rechnungshof bewertet auch positiv, dass die Senatsverwaltung beabsichtigt, das Vorkaufskonzept unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zu evaluieren und anzupassen. Dies betrifft insbesondere die angekündigte Einarbeitung von Erkenntnissen und Entwicklungen der letzten Jahre sowie die Aufnahme von Ergänzungen für die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit in das Vorkaufskonzept. Aber auch bei Umsetzung dieser Ankündigungen reicht die Bereitstellung eines unverbindlichen Vorkaufskonzepts durch die Senatsverwaltung nicht aus, um im Rahmen der gesamtstädtischen Steuerung ein berlinweit einheitliches, rechtssicheres und effizientes Verfahren für wesentliche Aspekte der Vorkaufsrechtsausübung in den Bezirken zu gewährleisten. Hierzu bedarf es des Erlasses von verbindlichen Ausführungsvorschriften. Dies ist rechtlich zulässig und aus Effizienzgründen geboten (vgl. T 450).

481 Zunächst ist festzustellen, dass die Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme nicht grundsätzlich in Frage stellt, dass sie gemäß § 33 AGBauGB, § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG zum Erlass von Ausführungsvorschriften für die Vorkaufsrechtsausübung ermächtigt ist. Soweit sie unter Verweis auf § 6 Abs. 3 und 4 AZG die Auffassung vertritt, Ausführungsvorschriften seien vorliegend nicht geboten oder gar unzulässig, verkennt sie deren Funktion und Erlassvoraussetzungen grundlegend. Ausführungsvorschriften dienen als Verwaltungsvorschriften der rechtssicheren verbindlichen Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns durch rechtsnormkonkretisierende Regelungen. Mit Verwaltungsvorschriften werden insbesondere die Organisation von Behörden, Verwaltungsabläufe und interne Zuständigkeiten geregelt sowie das sachliche Verwaltungshandeln, insbesondere

das Verwaltungsermessen, gesteuert.<sup>426</sup> Das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof macht deutlich, dass es vorliegend geboten ist, zu wesentlichen Teilbereichen der Vorkaufsrechtsausübung gegenüber den Bezirken Verfahrensvorgaben zu erlassen und ermessensleitende Kriterien festzulegen (vgl. T 457 ff., 461 ff.). Denn das Vorkaufsrechtekonzept hat sich als nicht ausreichend erwiesen, um ein einheitliches rechtssicheres Verwaltungshandeln der Bezirke bei der Vorkaufsrechtsausübung verbindlich zu gewährleisten (vgl. T 459 f., 465 ff.). Dies hat die Senatsverwaltung im Rahmen der ihr obliegenden gesamtstädtischen Steuerung aber sicherzustellen (vgl. T 450). Die Regelungen in § 6 Abs. 3 und 4 AZG stehen dem Erlass entsprechender Ausführungsvorschriften dabei vorliegend nicht entgegen. Die darin enthaltenen Vorgaben dienen vielmehr dazu, die Wirksamkeit von Verwaltungsvorschriften zu erhöhen. Sie müssen von der Senatsverwaltung selbstverständlich beachtet werden. So sind die zu erlassenden Verwaltungsvorschriften auf das zwingend gebotene Mindestmaß zu beschränken (§ 6 Abs. 3 Satz 1 AZG). Sie dürfen die Bezirke zudem nicht hindern, im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften der Lebenswirklichkeit in den unterschiedlichsten Einzelfällen gerecht zu werden (§ 6 Abs. 3 Satz 3 AZG). Auch darf die Entschlusskraft und Verantwortungsfreudigkeit der Bezirke nicht beeinträchtigt werden (§ 6 Abs. 4 AZG). Insbesondere muss demgemäß auch ausreichend Raum für die Ermessensausübung bleiben und Einzelfallentscheidungen dürfen nicht vorweggenommen werden. Etwas anderes hat der Rechnungshof von der Senatsverwaltung im Prüfungsverfahren auch nicht verlangt. Er hält es nach dem Ergebnis der Prüfung für geboten, dass die Senatsverwaltung sich in den zu erlassenden Ausführungsvorschriften auf die verbindliche abstrakte Regelung wesentlicher Verfahrensabläufe und technischer Vorgaben sowie auf die Festlegung abstrakter ermessenleitender Kriterien für die Vorkaufsrechtsausübung konzentriert (vgl. T 457 ff., 462 ff., 466 f.). Die Entschlusskraft der Bezirke und die Ausübung des ihnen zustehenden Ermessens bei der Vorkaufsrechtsausübung werden dadurch gerade nicht eingeschränkt. Vielmehr werden sie durch die Bereitstellung eines berlinweit verbindlichen und einheitlichen Verfahrens mit rechtssicheren Standards und klaren Entscheidungskriterien gefördert und unterstützt. Damit können sich die Bezirksämter bei der Vorkaufsrechtsausübung ganz auf die jeweilige Einzelfallentscheidung, insbesondere auf die sachgerechte Ermessensausübung, konzentrieren. Schließlich steht auch § 6 Abs. 3 Satz 2 AZG dem Erlass einer Verwaltungsvorschrift vorliegend nicht entgegen. Denn die Senatsverwaltung hat sich mit den Bezirksämtern nicht auf den wesentlichen Regelungsgehalt verständigt. Um den Erlass einer Verwaltungsvorschrift zu ersetzen, bedürfte es einer verbindlichen Absprache zu den erforderlichen Regelungsgegenständen, etwa durch fachliche Zielvereinbarung gemäß § 6a Abs. 2 AZG oder durch Verwaltungsvereinbarung. Daran fehlt es.

---

426 vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 169



- 482 Der Rechnungshof wertet die Ankündigung der Senatsverwaltung positiv, dass sie im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern evaluieren wolle, wie das **Monitoring** strukturierter erfolgen und der Arbeitsaufwand minimiert werden könne. Aufgrund seiner Feststellungen zur bisherigen Durchführung des Monitorings (vgl. T 468 ff.) hält der Rechnungshof aber weiterhin an verbindlichen Vorgaben hierfür fest, um eine verlässliche Bereitstellung strukturierter Daten mit ausreichendem Informationsgehalt zu bestimmten Stichtagen durch die Bezirksämter zu gewährleisten.
- 483 Die Senatsverwaltung verkennt die Funktion und den Inhalt der zwingend durchzuführenden **Erfolgskontrolle**. Denn dabei handelt es sich um ein systematisches Prüfverfahren, das der Kontrolle der Zielerreichung, der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit des Vorkaufsrechtekonzepts dient (vgl. T 472). Die schlichte Ermittlung der Zahl von Abwendungsvereinbarungen und Ausübungsfällen im Rahmen des Monitorings erfüllt die Anforderungen an ein Erfolgskontrollprüfverfahren ebenso wenig wie eine aus Sicht der Senatsverwaltung sehr gute Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern bei einzelnen Projekten. Auch der jährliche Fortschrittsbericht dokumentiert keine Erfolgskontrolle nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Denn die Senatsverwaltung hat nicht systematisch untersucht und strukturiert belastbar festgestellt, in welchem Grad zuvor festgelegte Ziele erreicht wurden, ob das Vorkaufsrechtekonzept hierfür ursächlich und ob dessen Vollzug wirtschaftlich war. Die Senatsverwaltung kann von einer begleitenden Erfolgskontrolle des Vorkaufsrechtekonzepts auch nicht absehen, denn sie ist hierzu gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO verpflichtet.

### 15.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 484 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung ihr obliegende wichtige **gesamtstädtische Steuerungsaufgaben** bei der Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten Dritter in den sozialen Erhaltungsgebieten nur unzureichend wahrgenommen hat. Das von ihr erarbeitete Vorkaufsrechtekonzept enthält zu wichtigen Fragen der Vorkaufsrechtsausübung keine ausreichenden Anleitungen für die Bezirksämter und stellt eine verbindliche berlinweit einheitliche Ausübungspraxis nicht sicher. Die Senatsverwaltung hat es insbesondere versäumt, verbindliche Festlegungen zur Auswahl geeigneter Dritter sowie zur Prüfung und Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Dritten zu erlassen. Da die Senatsverwaltung zudem das Monitoring nicht systematisch vorbereitet und durchgeführt sowie die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen bisher unterlassen hat, hat sie die Defizite ihrer gesamtstädtischen Steuerung nicht erkannt und nicht beseitigt.
- 485 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen eine für die Bezirksämter verbindliche Ausführungsvorschrift für die berlinweit einheitliche, rechtssichere und wirtschaft-**

**liche Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten Dritter in sozialen Erhaltungsgebieten erlässt und darin insbesondere**

- effektive und effiziente Regelungen für eine rechtmäßige und am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientierte Auswahl der durch das Vorkaufsrecht begünstigten Dritten festlegt sowie
- Vorgaben zur angemessenen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Dritten regelt, insbesondere die beizubringenden Nachweise und Unterlagen (z. B. Wirtschaftlichkeitsberechnung und Finanzierungsplan des Dritten), das Prüfprogramm, die Prüfschritte (z. B. Prüfungsschema) und das Prüfverfahren (insbesondere Regelung der Verfahrensstufen, der Beteiligung anderer Stellen und von Fristen).

Der Rechnungshof erwartet hierzu, dass die Senatsverwaltung die zu erlassenden Ausführungsvorschriften aufgrund begleitender Erfolgskontrollen evaluiert und ggf. fortschreibt sowie an aktuelle Entwicklungen anpasst.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung

- den Bezirken für das im Vorkaufsrechtekonzept vorgesehene Monitoring die Bereitstellung bestimmter Dateninhalte und Datenstrukturen zu festgelegten, berlinweit einheitlichen Terminen verbindlich vorgibt und eine entsprechende Datenbereitstellung systematisch nachhält sowie
- künftig zu finanzwirksamen Konzepten begleitende Erfolgskontrollen gemäß Nr. 2.1 AV § 7 LHO durchführt.

## **16 Erhebliche Versäumnisse, Prüfungsausfälle und Risiken bei Brandsicherheitsschauen in Bildungseinrichtungen**

*Die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg haben als Bauaufsichtsbehörden die vorgeschriebenen Brandsicherheitsschauen in Bildungseinrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen) in den Jahren 2008 bis 2018 nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt. So wurden die baulichen Anlagen nicht vollständig für die Prüfungen erfasst. Zudem hat keines der Bezirksämter das anlagenbezogene Prüfprogramm vorab systematisch ermittelt und in gebäudespezifische Checklisten überführt. Die für die Brandsicherheitsschauen vorgegebenen Zeitintervalle wurden nicht eingehalten. In 581 von 607 geprüften Bildungseinrichtungen fanden keine Brandsicherheitsschauen im vorgeschriebenen Turnus von fünf Jahren statt. In 158 Bildungseinrichtungen wurde im geprüften Zeitraum gar keine Brandsicherheitsschau durchgeführt. Außerdem wurde die Beseitigung der Mängel vielfach nicht verfolgt. Durch die erheblichen Prüfungsausfälle und Versäum-*

*nisse sind die Bezirksämter das Risiko eingegangen, dass Brandschutzmängel unbemerkt bleiben oder festgestellte Mängel fortbestehen. Im Brandfall können dadurch Gefahren für das Leben und die Gesundheit von Menschen sowie für bedeutende Sachwerte entstehen. Es muss umgehend gehandelt werden.*

## 16.1 Einleitung

- 486 Brände** bedrohen das Leben und die Gesundheit von Menschen. Sie können wertvolle Wirtschaftsgüter und Sachwerte zerstören sowie erhebliche Umweltschäden verursachen. In Berlin wurden im Jahr 2020 durch die Berliner Feuerwehr 8.493 Brände und 17 Brandtote registriert.<sup>427</sup> In den vorangegangenen fünf Jahren von 2015 bis 2019 haben jährlich zwischen 25 und 33 Personen – insgesamt 153 Menschen – ihr Leben aufgrund eines Brandes verloren.<sup>428</sup> Von Bränden sind vielfach Gebäude betroffen. So brannte in Berlin allein im Jahr 2020 z. B. am 4. Januar 2020 ein Keller in einem siebengeschossigen Hochhaus in Marzahn, am 10. Mai 2020 entstand ein Großbrand in einem Lagerhallenkomplex in Tegel, am 19. Juni 2020 brannte die Küche eines Restaurants im Erdgeschoss eines sechsgeschossigen Wohn- und Geschäftsgebäudes in Moabit und am 20. Dezember 2020 ging der Dachstuhl eines leer stehenden Hotelgebäudes in Frohnau in Flammen auf.<sup>429</sup> Bezogen auf das Jahr 2020 beziffert der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft die Leistungen seiner Mitgliedsunternehmen für Brandschäden an versicherten Gebäuden im Inland mit rd. 1,25 Mrd. €. <sup>430</sup>
- 487** Um die Entstehung und Ausbreitung von Bränden in Gebäuden zu verhüten, sind Maßnahmen des **vorbeugenden Brandschutzes** zu ergreifen. Hierzu zählen bauliche, anlagentechnische und betrieblich-organisatorische Maßnahmen.<sup>431</sup> Ein wichtiger Baustein des vorbeugenden Brandschutzes ist die regelmäßige Durchführung vorgeschriebener Brandsicherheitsschauen in Gebäuden, die von einer Vielzahl von Personen genutzt werden (z. B. Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser, Tageseinrichtungen für Kinder und alte Menschen, Beherbergungs-, Versammlungs- und Verkaufsstätten).<sup>432</sup> Sie dienen dazu, Brandgefahren und

<sup>427</sup> Berliner Feuerwehr: Berliner Feuerwehr in Zahlen 2020, im Internet veröffentlicht unter <https://www.berliner-feuerwehr.de/ueber-uns/berliner-feuerwehr-in-zahlen-2020/> (Stand: 9. März 2022)

<sup>428</sup> Berliner Feuerwehr: Berliner Feuerwehr in Zahlen 2020, a. a. O.

<sup>429</sup> Berliner Feuerwehr: Jahresbericht 2020, S. 20, 24 f., 28 f., 33, im Internet veröffentlicht unter <https://www.berliner-feuerwehr.de/> (Stand: 9. März 2022)

<sup>430</sup> Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): Schaden- und Unfallversicherung/Wohngebäude – Die deutschen Versicherer ›Zahlen & Fakten ›Versicherungsbereiche ›Wohngebäude, im Internet veröffentlicht unter <https://www.gdv.de/de/zahlen-und-fakten/versicherungsbereiche/wohngebäude-24080> (Stand: 9. März 2022)

<sup>431</sup> vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Brandschutzleitfaden – Arbeitshilfe für den Baulichen Brandschutz für die Planung, Ausführung und Unterhaltung von Gebäuden des Bundes, 4. aktualisierte Auflage (Stand: Juni 2019), im Internet veröffentlicht unter <https://www.bmi.bund.de/DE/startseite/startseite-node.html> (Stand: 9. März 2022)

<sup>432</sup> vgl. § 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (Betriebs-Verordnung – BetrVO) vom 10. Oktober 2007 (GVBl. S. 516), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 10. Mai 2019 (GVBl. S. 273)

Brandschutzmängel rechtzeitig vor dem Entstehen eines Brandes festzustellen und zu beseitigen. Hieran besteht ein hohes öffentliches Interesse.

## 16.2 Prüfungsanlass, Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel

- 488 Im März 2017 hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung gegenüber dem Abgeordnetenhaus auf eine Schriftliche Anfrage zum Brandschutz an Berliner Schulen geantwortet. Daraus ergibt sich, dass mehrere Bezirksämter die vorgeschriebenen Brandsicherheitsschauen bei einer Vielzahl von Schulgebäuden nicht turnusgemäß durchgeführt haben.<sup>433</sup> Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, die Vorbereitung und Durchführung von Brandsicherheitsschauen, insbesondere in Tageseinrichtungen für Kinder (Kitas), Schulen und Hochschulen, bezogen auf die Jahre 2008 bis 2018 zu prüfen. Die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln sowie Tempelhof-Schöneberg wurden für die Prüfung stichprobenartig ausgewählt. Die Prüfung bezog sich auf insgesamt 607 Gebäude/Gebäudekomplexe – 375 Kitas, 227 Schulen und fünf Hochschulen. Der Rechnungshof verfolgt mit der Prüfung das Ziel, die Bedeutung von Brandsicherheitsschauen für den vorbeugenden Brandschutz hervorzuheben, Defizite bei der Vorbereitung und Durchführung von Brandsicherheitsschauen aufzuzeigen und auf Abhilfe zu drängen sowie die Bezirksämter bei der Optimierung ihrer Verfahren zu beraten.

## 16.3 Vorbeugender Brandschutz und Brandsicherheitsschauen

- 489 Bauliche Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass der Entstehung eines Brandes und der Ausbreitung von Feuer und Rauch vorgebeugt wird und bei einem Brand die Rettung von Menschen und Tieren sowie wirksame Löscharbeiten möglich sind.<sup>434</sup> Wenn dies zur Vermeidung einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, insbesondere von Leben und Gesundheit, erforderlich ist, müssen auch bei rechtmäßig bestehenden baulichen Anlagen nachträglich Maßnahmen zur Anpassung an veränderte Brandschutzanforderungen ergriffen werden.<sup>435</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer von baulichen Anlagen sowie sonstige Verfügungsberechtigte und Betreibende (Verantwortliche) sind verpflichtet, die rechtlichen Vorgaben zum **vorbeugenden Brandschutz** umzusetzen. Verstöße hiergegen können bei dadurch verursachten Personen- und Sachschäden haftungsrechtliche und auch strafrechtliche Sanktionen begründen.<sup>436</sup> Die Durchführung von Brandsicherheits-

---

433 Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 23. März 2017 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/10621)

434 § 14 Bauordnung für Berlin (BauO Bln); zu den Anforderungen an das Brandverhalten von Baustoffen und Bauteilen vgl. §§ 26 bis 32 BauO Bln; zu den Vorgaben für Rettungswege und für die brandvermeidende Gestaltung von Fluren, Gängen und Öffnungen vgl. §§ 33 bis 38 BauO Bln

435 vgl. § 81 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln

436 vgl. §§ 823, 836 ff. BGB; vgl. zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit ferner § 222 StGB (fahrlässige Tötung), § 229 StGB (fahrlässige Körperverletzung)

schaufen in Gebäuden, die von vielen Menschen genutzt werden (vgl. T 487), ist ein wichtiger Baustein des vorbeugenden Brandschutzes.

- 490 Wesentliche Verfahrensvorgaben für die Durchführung von **Brandsicherheits-schauen** in Berlin hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung in der Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (Betriebs-Verordnung – BetrVO) vom 10. Oktober 2007 verbindlich geregelt.<sup>437</sup> Die Brandsicherheitschau dient der vorbeugenden Abwehr von Gefahren, die durch Brände oder Explosionen entstehen, die von baulichen Anlagen aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihrer Lage, ihrer Benutzung oder ihres Zustandes ausgehen und die im Schadensfall die Sicherheit von Personen sowie den Bestand dieser baulichen Anlagen oder ihrer Teile bedrohen.<sup>438</sup> Die Brandsicherheitschau zielt mit Blick auf den Brandschutz im Kern auf den Vergleich des genehmigten Zustands einer baulichen Anlage mit dem bei der Besichtigung vorgefundenen Zustand dieser Anlage ab. Für die anlassbezogene und die regelmäßige Durchführung von Brandsicherheitschauen sind die **Bezirksämter** (Stadtentwicklungsamt) als Bauaufsichtsbehörden zuständig.<sup>439</sup> Die Betreiberin oder der Betreiber der Einrichtung muss an der Brandsicherheitschau teilnehmen. Die Berliner Feuerwehr ist über die beabsichtigte Brandsicherheitschau zu unterrichten. Das Ergebnis der Brandsicherheitschau ist von der Bauaufsichtsbehörde in einer Niederschrift festzuhalten und den Beteiligten mitzuteilen.<sup>440</sup> Werden Brandsicherheitschauen nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt, können bestehende Brandschutzmängel unerkannt bleiben. Werden infolge des Informationsdefizits erforderliche Brandschutzmaßnahmen nicht ergriffen, so können sich Brand- und Explosionsgefahren schadensverursachend verwirklichen.

## 16.4 Kernaufgaben bei Brandsicherheitschauen

- 491 Bei der Vorbereitung und Durchführung von Brandsicherheitschauen sind insbesondere folgende Kernaufgaben zu erfüllen:
- Aufstellung und Fortschreibung einer Bestandsübersicht für alle Gebäude, die einer Brandsicherheitschau zu unterziehen sind
  - Erstellung gebäudespezifischer Prüfungschecklisten auf der Grundlage des ermittelten anlagenbezogenen Prüfprogramms
  - Durchführung der Brandsicherheitschauen im vorgeschriebenen Turnus
  - Dokumentation der Brandsicherheitschauen
  - Verfolgung der Beseitigung festgestellter Brandschutzmängel

437 Die Rechtsverordnung wurde von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung aufgrund des § 84 Abs. 1 und 5 der BauO Bln vom 29. September 2005 (GVBl. S. 495) erlassen.

438 vgl. § 5 Abs. 1 BetrVO

439 § 5 Abs. 2 BetrVO, § 2 Abs. 2 und Abs. 4 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG Bln) i. V. m. Nr. 15 Abs. 1 Buchst. d Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben, Abschnitt IV der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

440 § 6 Abs. 1 und 3 BetrVO

Der Rechnungshof hat im Schwerpunkt geprüft, ob die drei ausgewählten Bezirksämter (vgl. T 488) diese Kernaufgaben bei den Brandsicherheitsschauen in Kitas, Schulen, Hochschulen und ähnlichen Einrichtungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt haben.

## 16.5 Anwendung der Anlagenkategorien

- 492 Der Brandsicherheitsschau unterliegen zwingend die in der Betriebs-Verordnung bezeichneten Kategorien von baulichen Anlagen<sup>441</sup>, die im Brandfall ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweisen. Diese Anlagen sind u. a. dadurch gekennzeichnet, dass sie dem gleichzeitigen Aufenthalt einer größeren Zahl von Personen dienen. Dies trifft insbesondere für die Anlagenkategorien zu, die Gegenstand der Prüfung waren: **Tageseinrichtungen für Kinder sowie Schulen, Hochschulen und ähnliche Einrichtungen**. Welche konkreten baulichen Anlagen im Einzelfall unter die Anlagenkategorien der Betriebs-Verordnung fallen, ist durch die Bezirksämter bei der Anlagenerfassung für die Brandsicherheitsschau zu bestimmen. Rechtsänderungen im Anwendungsbereich der Betriebs-Verordnung sind dabei zu berücksichtigen. Rechtsanwendungs- und Auslegungsfragen sind von den Bezirksämtern mit der für den Erlass der Betriebs-Verordnung und von Ausführungsvorschriften im Bereich Bauordnung zuständigen Senatsverwaltung<sup>442</sup> vorab zu klären, um Rechtssicherheit und eine berlinweit einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Unklarheiten bei der Anwendung der Anlagenkategorien können dazu führen, dass bauliche Anlagen für die Brandsicherheitsschauen nicht erfasst werden und dort ggf. bestehende Brandgefahren unerkannt bleiben. Dies begründet erhebliche Risiken für das Leben und die Gesundheit der Menschen, die sich in oder an diesen Gebäuden aufhalten, und für die Gebäudesachwerte.
- 493 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der für die Brandsicherheitsschauen aufgestellten Anlagenverzeichnisse festgestellt, dass die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg sowie Tempelhof-Schöneberg sich bei der Anwendung der Anlagenkategorie Schulen fast ausschließlich auf allgemeinbildende Schulen beschränkt haben. Sie haben nicht berücksichtigt, dass die Anlagenkategorie Schulen aufgrund einer Rechtsänderung im Jahr 2007 erweitert wurde und Brandsicherheitsschauen auch in „ähnlichen Einrichtungen“ durchzuführen sind.<sup>443</sup> Dadurch wurden z. B. Ergänzungsschulen in freier Trägerschaft sowie Musik- und Kunstschulen für die Brandsicherheitsschauen von vornherein nicht für Brandsicherheitsschauen erfasst, obwohl dort eine vergleichbare Gefahrenlage besteht. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

---

441 vgl. § 5 Abs. 2 BetrVO

442 vgl. hierzu § 86 Abs. 1 BauO Bln, § 86 Abs. 9 BauO Bln i. V. m. § 6 Abs. 2 Buchst. a Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG), Abschnitt X Nr. 6 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (GV Sen 2017)

443 vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 BetrVO

## 16.6 Bezirkliche Anlagenverzeichnisse

- 494 Die ordnungsgemäße Durchführung von Brandsicherheitsschauen setzt voraus, dass das Bezirksamt eine vollständige und aktuelle Übersicht über alle nach der Betriebs-Verordnung zu prüfenden Einrichtungen/baulichen Anlagen hat (Anlagenverzeichnis) und der Prüfungsplanung zugrunde legt. Ist das Anlagenverzeichnis unvollständig, so besteht die Gefahr, dass in den nicht erfassten Einrichtungen/baulichen Anlagen die vorgeschriebenen Brandsicherheitsschauen unterbleiben.
- 495 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keines der geprüften Bezirksamter die im Bereich Kitas, Schulen, Hochschulen und ähnlichen Einrichtungen der Brandsicherheitsschau zu unterziehenden baulichen Anlagen vollständig erfasst hat. Damit fehlt den Bezirksamtern für die lückenlose Durchführung von Brandsicherheitsschauen eine entscheidende Grundlage.
- 496 Besonders auffällig sind die Mängel bei der Erfassung von **Schulen und ähnlichen Einrichtungen**. Hierzu hat der Rechnungshof festgestellt, dass insgesamt 68 Einrichtungen in den bezirklichen Anlagenverzeichnissen nicht erfasst wurden. Die höchsten Zahlen nicht erfasster Einrichtungen hat der Rechnungshof bei den Bezirksamtern Friedrichshain-Kreuzberg (38) und Tempelhof-Schöneberg (25) festgestellt. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

### Ansicht 73: In den Anlagenverzeichnissen nicht erfasste Schulen<sup>444</sup>

Schultyp	Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	Bezirksamt Neukölln	Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg	Summe
Grundschulen	2		2	4
Gymnasien	1		1	2
Fachschulen	2		4	6
Berufs-(fach-)schulen	5	4	7	16
Künstlerische Schulen	13		2	15
Ergänzungsschulen	9		5	14
Sprachschulen	3		2	5
Förderschwerpunktschulen	1			1
Schulpraktisches Seminar	1	1	1	3
Wirtschafts-/Verwaltungsschulen	1		1	2
<b>Summe</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>68</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

444 Schulen und ähnliche Einrichtungen (vgl. § 5 Abs. 2 BetrVO)

- 497 Bei den von den Bezirksämtern nicht in den Anlagenverzeichnissen erfassten Einrichtungen besteht das **Risiko**, dass vorgeschriebene Brandsicherheitschauen unterbleiben und etwaige Brandschutzgefährdungen nicht rechtzeitig festgestellt werden. Die hohe Fehlerquote bei der Anlagenerfassung in den Bezirksämtern Friedrichshain-Kreuzberg und Tempelhof-Schöneberg führt der Rechnungshof insbesondere auf die fehlerhafte Rechtsanwendung zurück (vgl. T 493). Der Rechnungshof hat die unzureichende Anlagenerfassung beanstandet.

## 16.7 Prüfschema, Prüfprogramm und Prüfcheckliste

- 498 Brandsicherheitschauen sind regelmäßig durchzuführen.<sup>445</sup> Es handelt sich dabei um wiederkehrende Prozesse, die aus Gründen der Verfahrenswirtschaftlichkeit<sup>446</sup> effektiv und effizient zu gestalten sind. Bei der Brandsicherheitschau ist zu überprüfen und festzustellen, ob die Brandschutzanforderungen in der betroffenen baulichen Anlage eingehalten worden sind. Das dabei abzuarbeitende **Prüfprogramm** ergibt sich grundsätzlich aus der Baugenehmigung und den genehmigten Bauvorlagen, insbesondere aus dem Brandschutznachweis/Brandschutzkonzept,<sup>447</sup> sowie aus den im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung geltenden Brandschutzvorschriften. Weitere Brandschutzanforderungen können sich aufgrund veränderter brandschutzrechtlicher Vorschriften ergeben, wenn deren Beachtung zur Gefahrenabwehr erforderlich ist.<sup>448</sup> Die zu prüfenden Anforderungen lassen sich im Wesentlichen in folgende **Prüfbereiche** gliedern: in den baulichen Brandschutz (z. B. Zugänglichkeit für die Feuerwehr, Rettungswege, Feuer- und Rauchschutzabschlüsse), den anlagentechnischen Brandschutz (z. B. Brandmelde-, Rauchableitungs- und Löschanlagen) und den organisatorischen Brandschutz (z. B. Feuerwehrpläne, Flucht- und Rettungspläne, Fluchtwegkennzeichnung). Um das anlagenbezogene Prüfprogramm für eine Brandsicherheitschau effektiv und effizient ermitteln zu können, bietet sich die Erstellung und verbindliche Nutzung eines generellen, nach Prüfbereichen systematisch strukturierten und digital verfügbaren **Prüfschemas** an. Auf der Grundlage des standardisierten Prüfschemas kann unter Berücksichtigung der Baugenehmigung und der zugrunde liegenden maßgeblichen brandschutzrechtlichen Vorschriften zielgerichtet und aufwandsarm eine für die jeweilige bauliche Anlage individualisierte **Prüfcheckliste** erstellt werden, die das bei der Brandsicherheitschau abzuarbeitende anlagenbezogene Prüfprogramm enthält. Die Prüfcheckliste dient der systematischen, effektiven und effizienten Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Brandsicherheitschau.

---

445 vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 BetrVO

446 vgl. § 7 Abs. 1 LHO

447 vgl. hierzu Merkblatt Brandschutznachweis (Fassung März 2019) der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen – Oberste Bauaufsicht –

448 vgl. § 81 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln



**Ansicht 74: Prüfschema, Prüfprogramm und Prüfcheckliste**

Quelle: Darstellung Rechnungshof

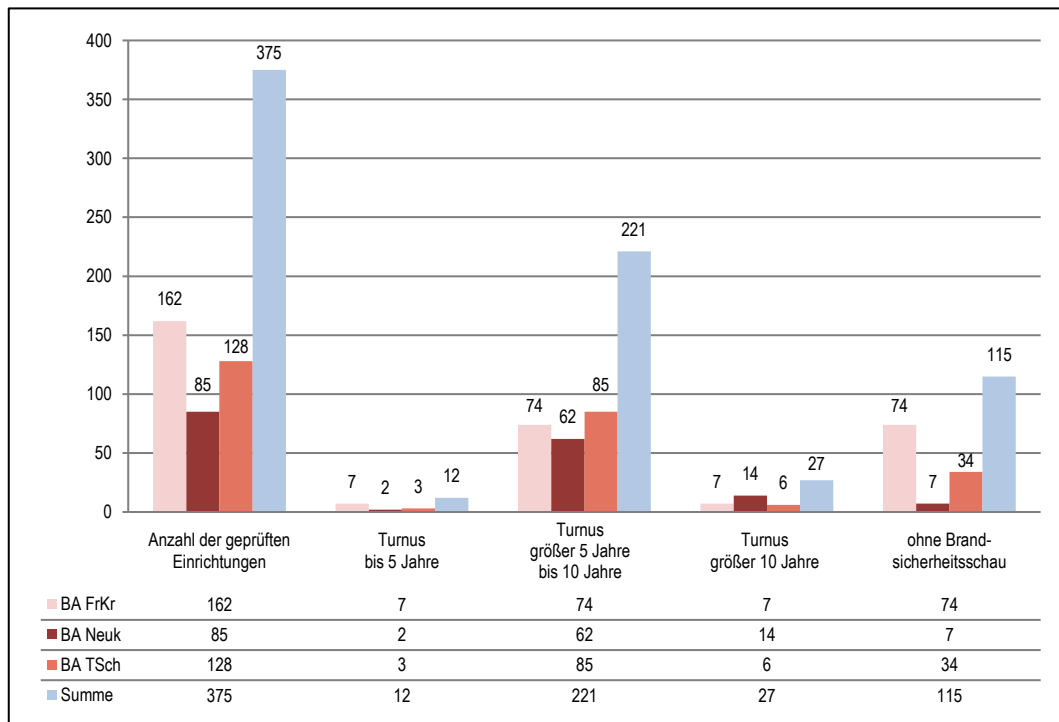
Werden für Brandsicherheitsschauen keine anlagenspezifischen Prüfchecklisten mit dem hierfür maßgeblichen Prüfprogramm auf der Grundlage eines generellen Prüfschemas systematisch aufgestellt, besteht das Risiko, dass wichtige Anforderungen des Brandschutzes unerkannt und ungeprüft sowie Brandschutzmängel unentdeckt bleiben.

- 499 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keines der geprüften Bezirksämter das anlagenbezogene Prüfprogramm für eine Brandsicherheitsschau vorab systematisch auf der Grundlage eines standardisierten verbindlichen Prüfschemas ermittelt, in eine konkrete gebäudespezifische Prüfcheckliste überführt und für die Prüfung genutzt hat.

## 16.8 Überprüfungsturnus

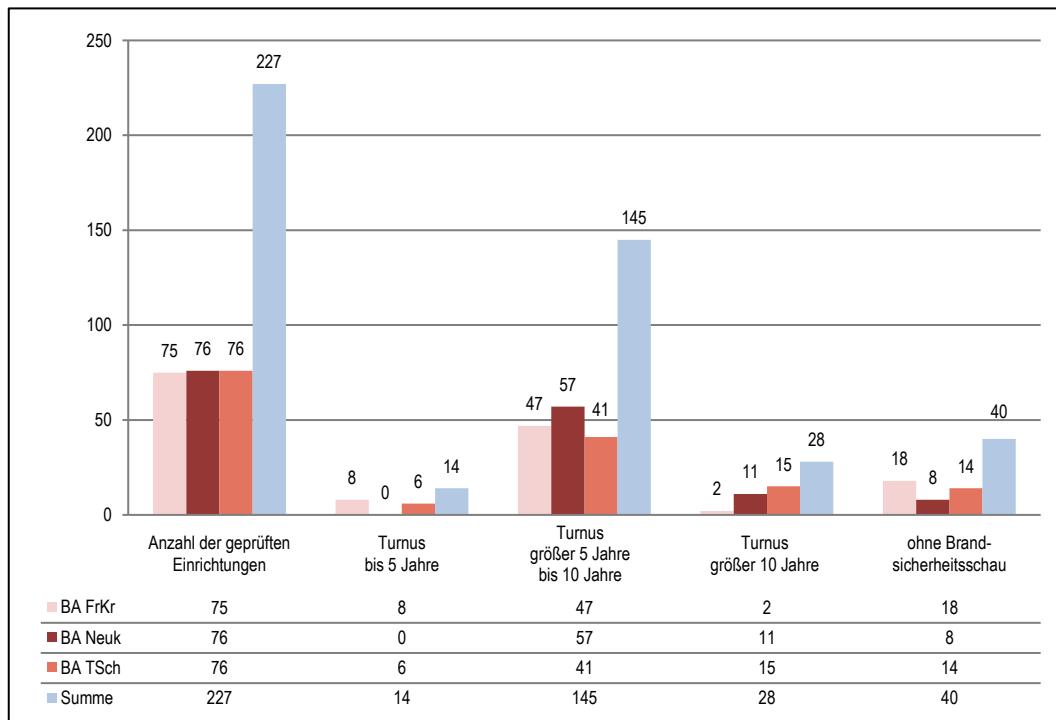
- 500 Brandsicherheitsschauen sind durchzuführen, wenn konkrete Anhaltspunkte für Brandgefahren vorliegen. In Kitas, Schulen, Hochschulen und ähnlichen Einrichtungen sind Brandsicherheitsschauen regelmäßig, mindestens jedoch in Abständen von höchstens fünf Jahren durchzuführen.<sup>449</sup> Wird dieser **Turnus** überschritten, so wird ein im Zeitverlauf zunehmendes Risiko begründet, dass der Brandschutz in den betroffenen Einrichtungen nicht mehr gewährleistet ist, weil zwischenzeitlich ggf. entstandene Brandschutzmängel nicht erkannt und beseitigt werden. Die Entstehung von Brandschutzmängeln kann z. B. auf unterlassene Anpassungen an modifizierte Brandschutzvorgaben, Änderungen in der Gebäudenutzung oder auf bauliche Veränderungen (Einbauten, Umbauten, Bausubstanzveränderungen) zurückzuführen sein.
- 501 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Bezirksämter im Zeitraum von 2008 bis 2018 den zur Durchführung von Brandsicherheitsschauen in **Kitas** vorgeschriebenen Fünf-Jahres-Turnus eingehalten haben. Der Rechnungshof hat aus den von den Bezirksämtern erfassten 855 Kitas eine Stichprobe von insgesamt 375 Kitas gebildet (44 %). Er hat hierzu festgestellt, dass der vorgeschriebene Turnus von höchstens fünf Jahren bei den geprüften Kitas überwiegend nicht eingehalten und vielfach sogar in hohem Maße überschritten wurde. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

449 vgl. § 5 Abs. 2 BetrVO

**Ansicht 75: Turnus Brandsicherheitschauen in Kitas (2008 bis 2018)**


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

- 502** Bezogen auf die geprüften 375 Kitas wurden nur in zwölf Einrichtungen (3 %) Brandsicherheitschauen innerhalb des vorgeschriebenen Fünf-Jahres-Turnus durchgeführt. In 221 (59 %) der geprüften Kitas wurde eine Brandsicherheitschau innerhalb eines Zeitraumes von fünf bis zehn Jahren durchgeführt. In 27 Einrichtungen (7 %) war der Turnus zwischen zwei Brandsicherheitschauen länger als zehn Jahre. Bei einem Drittel der Einrichtungen fand in den Jahren 2008 bis 2018 gar keine Brandsicherheitschau statt.
- 503** Der Rechnungshof hat auch bei den von den Bezirksamtern aktenmäßig erfassten 227 **Schulen** geprüft, ob dort im Zeitraum von 2008 bis 2018 die vorgeschriebenen Brandsicherheitschauen turnusmäßig durchgeführt wurden. Er hat festgestellt, dass der vorgeschriebene Turnus von höchstens fünf Jahren bei den geprüften Schulen überwiegend nicht eingehalten und vielfach sogar in hohem Maße überschritten wurde. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

**Ansicht 76: Turnus Brandsicherheitschauen in Schulen (2008 bis 2018)**


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

- 504** Bei den 227 vom Rechnungshof geprüften Schulen fanden nur in 14 Schulen (6 %) Brandsicherheitschauen innerhalb des vorgeschriebenen Turnus statt. In 145 Einrichtungen (64 %) wurden Brandsicherheitschauen innerhalb eines Turnus von fünf bis zehn Jahren durchgeführt. Bei 28 Schulen (12 %) war der Turnus länger als zehn Jahre. In 40 Schulen (18 %) fand im Prüfungszeitraum gar keine Brandsicherheitschau statt.
- 505** Auch in den fünf von den Bezirksämtern erfassten **Hochschulen** wurden in den Jahren 2008 bis 2018 überwiegend keine Brandsicherheitschauen durchgeführt. Nur in zwei Hochschulen fanden Brandsicherheitschauen statt. Der vorgeschriebene Turnus wurde jedoch nicht eingehalten.
- 506** Insgesamt wurde in 581 der 607 geprüften **Bildungseinrichtungen** keine Brandsicherheitschau im vorgeschriebenen Turnus von fünf Jahren durchgeführt. In 158 Bildungseinrichtungen wurden im Zeitraum von 2008 bis 2018 gar keine Brandsicherheitschauen durchgeführt. Der Rechnungshof hat die erheblichen Prüfungsausfälle und Turnusüberschreitungen bei den Brandsicherheitschauen beanstandet. Die Bezirksämter haben die ihnen obliegende Aufgabe, in den Kitas, Schulen und Hochschulen turnusmäßig Brandsicherheitschauen durchzuführen, ganz überwiegend nicht erfüllt. Sie sind damit das Risiko eingegangen, dass Brandgefahren und Brandschutzmängel nicht erkannt und beseitigt werden.

## 16.9 Dokumentation der Brandsicherheitsschauen

- 507 Der Stand und die Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sein.<sup>450</sup> Das Ergebnis der Brandsicherheitsschau ist in einer Niederschrift festzuhalten und den Beteiligten mitzuteilen.<sup>451</sup> Die Niederschrift hat die Funktion, die Beteiligten über die wesentlichen Prüfungshandlungen und Mängelfeststellungen, insbesondere über festgestellte Brandschutzmängel, zu informieren, deren Beseitigung zu initiieren und die Verfolgung der Mängelbeseitigung zu unterstützen. Zudem hat die Niederschrift eine wichtige Dokumentations- und Entscheidungsleitfunktion, insbesondere für die Vorbereitung und Durchführung nachfolgender Brandsicherheitsschauen. Um eine effektive und effiziente<sup>452</sup> Dokumentation von Brandsicherheitsschauen zu gewährleisten, ist es insbesondere geboten, die Niederschrift entsprechend dem abzuarbeitenden Prüfprogramm zu strukturieren und zu standardisieren. Es bietet sich an, die Prüfcheckliste (vgl. T 498) für die Dokumentation zu nutzen. Werden die wesentlichen Prüfungshandlungen und Mängelfeststellungen nicht vollständig und nachvollziehbar auf der Grundlage des Prüfprogramms dokumentiert, besteht das Risiko, dass die Informationsbasis für zu ergreifende Brandschutzmaßnahmen unzureichend ist und bestehende Brandschutzmängel nicht beseitigt werden. Eine unzureichende Dokumentation erschwert auch die Vorbereitung von nachfolgenden Brandsicherheitsschauen.
- 508 Die geprüften Bezirksämter haben ganz überwiegend Niederschriften über die Brandsicherheitsschauen gefertigt. Die Niederschriften bilden jedoch die wesentlichen Prüfungshandlungen und Mängelfeststellungen nicht vollständig und nachvollziehbar auf der Basis des Prüfprogramms ab. Auch fehlen vielfach Angaben zu den besichtigten Gebäudeteilen. Aufgrund der Dokumentationsmängel können die Niederschriften ihre Informations-, Dokumentations- und Entscheidungsleitfunktion nur sehr eingeschränkt erfüllen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

## 16.10 Verfolgung der Mängelbeseitigung

- 509 Werden bei Brandsicherheitsschauen Verstöße gegen maßgebliche Brandschutzvorschriften (vgl. T 498) festgestellt (Brandschutzmängel), so haben die Bauaufsichtsbehörden im Interesse des Schutzes von Leben, Gesundheit und Sachgütern darüber zu wachen, dass die festgestellten Brandschutzmängel beseitigt und der vorgeschriebene Brandschutzzustand hergestellt wird.<sup>453</sup> Die Betreibenden und Verfügungsberechtigten der baulichen Anlagen sind ordnungsrechtlich dafür verantwortlich, dass diese den Vorschriften des öffentlichen

---

450 vgl. §§ 55 bis 59 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I)

451 vgl. § 6 Abs. 3 BetrVO

452 vgl. zum Gebot wirtschaftlichen Handelns § 7 Abs. 1 LHO

453 vgl. § 58 Abs. 1 BauO Bln

Rechts entsprechen.<sup>454</sup> Jedoch gehört es zu den Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden, die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung des Brandschutzes gegenüber den Verantwortlichen zu treffen und ggf. durchzusetzen, wenn diese ihre bauordnungsrechtlichen Pflichten nicht erfüllen.<sup>455</sup> Erkannte Mängel beim vorbeugenden Brandschutz müssen umgehend abgestellt werden, damit Brände erst gar nicht entstehen sowie Menschen und Tiere im Brandfall aus den baulichen Anlagen gerettet und wirksame Löscharbeiten durchgeführt werden können. Dies gilt bei festgestellten Brandschutzmängeln in bezirksverwalteten Gebäuden auch gegenüber den Organisationseinheiten des Bezirksamts, die diese Anlagen betreiben bzw. dort für bauliche Maßnahmen zuständig sind (z. B. Serviceeinheit Facility Management). Die Durchsetzung der zur Brandschutzmängelbeseitigung festgelegten Maßnahmen erfolgt hier auf dem Dienstweg.<sup>456</sup> Werden diese Aufgaben von den Bauaufsichtsbehörden nicht ordnungsgemäß erfüllt, können im Schadensfall auch Amtshaftungsansprüche in erheblicher Höhe drohen.<sup>457</sup>

- 510 Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Bauaufsichtsbehörden der geprüften Bezirksamter die Beseitigung der bei Brandsicherheitsschauen dokumentierten Brandschutzmängel in den Jahren 2008 bis 2018 konsequent verfolgt haben. Er hat festgestellt, dass die Bauaufsichtsbehörden die Beseitigung erkannter und dokumentierter Brandschutzmängel vielfach nicht verfolgt haben. Kein Bezirksamt hatte eine ausreichende Übersicht darüber, ob die in Kitas, Schulen und Hochschulen festgestellten Brandschutzmängel ordnungsgemäß und vollständig beseitigt wurden. Bezogen auf **Kitas und Schulen** hat die Prüfung im Einzelnen Folgendes ergeben:
- 511 Bei den in die Prüfung einbezogenen 375 **Kitas** (vgl. T 488) wurden in den Jahren 2008 bis 2018 insgesamt 313 Brandsicherheitsschauen durchgeführt. Bei 265 Brandsicherheitsschauen wurden Brandschutzmängel dokumentiert. Die Beseitigung dieser Mängel wurde vielfach von den Bezirksamtern nicht verfolgt. Hierzu hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

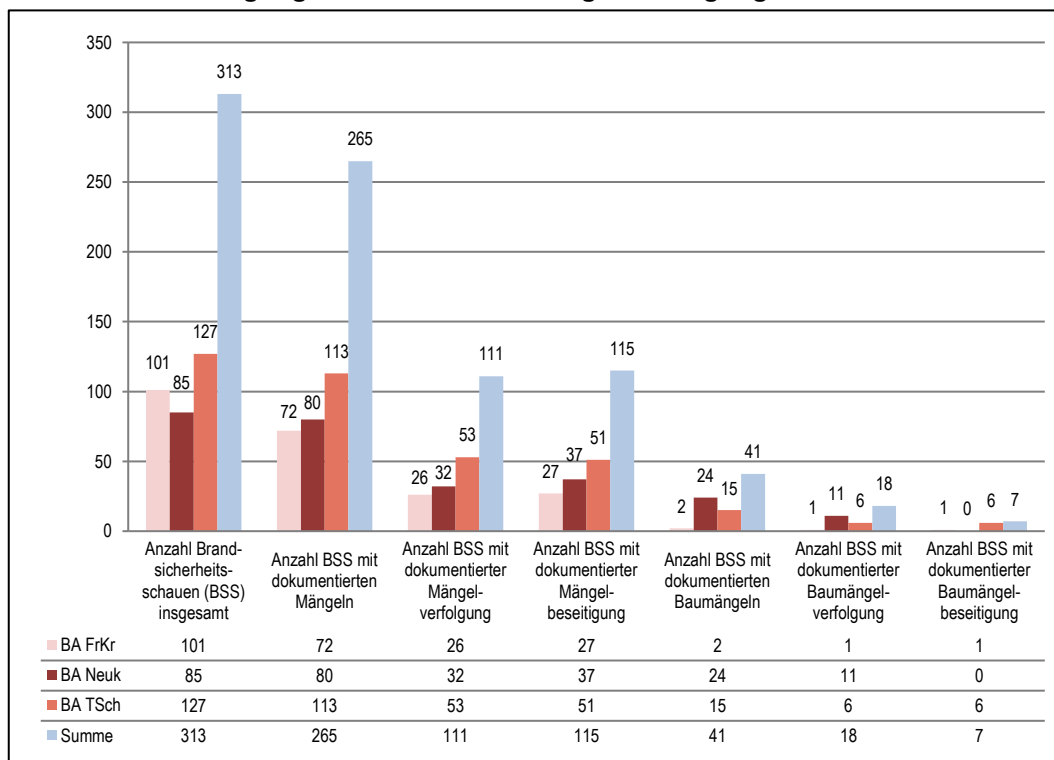
---

454 vgl. zur ordnungsrechtlichen Zustandsverantwortlichkeit § 14 BauO Bln i. V. m. § 14 ASOG Bln

455 vgl. § 58 Abs. 1 BauO Bln

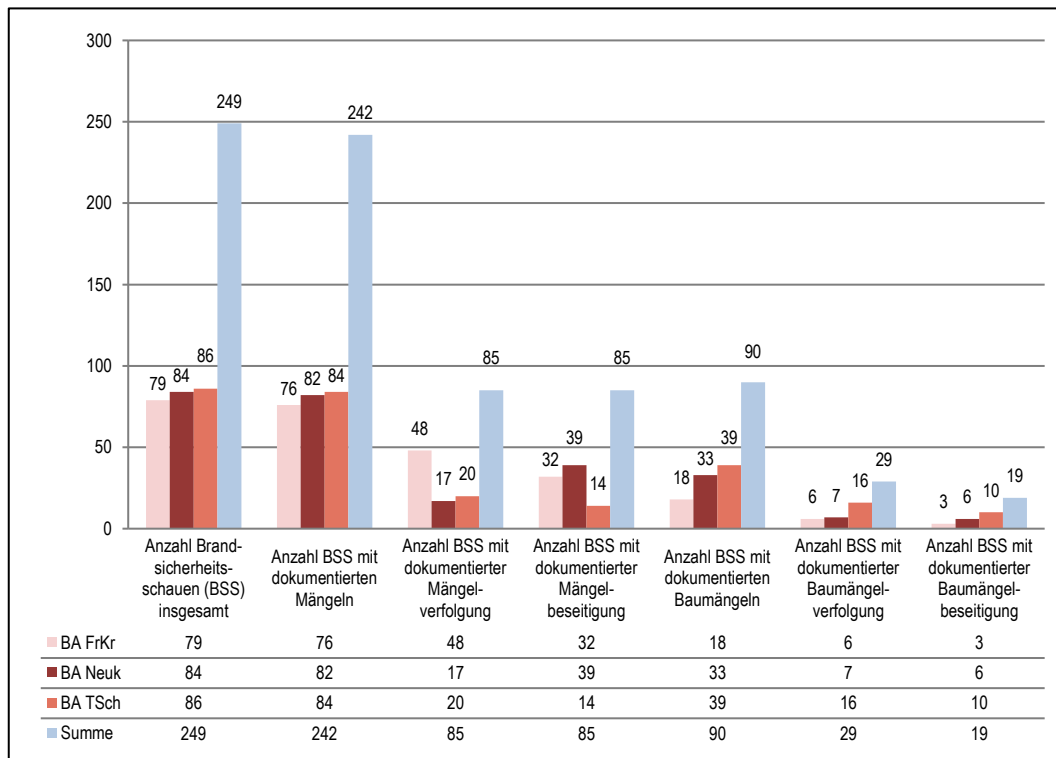
456 z. B. durch Ansprache des für die Immobilienverwaltung zuständigen Bezirksamtsmitglieds oder durch Herbeiführung eines Beschlusses des Bezirksamts

457 vgl. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG

**Ansicht 77: Verfolgung der Brandschutzmängelbeseitigung in Kitas**


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen; Zahlenangaben in den Spalten 5 bis 7 sind Teilmengen der Zahlenangaben in den Spalten 2 bis 4

- 512 Der Ansicht ist zu entnehmen, dass die Brandschutzmängelbeseitigung von den Bezirksamtern nur bei 111 der 265 Brandsicherheitsschauen (42 %), in denen Mängel dokumentiert waren, verfolgt wurde. Bei mehr als der Hälfte der Brandsicherheitsschauen, in denen Brandschutzmängel festgestellt worden waren, fand somit keine aktenkundige Verfolgung der Mängelbeseitigung statt. Außerdem wurde nur bei 115 Brandsicherheitsschauen (43 %) eine Mängelbeseitigung dokumentiert.
- 513 Bei 41 Brandsicherheitsschauen wurden auch brandsicherheitsrelevante Baumängel festgestellt, z. B. nicht feuerfest verschlossene Wand- und Deckendurchbrüche, fehlende zweite Rettungswege und beschädigte oder nicht funktionsgerechte Brandschutztüren. Eine Verfolgung der Baumängelbeseitigung fand nur bei 18 Brandsicherheitsschauen (44 %) statt. Eine Beseitigung der Baumängel ist nur bei sieben Brandsicherheitsschauen (17 %) aktenkundig.
- 514 Auch bei den in die Prüfung einbezogenen 227 **Schulen** (vgl. T 488) fand in den Jahren 2008 bis 2018 überwiegend keine Verfolgung der Beseitigung von Brandschutzmängeln statt, die in den durchgeführten Brandsicherheitsschauen dokumentiert wurden. Hierzu hat der Rechnungshof im Einzelnen Folgendes festgestellt:

**Ansicht 78: Verfolgung der Brandschutzmängelbeseitigung in Schulen**


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen; Zahlenangaben in den Spalten 5 bis 7 sind Teilmengen der Zahlenangaben in den Spalten 2 bis 4

- 515** Bei 242 der 249 durchgeführten Brandsicherheitsschauen wurden Brandschutzmängel dokumentiert. Die Beseitigung der festgestellten Mängel wurde von den Bezirksämtern nur bei 85 Brandsicherheitsschauen (35 %) verfolgt. Bei nahezu zwei Dritteln der Brandsicherheitsschauen, in denen Brandschutzmängel festgestellt wurden, fand somit keine aktenkundige Verfolgung der Mängelbeseitigung statt. Außerdem wurde nur bei 85 Brandsicherheitsschauen (35 %) eine Mängelbeseitigung dokumentiert.
- 516** Bei 90 Brandsicherheitsschauen wurden auch brandsicherheitsrelevante Baumängel festgestellt (vgl. zu dieser Kategorie T 513). Eine Verfolgung der Baumängelbeseitigung fand nur bei 29 Brandsicherheitsschauen (32 %) statt. Eine Beseitigung der Baumängel ist sogar nur bei 19 Brandsicherheitsschauen (21 %) aktenkundig.
- 517** Die geprüften Bezirksämter haben als Bauaufsichtsbehörden die ihnen obliegenden Aufgaben bei der Verfolgung der Mängelbeseitigung nur unzureichend wahrgenommen. Sie haben sich vielfach darauf beschränkt, Brandschutzmängel in der Niederschrift über die Brandsicherheitsschau zu vermerken und die Verantwortlichen zu informieren. Die Bauaufsichtsbehörden sind damit das Risiko eingegangen, dass von den Verantwortlichen nicht beseitigte Brandschutzmängel und die damit verbundenen Brandgefahren für Personen und Sachwerte fortbestehen.

- 518 Die nachfolgend dargestellten drei Beispielfälle verdeutlichen, dass die Bezirksämter auch bei gravierenden Brandschutzmängeln über Jahre nicht für eine Mängelbeseitigung gesorgt haben.
- 519 So hat das **Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg** als Bauaufsichtsbehörde bei einer im **Oktober 2008** durchgeführten Brandsicherheitsschau im Robert-Koch-Gymnasium u. a. festgestellt, dass die Holztüren im Kellergeschoß gegen Feuer-schutztüren ausgetauscht, einige Wanddurchbrüche feuerfest verschlossen, die Druckerei im Keller feuerschutztechnisch abgeschottet und Entrauchungsmög-lichkeiten für zwei Lagerräume eingerichtet werden müssen. Die Bauaufsichts-behörde des Bezirksamts hat die erheblichen brandsicherheitsrelevanten Baumän-gel in der Niederschrift vermerkt. Der Rechnungshof hat im Juni 2021 festgestellt, dass das Bezirksamt als Bauaufsichtsbehörde nicht überprüft hat, ob die Mängel beseitigt wurden. Es besteht dort somit seit mehr als zehn Jahren keine Kenntnis darüber, ob die Brandschutzmängel beseitigt wurden oder fortbestehen und im Falle eines Brandes Personen und Sachwerte durch giftige Rauch- und Brand-gase aufgrund nicht feuerfester Wanddurchbrüche und Türen sowie fehlender Entrauchungsanlagen gefährdet sind.
- 520 Bei der im **Oktober 2014** durchgeführten Brandsicherheitsschau im Hannah-Arendt-Gymnasium hat das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt des **Bezirksamts Neukölln** als Bauaufsichtsbehörde u. a. festgestellt, dass Pläne zu den Flucht- und Rettungswegen nicht aktuell sind, Fluchtwegkennzeichnungen bei Treppen-räumen und Türen fehlen sowie keine ausreichenden Rettungswege im Bereich der Bibliothek nachgewiesen sind. Die Niederschrift über die Brandsicherheits-schau wurde u. a. der Serviceeinheit Facility Management des Bezirksamts über-sandt. Darin war die Aufforderung enthalten, die Brandschutzmängel bis zum 31. Januar 2015 zu beseitigen und darüber eine schriftliche Bestätigung vorzule-gen. Am 21. Juli 2016 hat das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt nochmals die Beseitigung der festgestellten Brandschutzmängel verlangt. Weitere Maßnahmen wurden nicht ergriffen. Eine Beseitigung der Brandschutzmängel ist in den Akten der Bauaufsichtsbehörde nicht dokumentiert. Das Bau- und Wohnungsaufsichts-amt hat im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof keine Nachweise da-rüber vorgelegt, dass die seit sieben Jahren bestehenden Brandschutzmängel beseitigt wurden. Bei der Bauaufsichtsbehörde besteht damit keine Kenntnis darüber, ob die Brandschutzmängel fortbestehen und im Brandfall Gefahren für das Leben und die Gesundheit der sich im Gebäude aufhaltenden Personen aus-lösen. Ausreichende Rettungswege, aktuelle Flucht- und Rettungspläne und sichtbar angebrachte Fluchtwegkennzeichnungen sind wesentliche Bedingungen dafür, dass Personen ein brennendes Gebäude aus eigener Kraft auf schnellstem Wege verlassen können.
- 521 Das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt des **Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg** hat bei der im **Juni 2013** durchgeführten Brandsicherheitsschau im Luise-Henriette-Gymnasium u. a. festgestellt, dass für die „obere“ Turnhalle kein zweiter baulicher Rettungsweg besteht, und dies in der Niederschrift vermerkt.



Die Niederschrift hat das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt u. a. an die Schulleitung, das Schul- und Sportamt sowie an die Serviceeinheit Facility Management übersandt. Darin wurde darauf hingewiesen, dass die Beseitigung der Mängel anzuzeigen ist. In der Folgezeit hat das Bauaufsichtsamt jedoch keine Informationen über die Beseitigung der Brandschutzmängel erhalten oder verlangt. Das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt hat damit seit mehr als **acht Jahren** keine Kenntnis darüber, ob und ggf. wann die Brandschutzmängel beseitigt wurden und ob ausreichende Evakuierungsmöglichkeiten im Brandfall gegeben sind.

### 16.11 Mitteilung an die für Bauen zuständige Senatsverwaltung

- 522 Der Rechnungshof hat der für Regelungen<sup>458</sup> und Steuerungsmaßnahmen<sup>459</sup> im Bereich des Gebäudebrandschutzes zuständigen Senatsverwaltung die Prüfungsergebnisse gemäß § 96 LHO im Dezember 2020 zur Auswertung für das Verwaltungshandeln sowie zur Äußerung mitgeteilt.
- 523 Die Senatsverwaltung hat im März 2021 hierzu gegenüber dem Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes geäußert:

Aus den mitgeteilten Prüfungsergebnissen ergeben sich für die Senatsverwaltung vier Handlungsfelder:

- Steuerungs- und Regelungsmaßnahmen zur einheitlichen Anwendung der Anlagenkategorien der Betriebs-Verordnung
- Nutzung des Verfahrens der elektronischen Baugenehmigung (eBG) zur Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von Brandsicherheits-schauen, einschließlich Gebäudeerfassung
- Entwicklung und Bereitstellung eines einheitlichen Musters für ein Prüf-schema
- Prüfung der rechtlichen Möglichkeit des Einsatzes geeigneter Dritter bei der Brandsicherheitschau zur Entlastung der Bauaufsichtsbehörden

Zu diesen Handlungsfeldern habe sie mit den Bezirksamtern einen Fachaus-tausch durchgeführt. Insbesondere wolle sie auf dieser Grundlage die Gebäu-deaufzählung in der Betriebs-Verordnung auf notwendige Erweiterungen über-prüfen und ggf. präzisieren. Auf Basis eines Prüfschemas des Bezirksamts Pan-kow solle mit den Bezirksamtern in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe ein Prüf-schema zunächst als Excel-Tabelle erarbeitet und später in das Verfahren eBG übergeleitet werden. Zudem beabsichtige sie, in die Betriebs-Verordnung eine

---

458 Die Senatsbauverwaltung ist zuständig für den Erlass und die Änderung von Rechtsverordnungen zur Bauordnung Berlin (§ 86 BauO Bln), insbesondere für die Änderung der Betriebs-Verordnung (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 BauO Bln) sowie für den Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Bauordnung (§ 86 Abs. 9 BauO Bln, § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG), vgl. auch Abschnitt X Nr. 6 GV Sen 2017.

459 Die Steuerungsaufgaben der Senatsverwaltung im Bereich des Gebäudebrandschutzes ergeben sich bezogen auf den Zeitpunkt der Mitteilung der Prüfungsergebnisse aus Abschnitt X Nr. 1 GV Sen 2017 i. V. m. § 6 Abs. 2 Buchst. c AZG (Verfahrensvorschriften) und § 7 Abs. 2 AZG.

Regelung aufzunehmen, die eine Einbindung geeigneter Dritter durch die Bauaufsichtsbehörden in (komplexen) Einzelfällen ermögliche.

### 16.12 Stellungnahmen der Bezirksämter und der Senatsverwaltung

- 524 Die **Bezirksämter** haben im Prüfungsverfahren angekündigt, die Brandsicherheitsschauen künftig ordnungs- und turnusgemäß durchzuführen. Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen positiv.
- 525 Das Bezirksamt **Friedrichshain-Kreuzberg** hat sich in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht für Steuerungs- und Regelungsmaßnahmen der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung für eine einheitliche Anwendung der Anlagenkategorien ausgesprochen. Es sehe insoweit Präzisierungsbedarf. Zudem unterstütze das Bezirksamt die Entwicklung eines einheitlichen Prüfschemas durch die Senatsverwaltung sowie die Nutzung des eBG für die Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von Brandsicherheitsschauen. Eine angemessene Personalausstattung sei Voraussetzung für die ordnungsgemäße Durchführung von Brandsicherheitsschauen. Personalmangel sei ein Hauptgrund für unzureichende Brandsicherheitsschauen. Zu den vom Rechnungshof beanstandeten Defiziten bei der Verfolgung festgestellter Mängel durch die Bauaufsicht hat das Bezirksamt die Auffassung vertreten, dass „bei öffentlichen Eigentümern/Betreibern [...] die Zuständigkeit und Verantwortung des Betreibers für die Mängelbeseitigung“ greife. Dies folge aus § 58 BauO Bln, wonach die Bauaufsichtsbehörden über die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften nur dann zu wachen haben, soweit nicht andere Behörden zuständig sind.

Die von dem Bezirksamt in der Stellungnahme zur Rechtfertigung des beanstandeten Verwaltungshandelns vorgetragenen Gründe sind nicht geeignet, die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zu relativieren. Soweit das Bezirksamt Defizite im Verwaltungshandeln mit personellen Engpässen begründet, weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Ungeachtet der Forderung des Bezirksamts nach einer aufgabenentsprechenden Personalausstattung zwingt eine angespannte Personalsituation dazu, die Vorbereitung und Durchführung von Brandsicherheitsschauen als Pflichtaufgabe effektiver und effizienter zu gestalten. Hierzu hat die Prüfung des Rechnungshofs erhebliche Optimierungspotenziale aufgezeigt und Änderungserfordernisse verdeutlicht. Die mitgeteilten Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des Rechnungshofs sollen die Bezirksämter und die Senatsverwaltung bei der Optimierung des Verwaltungshandelns unterstützen. Bei seinen Ausführungen zu den Pflichten bei der Mängelnachverfolgung verkennt das Bezirksamt, dass „öffentliche Eigentümer/Betreiber“ keine anderen Behörden im Sinne von § 58 Abs. 1 Satz 1 BauO Bln sind, denen eine hoheitliche Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr zugewiesen ist. Die Eigentümerinnen und Eigentümer von baulichen Anlagen sowie die sonstigen Verfügungsberechtigten sind ordnungsrechtlich verpflichtet, die Brandschutzvorgaben umzusetzen (vgl. T 489). Erfüllen sie diese Verpflichtung nicht, ist die Bauaufsicht befugt, die Ver-

antwortlichen zur Umsetzung der Vorgaben anzuhalten (vgl. T 509). Handelt es sich um eine bauliche Anlage im Eigentum des Landes Berlin, die von einer Behörde verwaltet wird (z. B. von einem Bezirksamt – Serviceeinheit Facility Management), bestehen Besonderheiten bei der Durchsetzung von Maßnahmen der Brandschutzmängelbeseitigung. Weil gegen Behörden die Anwendung von Zwangsmitteln grundsätzlich nicht zulässig ist (§ 17 Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz), sind die Brandschutzmaßnahmen von der Bauaufsicht hier auf dem Dienstweg durchzusetzen (z. B. durch Ansprache der zuständigen Behördenleitung und Hinwirken auf entsprechende Weisungen oder durch Anregung von Aufsichtsmaßnahmen).

- 526 Das Bezirksamt **Tempelhof-Schöneberg** hat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Die Vorgaben der Betriebs-Verordnung seien sehr unkonkret und lückenhaft. Deshalb werde eine Ausführungsvorschrift angeregt. Insbesondere die in der Betriebs-Verordnung enthaltene Anlagenkategorie „und ähnliche Einrichtungen“ sei zu unbestimmt und bedürfe dringend der berlinweit einheitlichen Konkretisierung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung. Die Unbestimmtheit dieser Kategorie „habe in den weitaus überwiegenden Fällen zu der [...] monierten Untererfassung geführt“. Das Bezirksamt hat angeregt, als Konkretisierungsmaßstab das Gefährdungspotenzial für die sich in den Gebäuden regelmäßig aufhaltenden Personen heranzuziehen. Als Kriterien für die Bestimmung des Gefährdungspotenzials könnten die Anzahl der Personen und deren Selbstrettungsfähigkeit dienen. Zudem begrüße das Bezirksamt die Entwicklung eines Prüfschemas und eine berlinweite Standardisierung der Prüfungsniederschriften durch die Senatsverwaltung sowie die digitale Bereitstellung der Dokumente im eBG. In den Protokollen zu Brandsicherheitsschauen seien nicht nur Brandschutzmängel dokumentiert, sondern auch unverbindliche Hinweise auf bauliche Zustände enthalten, die zwischenzeitlich geänderten Brandschutzvorschriften nicht entsprechen. Dies werde allerdings „nicht immer in den Niederschriften hinreichend verdeutlicht.“ Zur Mängelnachverfolgung hat das Bezirksamt im Kern ausgeführt, dass § 58 Abs. 1 BauO Bln der Bauaufsicht ein Ermessen einräume und die Mängelbeseitigung „letztlich nur mit dem Mittel einer Nutzungsuntersagung verfolgt werden“ könne.

Soweit das Bezirksamt Konkretisierungen von Vorschriften und die Entwicklung standardisierter digitaler Dokumente durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung anregt, wird darauf hingewiesen, dass die Senatsverwaltung entsprechende Maßnahmen aufgrund der Mitteilung des Rechnungshofs angekündigt hat (vgl. T 523). Zur Dokumentation von Brandschutzmängeln in den Niederschriften zu Brandsicherheitsschauen weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Es ist die Funktion der Niederschrift, die Ergebnisse der Brandsicherheitschau, insbesondere festgestellte Brandschutzmängel, zu dokumentieren. Die Niederschrift ist den an der Brandsicherheitsschau Beteiligten mitzuteilen (vgl. T 507). Die Gebäudeverantwortlichen müssen aus der Niederschrift eindeutig entnehmen können, ob und welche Brandschutzmängel bestehen und bis zu welchem Zeitpunkt diese zu beseitigen sind. Rein informative Hinweise sind als

solche kenntlich zu machen. Das Bezirksamt hat diese wichtigen Dokumentationsanforderungen bei der Erstellung der Niederschriften nicht ausreichend beachtet. Den Ausführungen des Bezirksamts zur Verfolgung der Mängelbeseitigung ist entgegenzuhalten, dass der Bauaufsicht hierfür mildere Mittel als eine Nutzungsuntersagung zur Verfügung stehen. So kann sie nach § 58 Abs. 1 Satz 5 BauO Bln Anordnungen zur Beseitigung rechtswidriger Zustände erlassen (z. B. bei verstellten Rettungswegen). Zur Vermeidung einer konkreten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – insbesondere von Leben und Gesundheit – ist sie gemäß § 81 Abs. 2 Satz 1 BauO Bln befugt, die Anpassung der genehmigten baulichen Anlage an geänderte Rechtsvorschriften nach pflichtgemäßem Ermessen zu verlangen. Gegenüber Behörden kann sie unter Berufung auf Art. 20 Abs. 3 GG<sup>460</sup> Maßnahmen auf dem Dienstweg initiieren (vgl. T 525).

- 527 Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen** hat die im Prüfungsverfahren angekündigten Steuerungsmaßnahmen (vgl. T 523) bekräftigt. Darüber hinaus hat sie im Wesentlichen darauf hingewiesen, dass die Durchführung von Brandsicherheitsschauen eine hohe Fachkompetenz und gute Gebäudekenntnisse erfordere, die nicht durch „formalisierte Standardabfragen“ zu ersetzen seien.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen der Senatsverwaltung positiv. Darüber hinaus veranlasst die Stellungnahme der Senatsverwaltung den Rechnungshof zu dem Hinweis, dass die auf Basis eines standardisierten Prüfschemas zu erstellenden gebäudespezifischen Prüfchecklisten die Fachkompetenz der Bauaufsicht nicht ersetzen, sondern die Bezirksämter bei der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Vorbereitung und Durchführung der Brandsicherheitsschauen unterstützen sollen.

### 16.13 Zusammenfassung und Erwartung

- 528 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg als Bauaufsichtsbehörden die vorgeschriebenen Brandsicherheitsschauen in Bildungseinrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen) in den Jahren 2008 bis 2018 nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt haben. So wurden die der Brandsicherheitsschau unterliegenden baulichen Anlagen nicht vollständig für die Prüfungen erfasst. Zudem hat keines der Bezirksämter das für die Brandsicherheitsschauen wesentliche anlagenbezogene Prüfprogramm vorab systematisch ermittelt und in gebäudespezifische Checklisten überführt. Die für die Brandsicherheitsschauen vorgeschriebenen Zeitintervalle wurden nicht eingehalten. Die Dokumentation der Brandsicherheitsschauen in den Niederschriften ist unzureichend. Zudem wurde die Beseitigung der Mängel vielfach nicht verfolgt. Durch die erheblichen Prüfungsausfälle und Versäumnisse sind die Be-

---

460 Gemäß Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt zur Einhaltung von Recht und Gesetz verpflichtet.

zirksämter das Risiko eingegangen, dass Brandschutzmängel unbemerkt bleiben oder festgestellte Mängel fortbestehen. Im Brandfall können dadurch Gefahren für das Leben und die Gesundheit von Menschen sowie für bedeutende Sachwerte entstehen.

**529 Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg umgehend die Brandsicherheitsschauen nach der Betriebs-Verordnung ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereiten sowie durchführen und insbesondere**

- die baulichen Anlagen ordnungsgemäß und vollständig erfassen sowie die Anlagenbestandserfassung regelmäßig aktualisieren,
- das anlagenbezogene Prüfprogramm ermitteln und in gebäudespezifische Prüfungschecklisten überführen,
- die vorgeschriebenen Zeitintervalle einhalten,
- die wesentlichen Prüfungshandlungen und Prüfungsergebnisse in den Niederschriften nachvollziehbar dokumentieren und
- die Beseitigung der festgestellten Brandschutzmängel konsequent verfolgen.

**530 Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen – entsprechend ihren Ankündigungen – die Bezirksämter durch Wahrnehmung ihrer Regelungs- und Steuerungsbefugnisse bei der Vorbereitung und Durchführung von Brandsicherheitsschauen unterstützt, indem sie**

- auf eine berlinweit einheitliche Anwendung der Anlagenkategorien der Betriebs-Verordnung hinwirkt und hierzu die notwendigen Steuerungsmaßnahmen ergreift und Regelungen erlässt,
- das elektronische Baugenehmigungsverfahren auf die Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von Brandsicherheitsschauen erstreckt,
- im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern ein berlinweit einheitliches, systematisch strukturiertes, digital verfügbares Prüfschema für Brandsicherheitsschauen aufstellt und zur Anwendung durch die Bezirksämter verbindlich vorschreibt,
- zur Entlastung der Bauaufsichtsbehörden die rechtliche Möglichkeit des Einsatzes geeigneter Dritter prüft und ggf. umsetzt sowie
- das Verfahren in der Betriebs-Verordnung und durch ergänzende Verwaltungsvorschriften anwendungsfreundlich konkretisiert.

Der Rechnungshof erwartet schließlich, dass alle weiteren Bezirksämter aus Anlass der Prüfung des Rechnungshofs kontrollieren, ob sie die nach der Betriebs-Verordnung durchzuführenden Brandsicherheitsschauen ordnungsgemäß sowie wirtschaftlich durchführen und ob das Verwaltungshandeln ggf. anzupassen ist.

## Finanzen

### 17 Erhebliche Bearbeitungsdefizite bei der Festsetzung der Zweitwohnungsteuer

*Seit dem 1. Januar 1998 unterliegen grundsätzlich alle Personen, die in Berlin eine Nebenwohnung innehaben, der Zweitwohnungsteuer. Die Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer erfolgt in Berlin zentral in dem Finanzamt Mitte/Tiergarten. Der Rechnungshof hat in diesem Finanzamt die Bearbeitung der Zweitwohnungsteuerfälle geprüft und dabei erhebliche Bearbeitungsdefizite festgestellt. So hat das Finanzamt in fast 4 % aller eingesehenen 406 Fälle fehlerhaft auf eine Besteuerung verzichtet. Außerdem hat es auch bei fiskalisch bedeutsamen Steuerfällen die Steuererklärungen teilweise erst nach längeren Pausen bearbeitet. Die Nichtabgabe der Zweitwohnungsteuererklärung ist in allen Fällen ohne Folgen geblieben, eine Sanktionierung seitens des Finanzamts unterblieb. Für 93.129 in Berlin gemeldete Nebenwohnungen (Stand: 31. Dezember 2020) besteht lediglich für 19.360 eine Zweitwohnungsteuerpflicht. Der Gesetzeszweck, die Steuerpflichtigen zu animieren, die Neben- in Hauptwohnungen umzumelden, wurde nicht in ausreichendem Umfang erreicht.*

#### 17.1 Einleitung

- 531 Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1998 ist am 19. Dezember 1997 das Berliner Zweitwohnungsteuergesetz (BlnZwStG) verkündet worden. Danach unterliegen seit dem 1. Januar 1998 grundsätzlich alle Personen, die in Berlin eine Zweitwohnung innehaben, der Zweitwohnungsteuer (ZwSt), es sei denn, es liegen die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung vor. Mit der Einführung der ZwSt wurden mehrere Ziele verfolgt. Zum einen wurde eine finanzielle Wirkung aus den direkten Steuereinnahmen erwartet. Als Zusatzeffekt und finanziell bedeutsamer war beabsichtigt, dass die Inhaberinnen und Inhaber von Berliner Nebenwohnungen einen Anreiz bekommen, ihre Nebenwohnung als Hauptwohnung umzumelden, um der ZwSt-Pflicht zu entgehen.<sup>461</sup> Dadurch würden zwar einerseits die Einnahmen aus der ZwSt sinken, andererseits würde aber die Anzahl der mit Hauptwohnung in Berlin gemeldeten Personen steigen. Die Anzahl der mit Hauptwohnung gemeldeten Personen ist entscheidend für den Finanzausgleich unter den Ländern. Die dadurch entstehenden Einnahmen wären deutlich höher als die niedriger ausfallenden Einnahmen aus der ZwSt. So erhielt Berlin im

<sup>461</sup> vgl. Inhaltsprotokoll 13/54 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 28. November 1997 sowie Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. März 1999 an den Hauptausschuss (rote Nr. 13/2351)

Jahr 2020 ca. 2.400 € je Einwohner im Rahmen des Finanzausgleichs<sup>462</sup>. Demgegenüber betrug die ZwSt im Jahr 2020 ca. 800 € je zweitwohnungsteuerpflichtiger Nebenwohnung. Vorbilder für die rechtliche Regelung des BlnZwStG waren die ZwSt-Gesetze von Hamburg (ab 1993) und Bremen (ab 1996).

- 532** Die Steuerpflicht knüpft in Berlin an den Begriff der Zweitwohnung an. Zweitwohnung ist nach § 2 BlnZwStG jede Wohnung, die der Eigentümerin oder Hauptmieterin oder dem Eigentümer oder Hauptmieter als Nebenwohnung im Sinne des Bundesmeldegesetzes dient. Wo sich die Hauptwohnung befindet, ist für die Besteuerung der Nebenwohnung ohne Belang. In § 2 Abs. 7 BlnZwStG ist abschließend geregelt, wer nicht der ZwSt unterliegt.

Ab dem Besteuerungszeitraum 2019 beträgt der Steuersatz 15 % der Bemessungsgrundlage. Bemessungsgrundlage für die ZwSt ist nach § 5 BlnZwStG die für den Besteuerungszeitraum geschuldete Nettokaltmiete bzw. der Betrag, der sich bei Anwendung des jeweils gültigen Mietspiegels unter Verwendung des maßgeblichen Mittelwertes auf die Zweitwohnung ergibt.

Die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen findet erstmals für das Jahr des Beginns der Steuerpflicht und sodann für jedes dritte folgende Kalenderjahr (Turnus) statt. Die ZwSt ist eine Jahressteuer und wird nach § 10 Abs. 1 BlnZwStG grundsätzlich jeweils zum 15. Juli fällig.

- 533** Die Festsetzung und Erhebung der ZwSt erfolgt in Berlin zentral in dem Finanzamt Mitte/Tiergarten. Zur Überwachung der vollständigen Erfassung und erstmaligen Bearbeitung aller ZwSt-Fälle wird vom Finanzamt das sogenannte Nebenwohnungsverzeichnis als Datenbank geführt. Auf Grundlage der turnusmäßigen Meldung der angemeldeten Nebenwohnungen durch das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten wird der Bestand des Nebenwohnungsverzeichnisses fortlaufend aktualisiert. Rechtliche Grundlagen der Datenübermittlung sind §§ 34, 36 Bundesmeldegesetz und § 4 der Verordnung zur Übermittlung von Meldedaten in Berlin.

- 534** Die ZwSt ist eine kommunale Aufwandsteuer. Das Aufkommen betrug im Jahr 2020 berlinweit ca. 15,5 Mio. €.

---

462 Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Finanzkraftausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen für das Jahr 2020, im Internet veröffentlicht unter [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungrechnungsergebnisse\\_2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungrechnungsergebnisse_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Stand: 6. September 2022)

## 17.2 Prüfungsansatz und -vorgehen

- 535 Der Rechnungshof hat im Finanzamt Mitte/Tiergarten die Bearbeitung von ZwSt-Fällen geprüft. Gegenstand der Prüfung war zudem die Führung und Bearbeitung des Nebenwohnungsverzeichnisses. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Veranlagungszeiträume 2019 und 2020.

Für die Prüfung hat das Technische Finanzamt Berlin dem Rechnungshof auf Anforderung eine Aufstellung der in den Veranlagungszeiträumen 2019 und 2020 durchgeführten ZwSt-Festsetzungen zur Verfügung gestellt. Es handelte sich hierbei um insgesamt 16.811 Datensätze zu ZwSt-Festsetzungen.

Der Rechnungshof hat hiervon in 85 zufällig ausgewählten Steuerfestsetzungen die Bearbeitung durch das Finanzamt geprüft. Zudem wurden aufgrund zusätzlicher risikoorientierter Auswahl sechs ZwSt-Fälle mit den höchsten erklärten Monatsmieten (über 4.000 € bis 16.800 €) zur Prüfung ausgewählt. Außerdem hat der Rechnungshof die Erledigung von 406 zufällig ausgewählten Fällen aus den Aktenordern von vier Steuerbezirken des Veranlagungszeitraums 2020 überprüft, in denen das Finanzamt zu dem Ergebnis gekommen ist, dass diese Fälle nicht steuerpflichtig sind.

- 536 Ziel der Prüfung war, festzustellen, ob die zentral für Berlin zuständige ZwSt-Stelle des Finanzamts Mitte/Tiergarten die durch das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten übermittelten Nebenwohnungsfälle ordnungsgemäß bearbeitet. Außerdem ist der Rechnungshof der Frage nachgegangen, warum bei 93.129 in Berlin gemeldeten Nebenwohnungen (Stand: 31. Dezember 2020) lediglich in 19.360 Fällen eine ZwSt-Pflicht besteht.

## 17.3 Arbeitsstand in der ZwSt-Stelle des Finanzamts Mitte/Tiergarten

- 537 Am 30. Dezember 2020 wurden von der ZwSt-Stelle 19.360 zweifamilienhaussteuerpflichtige Fälle verwaltet, und damit 3.691 weniger als vor der Erhöhung des Steuersatzes von 5 auf 15 %. Aufgrund einer fehlerhaften Datenlieferung des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten und der Gesetzesänderung des BlnZwStG hatte sich der Arbeitsanfall in der ZwSt-Stelle zwischenzeitlich deutlich erhöht.

Ausweislich der Arbeitsliste der unerledigten Fälle waren zum Stichtag 5. April 2021 noch 858 ZwSt-Fälle unerledigt. Bis auf 16 Fälle hatte das Finanzamt diese bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs erledigt. In 296 dieser Fälle hatte das Finanzamt ein Speicherkonto eingerichtet und eine Steuernummer aufgezeichnet. In den übrigen 546 Fällen hatte es im Nebenwohnungsverzeichnis vermerkt, dass der Fall mangels Steuerpflicht nicht weiter zu bearbeiten sei, davon in 356 Fällen mit der Begründung, dass keine Wohnung im Sinne des § 2 Abs. 3 BlnZwStG vorliege.



## 17.4 Bearbeitung der nach Ansicht des Finanzamts steuerfreien Fälle

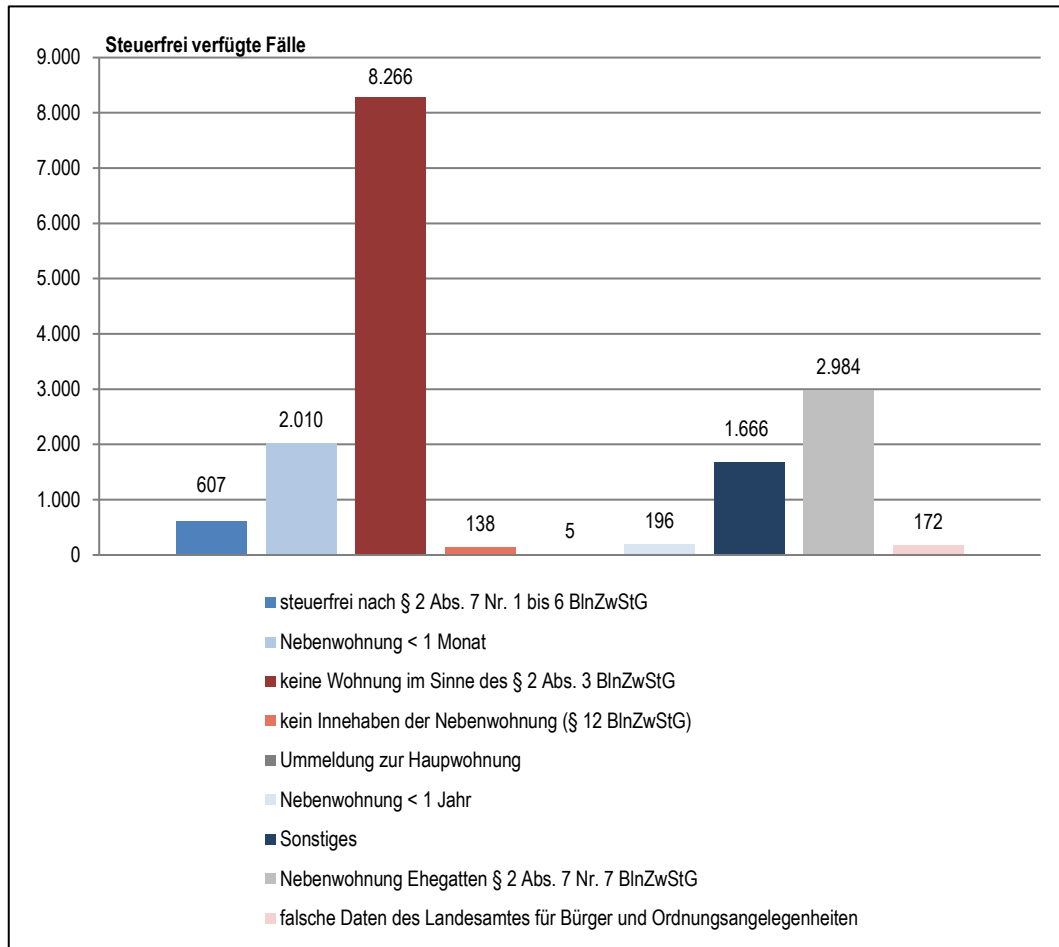
538 Grundsätzlich ist zweitwohnungsteuerpflichtig, wer in Berlin eine Wohnung als Nebenwohnung innehat. Eine **Wohnung** im Sinne des BlnZwStG kann auch ein **Wohnungsanteil** sein, der als Zweitwohnung genutzt wird. § 2 Abs. 7 BlnZwStG regelt, wer nicht der ZwSt unterliegt. Danach ist von der ZwSt befreit, wem beispielsweise eine Wohnung in einem Pflegeheim, eine Wohnung von Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe oder ein Raum in einem Frauenhaus oder zum Zwecke des Strafvollzugs zur Verfügung gestellt wird. Auch das beruflich bedingte Innehaben einer Wohnung bei Ehegatten oder Lebenspartnerinnen und -partnern unterliegt nicht der ZwSt.

Steuerbefreit sind auch Fälle, in denen ausweislich der Angaben in der Steuererklärung

- keine Wohnung im Sinne des § 2 Abs. 3 BlnZwStG vorlag,
- die Nebenwohnung für einen Zeitraum von weniger als einem Monat bestanden hat oder
- kein Innehaben der Nebenwohnung im Sinne des § 12 BlnZwStG vorlag.

539 Ergibt sich anhand der Steuererklärung, dass keine Steuerpflicht nach dem BlnZwStG gegeben ist, hat die zuständige Dienstkraft den Fall sofort als steuerfrei zu verfügen. Im Nebenwohnungsverzeichnis hat sie zu dokumentieren, aus welchem Grund in dem jeweiligen Einzelfall keine Steuerpflicht besteht.

540 Zum 31. Dezember 2020 hatte das Finanzamt für die Veranlagungszeiträume 2019 und 2020 ausweislich der durch die Senatsverwaltung für Finanzen übermittelten Statistik 16.044 Fälle mit gemeldeten Nebenwohnungen aus den nachfolgend genannten Gründen als steuerfrei verfügt.

**Ansicht 79: Verteilung der Steuerbefreiungsgründe**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der von der Senatsverwaltung für Finanzen übermittelten Statistiken

Das Finanzamt hat mehr als die Hälfte aller Fälle als steuerfrei verfügt, da nach dessen Auffassung keine Wohnung nach § 2 Abs. 3 BlnZwStG vorlag. Nach § 2 Abs. 3 BlnZwStG ist eine Wohnung im Sinne des Gesetzes jede Gesamtheit von Räumen, die zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird und den Anforderungen der Bauordnung für Berlin im Zeitpunkt der Errichtung oder Modernisierung genügt. Ein Zeichnungsvorbehalt der Sachgebietsleitung ist für diese Art der Steuerbefreiung nicht vorgesehen.

- 541 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzamt in fast 4 % aller eingesehenen 406 Fälle (vgl. T 535) zu Unrecht oder ohne ausreichende Sachverhaltsaufklärung von einer Besteuerung abgesehen hat. Überwiegend ist das Finanzamt in den beanstandeten Fällen der Auffassung, dass es sich um keine Wohnung im Sinne des § 2 Abs. 3 BlnZwStG handelt.

So hatte beispielsweise eine Nebenwohnungsinhaberin, die seit Februar 2019 mit Nebenwohnung in Berlin-Kreuzberg gemeldet ist, in ihrer ZwSt-Erklärung angegeben, dass sie eine 245 m<sup>2</sup> große Eigentumswohnung allein bewohne. Das Baujahr des Gebäudes gab sie mit 1990 an. Nach § 5 BlnZwStG bemisst sich in

einem solchen Fall die ZwSt nach dem maßgeblichen Mittelwert bei Anwendung des gültigen Mietspiegels. Im vorliegenden Fall wären das etwa 7,70 €/m<sup>2</sup> gewesen. Unter Zugrundelegung dieses Betrages hätte sich eine ZwSt von fast 3.400 €/jährlich ergeben. Diesen Fall hat das Finanzamt als steuerfrei verfügt, da nach dessen Auffassung keine Zweitwohnung im Sinne des § 2 Abs. 3 BlnZwStG bestand. Die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse wurden nicht aufgeklärt. Wäre die Nebenwohnungsinhaberin tatsächlich alleinige Nutzungsberechtigte der Wohnung, hätte das Finanzamt die ZwSt festsetzen müssen.

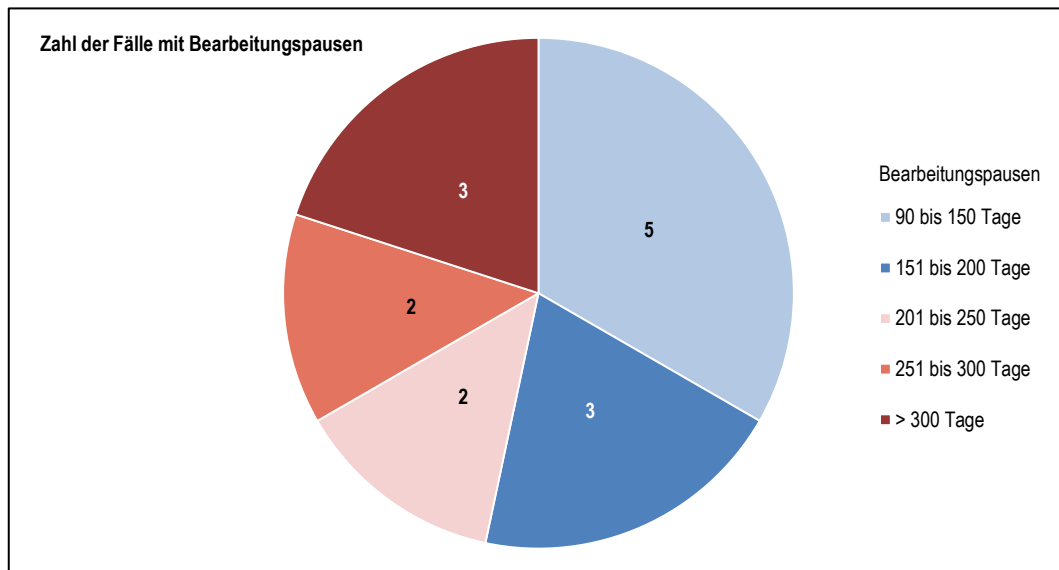
- 542 Eine unzutreffende Einordnung wirkt auch für die Zukunft. Fälle, die als steuerfrei verfügt werden, werden den Dienstkräften nicht erneut angezeigt. Überträgt man die Beanstandungsquote von 4 % auf alle in den Veranlagungszeiträumen 2019 und 2020 als steuerfrei verfügten 16.044 Fälle, so würde das bedeuten, dass allein in diesen beiden Jahren in etwa 640 Fällen fehlerhaft von einer Besteuerung abgesehen wurde.
- 543 Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass künftig sorgfältig geprüft wird, ob ein Fall als steuerfrei zu verfügen ist. Für eine Übergangszeit hat der Rechnungshof vorgeschlagen, dass auch diese Fälle dem Zeichnungsvorbehalt der Sachgebietsleitung unterliegen sollten.

### 17.5 Bearbeitung der Fälle mit Steuerpflicht

- 544 Liegen die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nicht vor, unterliegen grundsätzlich alle Personen, die in Berlin eine Zweitwohnung innehaben, der ZwSt. Bemessungsgrundlage für die ZwSt ist nach § 5 BlnZwStG die für den Besteuerungszeitraum geschuldete Nettokaltmiete. Ist keine Nettomiete vereinbart oder kann sie nicht ermittelt werden, ist der Betrag zu verwenden, der sich bei Anwendung des jeweils gültigen Mietspiegels unter Verwendung des maßgeblichen Mittelwertes auf die Zweitwohnung ergibt. Die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen findet erstmals für das Jahr des Beginns der Steuerpflicht und sodann für jedes dritte folgende Kalenderjahr (Turnus) statt.

Für 93.129 in Berlin gemeldete Nebenwohnungen (Stand: 31. Dezember 2020) besteht nur für 19.360 eine ZwSt-Pflicht. In diesen Fällen wird alle drei Jahre erneut eine Steuererklärung angefordert, um zu prüfen, ob sich die Verhältnisse im Vergleich zum letzten Stichtag geändert haben.

- 545 Der Rechnungshof hat 43 Steuerfälle geprüft, in denen das Finanzamt eine ZwSt festgesetzt hat. In 20 Fällen hat er Bearbeitungsmängel festgestellt. Unter anderem hat er festgestellt, dass das Finanzamt in 15 der geprüften Steuerfälle – auch bei fiskalisch bedeutsamen Steuerfällen – die vorliegenden Steuererklärungen teilweise erst nach längeren Bearbeitungspausen (mehreren Monaten bis über ein Jahr) bearbeitet hat. Gründe hierfür waren nicht aktenkundig.

**Ansicht 80: Zahl der Fälle mit Bearbeitungspausen und deren Dauer**

Quelle: Erhebung Rechnungshof

Teilweise hat das Finanzamt es zudem versäumt, sich die aktuelle Miethöhe nachweisen zu lassen, und erklärte Mietwerte aus mehr als zehn Jahre alten Mietverträgen bei der Festsetzung berücksichtigt.

- 546 Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Dienstkräfte künftig die ZwSt-Erklärungen zeitnah bearbeiten und erforderlichenfalls Nachweise über die aktuelle Miethöhe anfordern.

## 17.6 Umgang mit Schätzungsfällen

- 547 Soweit die Finanzbehörde die Besteuerungsgrundlagen nicht ermitteln oder berechnen kann, hat sie sie nach § 162 Abgabenordnung (AO) zu schätzen. Dabei sind alle Umstände zu berücksichtigen, die für die Schätzung von Bedeutung sind. Werden die Besteuerungsgrundlagen wegen Nichtabgabe der Steuererklärung geschätzt, ist die Steuer nach den Regelungen des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung unter Nachprüfungsvorbehalt (§ 164 AO) festzusetzen, wenn eine Änderung des Steuerbescheides bei einer eventuellen späteren Überprüfung erleichtert werden soll. Die Schätzung entbindet die Steuerpflichtigen nicht von der Verpflichtung, eine Steuererklärung abzugeben. Gegen denjenigen, der seiner Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommt, kann nach § 152 Abs. 1 AO ein Verspätungszuschlag festgesetzt werden. Im Übrigen kann ein Verwaltungsakt nach § 328 AO mit Zwangsmitteln, beispielsweise einem Zwangsgeld, durchgesetzt werden. Die Zwangsmittel müssen nach § 332 AO schriftlich angedroht werden. Wird die Verpflichtung innerhalb der Frist, die in der Androhung bestimmt ist, nicht erfüllt, so setzt die Finanzbehörde nach § 333 AO die Zwangsmittel fest. In den Fällen, in

denen durch die Nichtabgabe der Steuererklärung die Steuern verkürzt werden, ist nach § 369 ff. AO ein Steuerstrafverfahren einzuleiten.

- 548** Ausweislich der vom Technischen Finanzamt Berlin zur Verfügung gestellten Daten hat das Finanzamt Mitte/Tiergarten in den Jahren 2019/2020 in 1.212 Fällen die Besteuerungsgrundlagen geschätzt. Hiervon hat der Rechnungshof in 48 Fällen die Bearbeitung überprüft und in allen Fällen die Bearbeitung beanstandet, da in keinem Fall ein Verspätungszuschlag festgesetzt wurde. Das Finanzamt erklärte hierzu, dass die Festsetzung eines Verspätungszuschlages nicht maschinell unterstützt werde. So müsste in jedem infrage kommenden Fall manuell ein Bescheid über die Festsetzung eines Verspätungszuschlages gefertigt werden und die Festsetzung manuell gebucht werden. Da dieses Verfahren dem Finanzamt zu aufwendig sei, werde seit Einführung der ZwSt in Berlin auf die Festsetzung eines Verspätungszuschlages verzichtet. Aber auch auf die Androhung und ggf. spätere Festsetzung von Zwangsmitteln hat das Finanzamt in allen Fällen verzichtet, obwohl das eine geeignete Maßnahme ist, die Steuerpflichtigen zur Abgabe einer Steuererklärung anzuhalten. So hat das Finanzamt beispielsweise in zwei der vom Rechnungshof geprüften 48 Schätzungsfälle seit Einführung der ZwSt, d. h. seit dem Jahr 1998, die Besteuerungsgrundlagen stets geschätzt, ohne dass die Steuerpflichtigen jemals, auch nicht nachträglich, eine ZwSt-Erklärung eingereicht hätten. In einem dieser Fälle war ein Steuerpflichtiger seit dem Jahr 1994 mit Nebenwohnung in Berlin-Steglitz gemeldet. Seit Einführung der ZwSt in Berlin hat er keine ZwSt-Erklärung eingereicht. Das Finanzamt hat die Besteuerungsgrundlagen regelmäßig pauschaliert geschätzt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzamt in diesem Fall nie einen Verspätungszuschlag festgesetzt und auch nie die Festsetzung eines Zwangsgeldes angedroht hat.
- 549** Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass das Finanzamt, insbesondere in Wiederholungsfällen, die nach der Abgabenordnung vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten nutzt. Außerdem erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen das Finanzamt dahingehend technisch unterstützt.
- 550** In 41 von 48 geprüften Schätzungsfällen hat der Rechnungshof weitere Bearbeitungsmängel festgestellt. So hat das Finanzamt in 30 von 48 geprüften Schätzungsfällen entgegen den Weisungen die Festsetzung ohne einen Nachprüfungsvorbehalt vorgenommen. Außerdem hat es in 22 Fällen, da keine anderen Erkenntnisse vorlagen, die Schätzungen nach einer pauschalierten Methode vorgenommen, ohne zu prüfen, ob der dabei verwendete Durchschnittsmietwert, nach der Wohnlage der Nebenwohnung zu urteilen, angemessen ist. So hat das Finanzamt beispielsweise auch für eine in Berlin-Grunewald gelegene Nebenwohnung nur einen berlinweit<sup>463</sup> pauschalierten Durchschnittsmietwert angesetzt, obwohl dieser deutlich niedriger ist als der maßgebliche Mittelwert bei Anwendung des gültigen Mietspiegels.

---

463 7 € je m<sup>2</sup> Wohnfläche

- 551 Der Rechnungshof hält die Praxis, dass das Finanzamt bei Schätzungen berlinweit die Besteuerungsgrundlagen zur ZwSt unter Zugrundelegung einer vereinfachten, einheitlichen, pauschalierten Methode ansetzt, für nicht sachgerecht. Der regelmäßige Ansatz eines Durchschnittsmietwerts führt in einer Stadt wie Berlin zu unzutreffenden Ergebnissen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass in Schätzungsfällen mindestens der Mietpreis nach dem Mietspiegel zugrunde gelegt werden sollte. Zudem können für die Schätzung nach der Abgabenordnung auch andere Erkenntnisquellen herangezogen werden. Hier kommt beispielsweise der für die Neuvermietung von Wohnungen regelmäßig veröffentlichte Wohnungsmarktbericht der Investitionsbank Berlin in Betracht. Er wies im Jahr 2021 einen mittleren Mietpreis von 10,55 €/m<sup>2</sup> für Neuvermietungen von Bestands- und Neubauwohnungen in Berlin aus.

### 17.7 Erreichen des Gesetzeszweckes und Evaluierung

- 552 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder Ausgaben des Haushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflusst (Nr. 1 Abs. 3 AV § 7 LHO). Da auch mittelbare Auswirkungen auf den Haushalt zu berücksichtigen sind, ist der Begriff „finanzwirksam“ sehr umfassend zu verstehen. Unter Maßnahmen fallen auch Gesetzesvorhaben (Nr. 1 Abs. 3 AV § 7 LHO).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in allen Phasen der finanzwirksamen Maßnahme durchzuführen. Während der Durchführung einer Maßnahme sind sie als begleitende Erfolgskontrolle vorzunehmen (Nr. 2 Abs. 2 AV § 7 LHO). Dabei ist zu untersuchen, ob und in welchem Maß die angestrebten Ziele erreicht werden.

Für langfristig angelegte Maßnahmen wie Gesetzesvorhaben sind keine festen Fristen für begleitenden Erfolgskontrollen vorgegeben, jedoch sind bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, nach individuell festzulegenden Zeiträumen oder Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse zu erwarten sind, Erfolgskontrollen vorzunehmen (Nr. 2.2 Abs. 2 AV § 7 LHO). Dabei ist auch das Erreichen der Gesetzesziele zu betrachten.

- 553 Ein wesentlicher Gesetzeszweck des BlnZwStG ist, möglichst viele Nebenwohnungsinhaberinnen und -inhaber dazu zu bewegen, ihren Erstwohnsitz nach Berlin zu verlegen, da die Anzahl von Erstwohnsitzen wesentlicher Berechnungsfaktor für den Finanzausgleich ist. So hat der ehemalige Finanzsenator Dr. Matthias Kollatz in seiner Eröffnungsrede zum Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 am 15. August 2019 erneut darauf hingewiesen, „dass es wichtig ist, Maßnahmen zu ergreifen, um in der Registrierung von Einwohnern besser zu

werden. [...] Wir wollen die Zahl der Erstwohnsitze in Berlin ausweiten.“<sup>464</sup> In dem angesprochenen Haushaltsbegleitgesetz wurde sodann das Berliner Hochschulgesetz geändert und Studierende in Berlin verpflichtet, künftig bei ihrer Immatrikulation eine Meldebescheinigung als Nachweis für einen in oder um Berlin gelegenen Erstwohnsitz zu erbringen. Das BlnZwStG blieb unverändert.

Ein weiterer wesentlicher Gesetzeszweck ist es, die Nebenwohnungsinhaberinnen und -inhaber mit finanziellen Beiträgen für die zusätzlichen Investitionen in die Infrastruktur zu beteiligen, da es sich um eine Aufwandsteuer handelt.<sup>465</sup>

- 554** Für 93.129 in Berlin gemeldete Nebenwohnungen (Stand: 31. Dezember 2020) besteht lediglich für 19.360 eine ZwSt-Pflicht. Mithin hat das Finanzamt in den vergangenen Jahren fast 80 % der Nebenwohnungsinhaberinnen und -inhaber von der ZwSt befreit. Der Anreiz, unter diesen Umständen in Berlin seinen Erst- statt Zweitwohnsitz anzumelden, ist unter dem Aspekt der Steuervermeidung somit gering. Der Gesetzeszweck wurde und wird nicht erreicht.

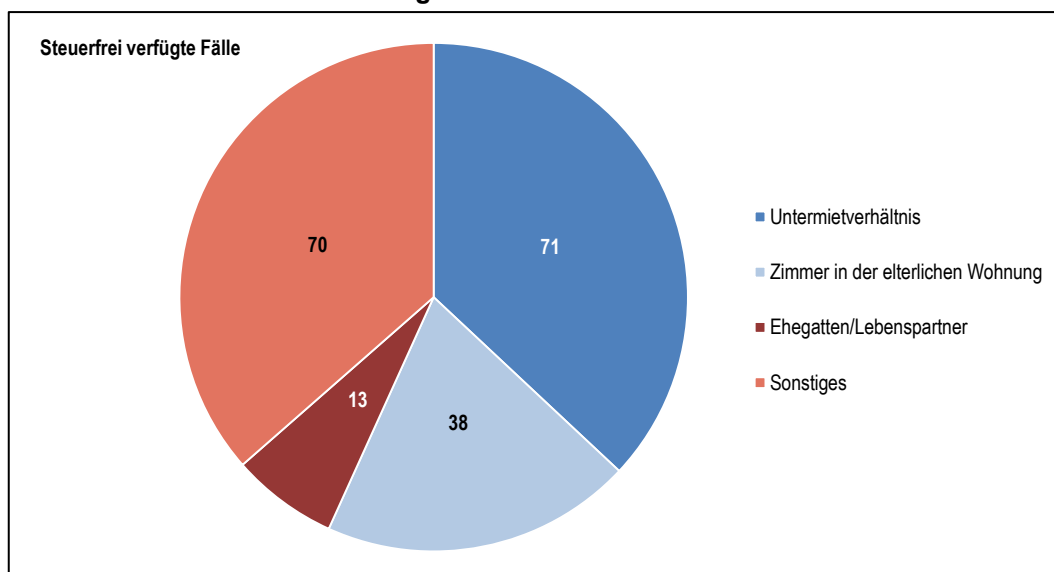
Darüber hinaus spricht die hohe Quote von 80 % der steuerbefreiten Nebenwohnungsinhaberinnen und -inhabern dafür, dass die Besteuerung von Nebenwohnungsinhaberinnen und -inhabern die Ausnahme und nicht die Regel ist.

- 555** 192 der eingesehenen 406 steuerfrei verfügbaren Fälle, also fast die Hälfte, hat das Finanzamt mit der Begründung als steuerfrei verfügt, dass es sich um keine Wohnung im Sinne des § 2 Abs. 3 BlnZwStG handelt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs handelte es sich bei 122 dieser 192 Fälle um im Rahmen eines Untermietverhältnisses angemietete Zimmer, Zimmer in elterlichen Wohnungen oder um Wohnungen, die von Lebenspartnerinnen und -partnern mit genutzt werden, ohne einen Hauptmietvertrag geschlossen zu haben.

---

464 Plenarprotokoll 18/44, S. 5239 f.

465 vgl. Gesetzesvorlage Haushaltsstrukturgesetz 1998 (Drs 13/2100), S. 10

**Ansicht 81: Anteil der Untermietverhältnisse und Fälle mit Zimmern in der elterlichen Wohnung**

Quelle: Erhebung Rechnungshof

Überträgt man diesen Anteil auf die zum 31. Dezember 2020 insgesamt nach § 2 Abs. 3 BInZwStG steuerfrei verfügte 8.266 Fälle (vgl. Ansicht 79), kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt jährlich rd. 5.200 Fälle aus dem vorgenannten Grund als steuerfrei verfügt werden.

- 556 Das Finanzamt geht in den 122 geprüften Fällen davon aus, dass der Untermieter, der einen Wohnungsanteil nicht vom Eigentümer, sondern vom Hauptmieter überlassen bekommt, nicht steuerpflichtig ist.

Nutzen mehrere Personen eine Wohnung gemeinschaftlich, sind nur der Eigentümer und der Hauptmieter steuerpflichtig, soweit ihnen der jeweilige Wohnungsanteil als Nebenwohnung dient, der Untermieter – nach Auffassung der Senatsverwaltung für Finanzen – jedoch nicht. Ein Dritter, der einen Wohnungsanteil als Nebenwohnung nutzt, ist nach Auffassung der Steuerverwaltung nur dann zweitwohnungsteuerpflichtig, wenn er diesen Anteil vom Eigentümer zur Nutzung überlassen bekommen hat. Wird der Wohnungsanteil dem Dritten vom Hauptmieter überlassen, ist der Dritte nicht zweitwohnungsteuerpflichtig, auch wenn er den Wohnungsanteil als Nebenwohnung nutzt.

Der Rechnungshof sieht in dieser Gesetzesanwendung erhebliche Anhaltspunkte, dass der Gesetzeszweck nicht in ausreichendem Maße erfüllt wird.

- 557 Die Untersuchungen und die Analysen, die der Rechnungshof in seiner Prüfung vorgenommen hat, hätte die Verwaltung spätestens bei der Änderung des BInZwStG im Jahr 2017, nach mehr als 18 Jahren Geltungsdauer des Gesetzes, im Rahmen einer Erfolgskontrolle gemäß Nr. 2.2 Abs. 2 AV § 7 LHO (vgl. T 552) vornehmen müssen. Das hätte auch im Rahmen der Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung nach § 35 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ber-



liner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II) bei Anwendung des Fragenkatalogs gemäß Anhang 2 GGO II geschehen können. Zur Erhöhung der Einnahmen wurde durch die Gesetzesänderung im Jahr 2017 lediglich der Steuersatz von 5 auf 15 % erhöht.<sup>466</sup> In diesem Zusammenhang hätte die Senatsverwaltung auch andere Möglichkeiten zur Einnahmesteigerung untersuchen müssen. Wäre dies geschehen, hätte die Senatsverwaltung erkannt, dass nur ca. 20 % der Zweitwohnungen besteuert werden. Dies hätte Anlass sein müssen, eine Ergänzung des Gesetzentwurfs mit dem Ziel zu erwägen, die Anzahl der zweitwohnungssteuerpflichtigen Nebenwohnungen zu erhöhen.

- 558 Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung für Finanzen empfohlen, eine Änderung des Gesetzes zu prüfen, in der die Bedenken des Rechnungshofs berücksichtigt werden. Insbesondere sollte der Begriff der Wohnung legaldefiniert werden. Dafür kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Beispielsweise ist es möglich, ausschließlich oder zumindest deutlich stärker auf den melde-rechtlich orientierten Wohnungsbegriff abzustellen. Als Anregungen können die Regelungen anderer Städte, wie beispielsweise Bremen, herangezogen werden. Nach dessen Regelungen sind Untermietverhältnisse nicht von der Steuerpflicht ausgenommen. Zum anderen könnte der Wohnungsbegriff aus § 181 Bewertungsgesetz verwendet werden, wenn die genutzte Wohnung als Ganzes beschrieben werden soll. Für die Frage der Steuerpflicht sollte nicht auf die Natur des Rechtsverhältnisses abgestellt werden, auf deren Grundlage eine Wohnung tatsächlich genutzt wird. Soll ein Untermieter in bestimmten Fällen nicht der Steuerpflicht unterworfen werden, wäre dies besser bei der persönlichen Steuerpflicht als über den Zweitwohnungsbegriff zu regeln.

## 17.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 559 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ausgeführt, dass die Mehrheit der Beanstandungen durch den Rechnungshof der besonderen Arbeitssituation (vgl. T 537) in der ZwSt-Stelle in den Jahren 2019 und 2020 geschuldet sei, in denen die geprüften Steuererklärungen bearbeitet wurden.

Der Rechnungshof erkennt an, dass es dem Finanzamt gelungen ist, die erheblichen und besonderen Umständen geschuldeten Arbeitsrückstände aus den Vorjahren abzubauen. Gleichwohl ist es wichtig, dass auch in dieser besonderen Situation auf die sorgfältige Bearbeitung der ZwSt-Fälle geachtet wird. Eine unzutreffende Einordnung als steuerfrei verfügbarer Fall wirkt auch für die Zukunft, da diese Fälle den Dienstkräften nicht wieder angezeigt werden. Eine zu niedrige Steuerfestsetzung hat erhebliche Auswirkung für die nächsten Jahre, da eine Neufestsetzung der ZwSt im Allgemeinen nur alle drei Jahre erfolgt.

---

466 vgl. Drs 18/0268

- 560 Die Senatsverwaltung für Finanzen stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass das Finanzamt künftig sorgfältig prüfen muss, ob ein Fall als steuerfrei zu verfügen ist. Eine Anpassung des Zeichnungsrechts halte sie für entbehrlich, da die vorhandenen Kontrollmechanismen für ausreichend angesehen werden.

Der Rechnungshof hält es weiterhin für geboten, die Fälle, in denen nach Auffassung des Finanzamts keine Wohnung nach § 2 Abs. 3 BlnZwStG vorliegt, zumindest für einen Übergangszeitraum dem Zeichnungsrecht der Sachgebietsleitung zu unterwerfen.

- 561 Die Senatsverwaltung für Finanzen teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass das Verfahren des Finanzamts in Schätzungsfällen zu unzutreffenden Ergebnissen führt. Sie hat angekündigt, das Finanzamt anzuweisen, in Schätzungsfällen die ihm zur Verfügung stehenden Auskunftsmöglichkeiten zu nutzen. Eine maschinelle Unterstützung bei der Festsetzung des Verspätungszuschlages werde auch von der Senatsverwaltung befürwortet. Die ZwSt solle weiter automatisiert und in das KONSENS-Verfahren übernommen werden.

- 562 Die Bedenken des Rechnungshofs zu den Regelungen bezüglich des Begriffs der Zweitwohnung werden von der Senatsverwaltung für Finanzen geteilt. Auch aus ihrer Sicht sei es nicht auszuschließen, dass die ungleiche steuerliche Behandlung von Personen, die einen Wohnungsanteil als Nebenwohnung entweder als Hauptmieter (zweitwohnungsteuerpflichtig) oder als Untermieter (nicht zweitwohnungsteuerpflichtig) nutzen, sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass sie das Regelungssystem zum Begriff der Zweitwohnung eingehend prüfen und erforderlichenfalls eine Gesetzesänderung einleiten werde.

## 17.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 563 Der Rechnungshof beanstandet die erheblichen Bearbeitungsmängel bei der Festsetzung der ZwSt. So hat das Finanzamt in fast 4 % aller eingesehenen 406 Fälle zu Unrecht von einer Besteuerung abgesehen. Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass das Finanzamt mehrere Steuererklärungen erst nach längeren Bearbeitungspausen bearbeitet hat. Ferner hat das Finanzamt in Schätzungsfällen die nach der Abgabenordnung vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten nicht genutzt und häufig die Schätzungen nach einer pauschalierten Methode vorgenommen, die zu keinem sachgerechten Ergebnis führte. Der Rechnungshof hält eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität für dringend geboten. Im Übrigen kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass ein wesentlicher Gesetzeszweck nicht erreicht wurde und wird. Zu wenige Nebenwohnungsinhaberinnen und -inhaber unterliegen der ZwSt, sodass derzeit der Anreiz, unter diesen Umständen in Berlin seinen Erst- statt Zweitwohnsitz anzumelden, zu gering erscheint.

- 564 Der Rechnungshof erwartet von dem Finanzamt Mitte/Tiergarten, dass es
- künftig sorgfältiger prüft, ob ein Fall als steuerfrei zu verfügen ist,
  - künftig die ZwSt-Erklärungen zeitnah bearbeitet und erforderlichenfalls Nachweise über die aktuelle Miethöhe anfordert,
  - bei Schätzungen – insbesondere in Wiederholungsfällen – die nach der Abgabenordnung vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten nutzt und
  - bei Schätzungen, sofern keine anderen Anhaltspunkte vorliegen, mindestens den Mittelwert des Mietpreises aus dem aktuellen Mietspiegel zugrunde legt.

Außerdem erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen das Finanzamt Mitte/Tiergarten bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen technisch unterstützt. Des Weiteren empfiehlt er der Senatsverwaltung für Finanzen, die Wirkung des Gesetzes mit Blick auf den geringen Anteil der von der ZwSt-Pflicht erfassten gemeldeten Nebenwohnungen zu evaluieren und ggf. eine Änderung des Gesetzes zu initiieren.

## 18 Erhebliche Bearbeitungsdefizite bei Steuerfällen mit erklärten Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen

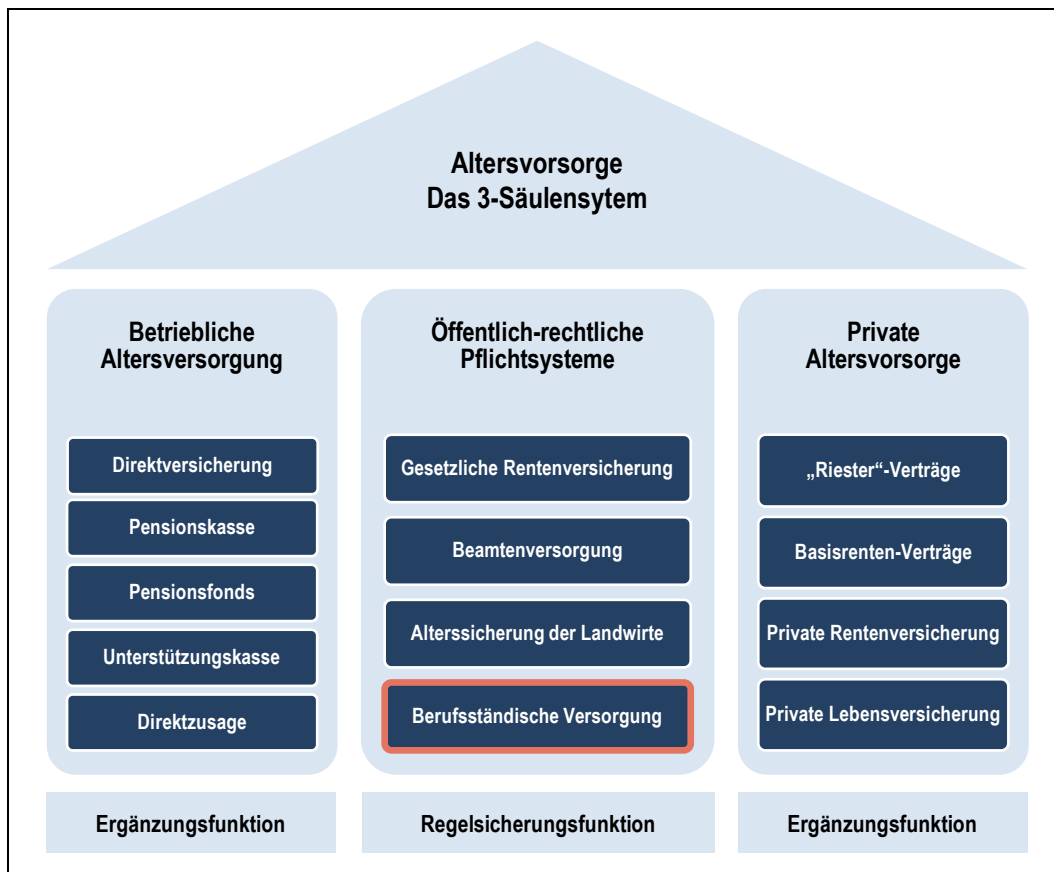
*Der Rechnungshof hat in zwei Berliner Finanzämtern erhebliche Defizite bei der Bearbeitung von Steuerfällen mit erklärten und berücksichtigten Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen festgestellt. Allein die beiden geprüften Finanzämter haben in den vom Rechnungshof geprüften Steuerfällen über 1 Mio. € der insgesamt 6 Mio. € bei der Erstfestsetzung berücksichtigten Beiträge zu Unrecht als Sonderausgaben abgezogen oder die erklärten Beiträge sowohl der Höhe nach als auch im Hinblick auf einen möglichen doppelten Ansatz ungeprüft gelassen.*

### 18.1 Einleitung

- 565 Berufsständische Versorgung ist die auf einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft beruhende Altersversorgung für kammerfähige freie Berufe. Zu diesen Berufen zählen Ärzte, Apotheker, Architekten, Notare, Patentanwälte, Rechtsanwälte, Steuerberater bzw. Steuerbevollmächtigte, Tierärzte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer, Zahnärzte sowie jeweils partiell Psychotherapeuten und Ingenieure. Die berufsständische Versorgung ist im gegliederten System der

Altersversorgung verankert. Dieses System gliedert sich in drei Säulen. Die berufsständische Versorgung gehört wie die gesetzliche Rentenversicherung zur Säule „Regelsicherungsfunktion“ mit den öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen.

### Ansicht 82: 3-Säulensystem der Altersvorsorge



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des 3-Säulenmodells der Deutschen Rentenversicherung

Die 90 öffentlich-rechtlichen Pflichtversorgungseinrichtungen der Angehörigen der freien Berufe sind in der Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. organisiert. Diese Pflichtversorgungseinrichtungen hatten im Jahr 2018 ca. 1 Mio. Mitglieder. Davon haben ca. 860.000 Mitglieder Beiträge von mehr als 10 Mrd. € geleistet. Hieraus errechnen sich für jedes Mitglied jährlich geleistete Beiträge von durchschnittlich etwa 12.000 €.

- 566 Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen sind als Sonderausgaben gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a Einkommensteuergesetz (EStG) beschränkt abziehbar. Bis zum Veranlagungszeitraum 2014 betrug der Höchstbetrag der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen 20.000 €. Seit dem Veranlagungszeitraum 2015 ist diese Begrenzung an den aufgerundeten Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung gekoppelt. Da dieser in der Regel jährlich angehoben wird, steigt seitdem das Abzugsvolumen für Altersvorsorgeaufwendungen mit jedem Veranlagungszeitraum „automatisch“. In den vom Rechnungshof geprüften Veranlagungszeiträumen 2017 und 2018 betrug der

Höchstbetrag der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen 23.362 € bzw. 23.712 €. Im Falle der Zusammenveranlagung von Eheleuten wird der Höchstbetrag verdoppelt. Die geleisteten Beiträge bzw. die ggf. anzusetzenden Höchstbeiträge sind nach § 10 Abs. 3 EStG prozentual als Sonderausgabe abziehbar. Im Veranlagungszeitraum 2018 betrug der prozentuale Anteil 86 %, sodass sich hieraus rechnerisch bezogen auf den Höchstbetrag von 23.362 € (Eheleute 46.724 €) ein maximaler Sonderausgabenabzug von 20.092 € (Eheleute 40.184 €) ergibt.

- 567 Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 Abgabenordnung – AO). Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt oder zu Unrecht erhoben werden. Aus personellen und zeitlichen Gründen kann jedoch nicht jeder Sachverhalt umfassend aufgeklärt und damit nicht jede Steuererklärung vollständig geprüft werden. Diesen Umständen Rechnung tragend, setzen die Steuerverwaltungen der Bundesländer bei der Bearbeitung von Steuererklärungen ein **Risikomanagementsystem (RMS)** ein. In diesem RMS wird die einheitliche und maschinelle Auswahl der zu prüfenden Fälle bzw. Sachverhalte anhand objektiver Kriterien sichergestellt. Abhängig von den Eintragungen der Steuerpflichtigen werden gezielt Risikohinweise ausgegeben, nach denen von den Dienstkräften weitere Ermittlungen und Prüfungen vorzunehmen sind, um die gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung der Steuer zu gewährleisten.

## 18.2 Prüfungsansatz und -vorgehen

- 568 Der Rechnungshof hat in den Finanzämtern Pankow/Weißensee und Wilmersdorf die steuerliche Behandlung von Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen geprüft. Sein Hauptaugenmerk hat er dabei auf die Qualität der Bearbeitung und Kommentierung ausgegebener Risikohinweise in risikobehafteten Steuerfällen sowie die Qualität der Steuerfestsetzungen in risikolosen Steuerfällen gerichtet.
- 569 Grundlage für die Fallauswahl im Rahmen der örtlichen Erhebungen waren Steuerfälle, bei denen bei der Einkommensteuerfestsetzung in den Veranlagungszeiträumen 2017 und/oder 2018 Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen als Sonderausgaben aufgrund vollständiger oder zusätzlicher eigener Beitragsleistung berücksichtigt wurden. Das Technische Finanzamt Berlin hatte dem Rechnungshof eine Auflistung mit insgesamt 4.344 Steuerfällen (2.002 Steuerfälle für das Finanzamt Pankow/Weißensee und 2.342 Steuerfälle für das Finanzamt Wilmersdorf) zur Verfügung gestellt.

Der Rechnungshof hat hiervon zunächst 256 Steuerfälle im Finanzamt Pankow/Weißensee und 368 Steuerfälle im Finanzamt Wilmersdorf, mithin zusammen 624 Steuerfälle, mittels gezielter Stichproben anhand der elektronischen Steuerakte und, soweit noch vorhanden, der Papierakten geprüft. Die in diesen

Steuerfällen von den Finanzämtern berücksichtigten Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen beliefen sich auf etwa 5,95 Mio. €.

### 18.3 Zuordnung der Beitragsempfänger als berufsständische Versorgungseinrichtungen

- 570 § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI<sup>467</sup> definiert die berufsständische Versorgungseinrichtung als öffentlich-rechtliche Versicherungseinrichtung oder Versorgungseinrichtung einer Berufsgruppe, deren Angehörige zugleich kraft gesetzlicher Verpflichtung Mitglied einer berufsständischen Kammer sind. Beispielhaft seien hier die Berliner Ärzteversorgung, das Versorgungswerk der Architektenkammer Berlin oder das Versorgungswerk der Rechtsanwälte in Berlin genannt. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat mit Schreiben vom 8. Juli 2014 eine abschließende Auflistung aller 89 berufsständischen Versorgungseinrichtungen erstellt und diese zwischenzeitlich aufgrund einer hinzugekommenen Versorgungseinrichtung aktualisiert.

Bis zum Veranlagungszeitraum 2018 hatten die Steuerpflichtigen sämtliche Angaben zu den von ihnen geleisteten Vorsorgeaufwendungen entweder in den amtlich vorgeschriebenen Vordrucken zur Einkommensteuererklärung oder in der amtlich zugelassenen elektronischen Einkommensteuererklärung in der gesonderten Anlage Vorsorgeaufwand vorzunehmen. Ab dem Veranlagungszeitraum 2019 verzichtet die Finanzverwaltung auf die Angaben, soweit die Daten von mitteilungspflichtigen Stellen nach Maßgabe des § 93c AO an die Finanzverwaltung elektronisch übermittelt werden. Die berufsständischen Versorgungseinrichtungen gehören bisher nicht zu den mitteilungspflichtigen Stellen, sodass keine Daten an die Finanzverwaltung elektronisch übermittelt werden. Die Höhe der geleisteten Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen haben die Steuerpflichtigen daher weiterhin in Zeile 5 der Anlage Vorsorgeaufwand anzugeben, soweit es sich nicht ausschließlich um die vom Arbeitgeber auf der Lohnsteuerbescheinigung ausgewiesenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile handelt.

---

467 Sozialgesetzbuch – Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI)

### Ansicht 83: Auszug aus Seite 1 der Anlage Vorsorgeaufwand zur Einkommensteuererklärung 2018

Anlage Vorsorgeaufwand zur Einkommensteuererklärung 2018			
Angaben zu Vorsorgeaufwendungen			
Beiträge zur Altersvorsorge			
Beiträge	stpfl. Person / Ehemann / Person A EUR	Ehefrau / Person B EUR	
4 – lt. Nr. 23 a / b der Lohnsteuerbescheinigung(en) (Arbeitnehmeranteil)	Übertrag aus Anlage N	Übertrag aus Anlage N	
5 – zu landwirtschaftlichen Alterskassen; zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen, die den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbare Leistungen erbringen (abzgl. steuerfreier Zuschüsse lt. Nr. 22b der Lohnsteuerbescheinigung(en)) – ohne Beiträge, die in Zeile 4 geltend gemacht werden –			
6 – zu gesetzlichen Rentenversicherungen – ohne Beiträge, die in Zeile 4 geltend gemacht werden –			
7 Erstattete Beiträge und / oder steuerfreie Zuschüsse zu den Zeilen 4 bis 6 (ohne Zuschüsse, die von den Beiträgen lt. Zeile 8 abzuziehen sind und ohne Zuschüsse lt. Zeile 9 und 10)			
8 Beiträge zu zertifizierten Basisrentenverträgen (sog. Rürup-Verträge) mit Laufzeitbeginn nach dem 31.12.2004 (abzgl. steuerfreier Zuschüsse) – ohne Altersvorsorgebeiträge, die in Anlage AV geltend gemacht werden –			
9 Arbeitgeberanteil / -zuschuss lt. Nr. 22 a / b der Lohnsteuerbescheinigung(en)	Übertrag aus Anlage N	Übertrag aus Anlage N	
10 Arbeitgeberanteil zu gesetzlichen Rentenversicherungen im Rahmen einer pauschal besteuerten geringfügigen Beschäftigung (bitte Eingabehilfe beachten)			

Quelle: Steuerprogramm Elster

571 In 133 der 624 vom Rechnungshof geprüften Steuerfälle, mithin in mehr als jedem fünften Steuerfall, haben die Finanzämter Aufwendungen als Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen berücksichtigt, obgleich die Empfänger nicht in der Auflistung aller berufsständischen Versorgungseinrichtungen des BMF enthalten waren. So haben sie u. a. Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung (z. B. über die Künstlersozialkasse), Beiträge an die Pensionskasse des Rundfunks, Beiträge an die Bayerische Versorgungskammer als Versorgungsanstalt deutscher Bühnen oder Orchester, Beiträge zum Versorgungswerk der Presse oder Beiträge zur Kommunalen Zusatzversorgungskasse als Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen berücksichtigt.

Zumeist sind die unzutreffend berücksichtigten Beiträge auf fehlerhafte Eintragungen in der Zeile 5 der Anlage Vorsorgeaufwand zurückzuführen. Diese Eintragungen nehmen die Steuerpflichtigen oder deren Vertreter als Angehörige der steuerberatenden Berufe vor. So erklärten beispielsweise Journalisten, Cutter, Autoren, Musiker, Schriftsteller, Schornsteinfeger, Kameraleute, Werbegrafiker oder Versicherungsvertreter Aufwendungen als Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen, obgleich diese nicht über eine berufsständische Kammer für freie Berufe verfügen, in der sie Mitglieder sein können.

### Ansicht 84: Verteilung der Steuerfälle, nach fehlerhaften Angaben der Steuerpflichtigen bzw. unzutreffender Berücksichtigung seitens der Finanzämter

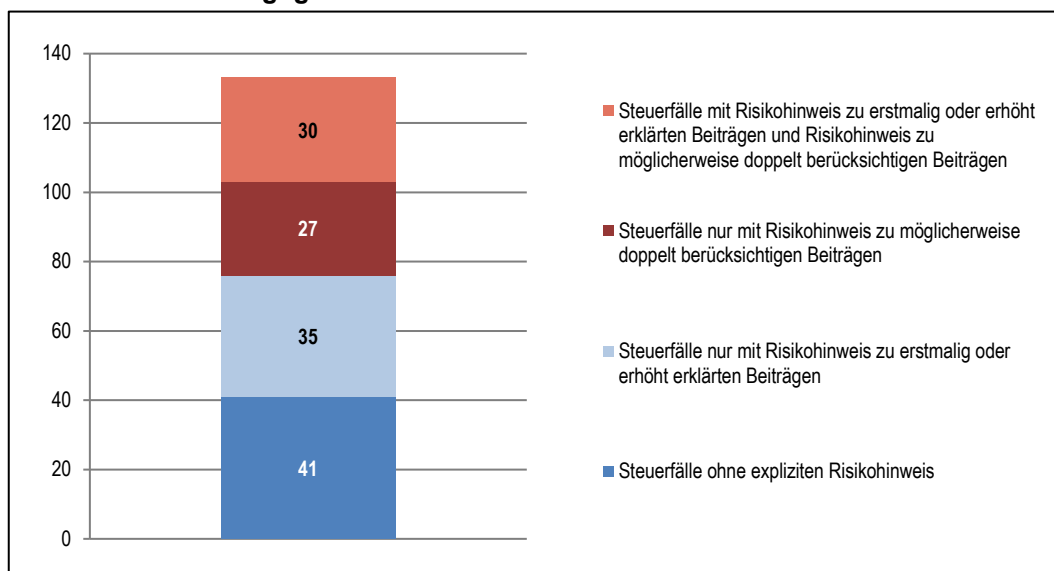
Steuerfälle, bei denen unzutreffend Aufwendungen berücksichtigt wurden, obwohl es sich um keine berufsständischen Versorgungseinrichtungen handelt	davon Steuerfälle mit unzutreffend von den Steuerpflichtigen erklärten Beiträgen	davon Steuerfälle mit zutreffend erklärten Beiträgen, fehlerhaft vom Finanzamt berücksichtigt	davon Steuerfälle, bei denen die Steuererklärung durch Angehörige der steuerberatenden Berufe erstellt wurde
133 (21,3 % von 624)	115 (86,5 % von 133)	18 (13,5 % von 133)	68 (51,1 % von 133)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

In 41 der 133 Steuerfälle erkannte das RMS in Bezug auf die von den Steuerpflichtigen erklärten Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen kein Risiko, sodass die Dienstkräfte nicht durch einen expliziten Risikohinweis aufgefordert wurden, die erklärten Beiträge zu prüfen. In den verbleibenden 92 Steuerfällen wurden die Dienstkräfte vom RMS entweder von einem Risikohinweis (oder von mehreren Risikohinweisen gleichzeitig) aufgefordert, die erklärten Beiträge zu prüfen.

In 90 der 133 Steuerfälle lagen den Dienstkräften zur Beurteilung aussagekräftige Unterlagen oder elektronisch übermittelte Daten vor, die eine Zuordnung der Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen bereits ausgeschlossen bzw. darauf hingedeutet haben, dass es sich nicht um solche handeln kann.

**Ansicht 85: Verteilung der Steuerfälle, in denen die Finanzämter unzutreffend Aufwendungen berücksichtigten, bezogen auf die Anzahl und Art der ausgegebenen Risikohinweise**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

Insgesamt beliefen sich in den 133 beanstandeten Steuerfällen in den Veranlagungszeiträumen 2017 oder 2018 die zu Unrecht als Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen anerkannten Aufwendungen auf etwa 243.000 €. Dies führte dazu, dass Sonderausgaben um etwa 83.500 € zu hoch steuermindernd berücksichtigt und die Einkommen- und Folgesteuern um etwa **37.000 €** zu niedrig festgesetzt wurden.

#### 18.4 Bearbeitung der Steuerfälle mit erstmalig bzw. erhöht erklärten Beiträgen

572 Das RMS stützt sich in hohem Maße auf die Prüfung erstmals erklärter Sachverhalte, auf Vorjahresvergleiche und Turnusprüfungen. Im Bereich der berufsständischen Versorgungseinrichtungen werden die Dienstkräfte vom RMS u. a. mit-



tels Risikohinweis aufgefordert, die erstmalig erklärten Beiträge oder die im Vergleich zum Vorjahr höheren Beiträge zu prüfen. Es ist nicht erforderlich, dass in jedem Fall Belege von den Steuerpflichtigen angefordert werden, wenn die Prüfung auch anhand des elektronischen oder in Papierform vorliegenden Akteninhalts schlüssig erfolgen kann. Unterbleibt die Prüfung eines Risikohinweises, kann es systembedingt zu einer fehlerhaften Steuerfestsetzung – auch in den Folgejahren – kommen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat angewiesen, dass das Ergebnis der Hinweisbearbeitung elektronisch zu kommentieren ist. Diese Kommentierung muss sachverhaltsbezogen und verständlich sein.

- 573 In 150 der vom Rechnungshof eingesehenen 624 Steuerfälle lagen Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen mit einem Gesamtvolumen von 1,1 Mio. € vor, die nach den Risikohinweisen erstmalig erklärt worden sind. In weiteren 159 der vom Rechnungshof eingesehenen Steuerfälle hatten sich die Beiträge gegenüber dem Vorjahr erhöht, sodass das RMS ebenfalls ein Risiko erkannte. Hier beliefen sich die berücksichtigten Beiträge insgesamt auf etwas mehr als 2 Mio. €. In diesen 309 Steuerfällen waren die Dienstkräfte mittels Risikohinweis aufgefordert, die erklärten Beiträge zu prüfen. Der Rechnungshof hat die Bearbeitung in 150 Steuerfällen teilweise in mehrfacher Hinsicht wie folgt beanstandet:

**Ansicht 86: Verteilung der Steuerfälle mit erstmalig oder erhöht erklärten Beiträgen verteilt nach Beanstandungen**

	Risikohinweis zu erstmalig erklärten Beiträgen	Risikohinweis zu erhöht erklärten Beiträgen	gesamt
Anzahl der Steuerfälle	150	159	309
davon vom Rechnungshof beanstandet	79	71	150
beanstandet u. a. wegen			
• fehlender Nachweise und/oder unzureichender Kommentierung	31	42	73
• Berücksichtigung von Aufwendungen, die keine Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen sind	40	25	65
• Doppelberücksichtigung von Beiträgen	18	22	40
• sonstiger Bearbeitungsmängel	52	26	78

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs forderten die Dienstkräfte in fast einem Viertel der Steuerfälle keine Nachweise an oder es lagen keine weiteren aussagekräftigen Unterlagen vor, aus denen ersichtlich war, dass es sich um Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen handelt bzw. ob deren Höhe zutreffend an der richtigen Stelle in der Anlage Vorsorgeaufwand von den Steuerpflichtigen erklärt wurde.

In 65 Steuerfällen mit Risikohinweis zu erstmalig oder erhöht erklärten Beiträgen berücksichtigten die Finanzämter Aufwendungen als Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen, obgleich die Empfänger der Leistungen nicht in der Auflistung aller berufsständischen Versorgungseinrichtungen im BMF-Schreiben enthalten sind (vgl. T 571).

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs blieben in den weiteren Steuerfällen durch die unsachgemäße Bearbeitung der Risikohinweise Beiträge von etwa 218.000 € ungeprüft, die sich nach prozentualer Kürzung mit rd. 185.000 € als vermeintliche Sonderausgaben steuermindernd auswirkten.

### **18.5 Bearbeitung von Steuerfällen ohne expliziten Risikohinweis in Bezug auf die erklärten Beiträge**

**574** Nach der vom Technischen Finanzamt Berlin überlassenen Auflistung wurden in beiden geprüften Finanzämtern vom RMS in mehr als der Hälfte der 4.344 Steuerfälle kein bzw. kein expliziter Risikohinweis ausgegeben, die erklärten Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen zu prüfen. Nach den Weisungen der Senatsverwaltung für Finanzen sollen in diesem Fall regelmäßig weitere Ermittlungen unterbleiben.

**575** Der Rechnungshof hat in beiden Finanzämtern insgesamt 169 Steuerfälle ohne expliziten Risikohinweis geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Finanzämter in 41 der Steuerfälle unzutreffend Aufwendungen als Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen berücksichtigt haben (vgl. Ansicht 85).

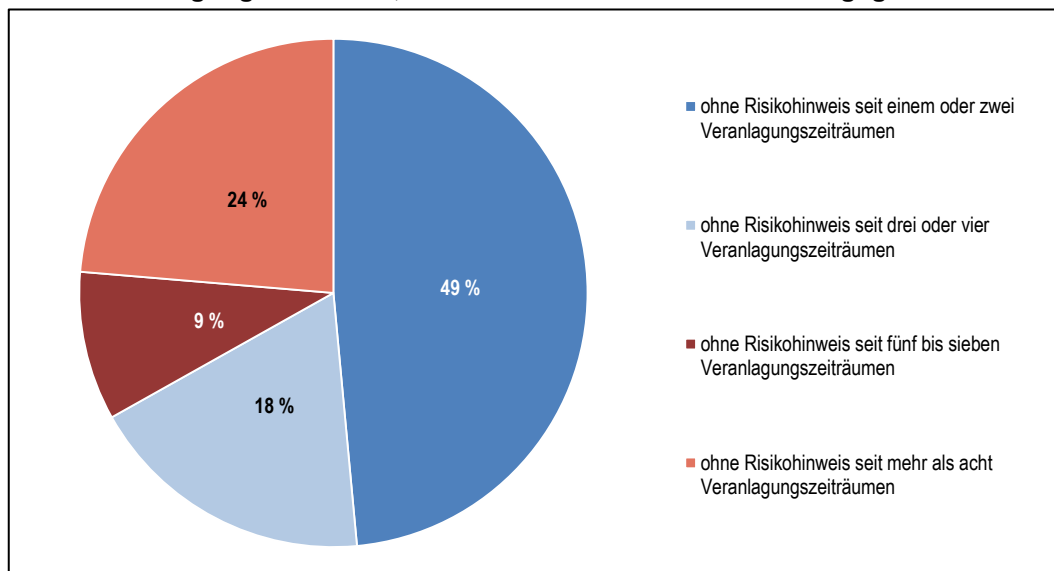
Darüber hinaus führte die nicht veranlasste Prüfung durch die Dienstkräfte in weiteren 22 Steuerfällen dazu, dass 188.000 € als Beiträge anerkannt und mit 155.000 € als Sonderausgaben ungeprüft berücksichtigt wurden.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war ursächlich für die zu Unrecht berücksichtigten Aufwendungen und die ungeprüfte Anerkennung, dass

- die Finanzämter in dem bzw. den vorangegangenen Veranlagungszeiträumen ausgegebene Risikohinweise (z. B. auch zu erstmaligen oder erhöhten Beiträgen) nicht sachgerecht bearbeitet haben und damit dem RMS nicht die für die Risikoanalyse erforderlichen Grundlagen zutreffend zur Verfügung stellten;
- die Finanzämter Risikohinweise, die nicht ausschließlich auf ein Risiko bei den erklärten Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen gerichtet waren (z. B. Zufallsauswahl für vollumfängliche Prüfung des Steuerfalls oder Gesamtfallprüfung), nicht sachgerecht bearbeitet haben;
- in fast einem Viertel der vom Rechnungshof eingesehenen Steuerfälle seit acht oder mehr Jahren keine Prüfung stattgefunden hat, obgleich die berücksichtigten Beiträge in einem Einzelfall jährlich sogar mehr als 20.000 € betragen. Vereinzelt konnte der Rechnungshof anhand der Steuerakten,

den in den Vorjahren ausgegebenen Risikohinweisen und den dazugehörigen Hinweiskommentierungen seit dem Veranlagungszeitraum 2010 keine Prüfung der erklärten und berücksichtigten Beiträge feststellen.

**Ansicht 87: Prozentuale Verteilung der 169 Steuerfälle nach der Anzahl der Veranlagungszeiträume, seit denen kein Risikohinweis ausgegeben wurde**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

**Beispielfall**

Ein Steuerpflichtiger, der in den Kalenderjahren 2016 bis 2018 als Versicherungsvertreter tätig war, erklärte erstmalig in seiner Steuererklärung 2016 Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen in Höhe von 4.383 €. Ausweislich der für das Jahr 2016 vorgelegten Bescheinigung handelt es sich um Zahlungen an die Allianz Versorgungskasse VVaG, die als betriebliche Altersvorsorge nicht zu den berufsständischen Versorgungseinrichtungen gehört (vgl. Ansicht 82). Trotz ausgegebenen Risikohinweises und vorliegender Belege beanstandete die zuständige Dienstkraft die unzutreffend erklärten Aufwendungen nicht. In der Steuererklärung 2017 erklärte der Steuerpflichtige Beiträge in gleicher Höhe und in der Steuererklärung 2018 erhöhte Beiträge von 4.599 €. In beiden Veranlagungszeiträumen erkannte das RMS kein Risiko, sodass die Ausgabe eines entsprechenden Risikohinweises unterblieb. Weisungsgemäß erfolgte in beiden Veranlagungszeiträumen keine weitere Prüfung durch die zuständige Dienstkraft. Hierdurch wurden Sonderausgaben für die Veranlagungszeiträume 2016 bis 2018 steuermindernd berücksichtigt, obwohl es sich bei den erklärten Aufwendungen nicht um Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen handelte. Die Einkommensteuer nebst Folgesteuern setzte das Finanzamt in diesen Veranlagungszeiträumen insgesamt um **4.966 €** zu niedrig fest.

### Ansicht 88: Darstellung der steuerlichen Auswirkungen der im Beispielfall zu Unrecht berücksichtigten Beiträge

Veranlagungszeitraum	unzutreffend berücksichtigte Beiträge	zu Unrecht berücksichtigte Sonderausgaben	zu niedrig festgesetzte Einkommen- und Folgesteuern
2016	4.383 €	3.594 € (82%)	1.593 €
2017	4.383 €	3.681 € (84%)	1.631 €
2018	4.599 €	3.955 € (86%)	1.742 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen des Einzelfalls

## 18.6 Doppelberücksichtigung von Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen bei nichtselbständig tätigen Mitgliedern

576 Beiträge von nichtselbständig tätigen Mitgliedern zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen gehören ebenfalls zu den als Sonderausgaben abziehbaren Vorsorgeaufwendungen. Bei diesen besteht der Pflichtbeitrag grundsätzlich aus einem Arbeitnehmeranteil und einem gleich hohen, steuerfreien Arbeitgeberanteil. Zusätzlich können die Mitglieder in begrenzter Höhe freiwillige Beiträge leisten bzw. haben diese ggf. weitere Beiträge zu entrichten, soweit sie einer zusätzlichen selbständigen Tätigkeit der entsprechenden Berufsgruppe nachgehen. Die Beiträge können auf zwei Zahlungswegen entrichtet werden:

- Der Arbeitgeber überweist seinen steuerfreien Arbeitgeberanteil monatlich dem Arbeitnehmer. Dieser überweist den fälligen Gesamtbeitrag aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil und ggf. eigene zusätzliche Beiträge an die Versorgungseinrichtung („Selbstzahler“). Der Arbeitgeber bescheinigt in der Lohnsteuerbescheinigung nur den steuerfreien Arbeitgeberanteil und übermittelt diesen der Finanzverwaltung.
- Der Arbeitgeber behält den Arbeitnehmeranteil vom Bruttolohn ein und führt den Gesamtbeitrag aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil an die Versorgungseinrichtung („Firmenzahler“) ab. Der Arbeitgeber bescheinigt beide Anteile in der Lohnsteuerbescheinigung und übermittelt diese der Finanzverwaltung.

Die in den berufsständischen Versorgungseinrichtungen Versicherten erhalten in der Regel einmal jährlich eine Bescheinigung über die im vorangegangenen Kalenderjahr entrichteten Beiträge. Die Bescheinigung enthält entweder die von Arbeitgebern bei „Firmenzahlern“ entrichteten Beiträge sowie deren ggf. freiwillig bzw. zusätzlich entrichteten Beiträge oder die von den „Selbstzahlern“ entrichteten Gesamtbeiträge.

Gemäß der Anleitung zum Ausfüllen der Anlage Vorsorgeaufwand haben die Steuerpflichtigen ihre Beiträge an eine berufsständische Versorgungseinrichtung in Zeile 5 der Anlage Vorsorgeaufwand einzutragen, wenn „Ihr Arbeitgeber die Beiträge nicht auf der Lohnsteuerbescheinigung ausweist, weil Sie die Beiträge direkt an die Einrichtung leisten“ (Selbstzahler). In diesem Fall sieht die Anleitung

vor, dass die in Zeile 5 einzutragenden Beiträge um die auf der Lohnsteuerbescheinigung ausgewiesenen steuerfreien Arbeitgeberzuschüsse zu mindern und in Zeile 9 der Anlage Vorsorgeaufwand zu erklären sind.

Die „Firmenzahler“ haben in Zeile 5 der Anlage Vorsorgeaufwand nur ihre eigenen zusätzlich geleisteten Beiträge und nicht die in der Lohnsteuerbescheinigung bescheinigten Beiträge einzutragen.

Bedingt durch unterschiedliche Zahlungsmodalitäten und die sich daraus ergebenden verschiedenen Eintragungen in der Anlage Vorsorgeaufwand besteht die Möglichkeit, dass die Steuerpflichtigen ihre Beiträge doppelt erklären. Übernehmen die Finanzämter diese unzutreffenden Eintragungen, kann dies dazu führen, dass Beiträge ganz oder teilweise doppelt bei der Ermittlung der abziehbaren Sonderausgaben berücksichtigt werden.

Abhängig von den tatsächlich vorgenommenen Eintragungen der Steuerpflichtigen werden den Dienstkräften vom RMS unterschiedliche Risikohinweise ausgegeben, die erklärten Beiträge auch bezüglich einer möglichen doppelten Eintragung zu prüfen. Insbesondere im Hinblick auf die steuerliche Bedeutung der Aufwendungen wurde Anfang 2018 von der Senatsverwaltung für Finanzen angewiesen, dass ein vom RMS ausgegebener Risikohinweis, mit dem die Dienstkräfte explizit eine mögliche doppelte Eintragung prüfen sollen, der abschließenden Zeichnung und Datenfreigabe durch die zuständige Sachgebietsleitung unterliegt, mithin eine doppelte Kontrolle stattfindet.

- 577 In den vom Rechnungshof geprüften 624 Steuerfällen lagen in insgesamt 324 Steuerfällen ein oder mehrere Risikohinweise vor, die von den Dienstkräften die Prüfung einer möglichen Doppelerfassung forderten. In 57 dieser 324 Steuerfälle berücksichtigten die Finanzämter Aufwendungen, die keine Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen sind.

Bei den verbleibenden 267 Steuerfällen hat der Rechnungshof in insgesamt 59 Steuerfällen eine doppelte Berücksichtigung von Beiträgen in einem bzw. in mehreren Veranlagungszeiträumen festgestellt. Allein in 86 % dieser 59 Steuerfälle haben die Steuerpflichtigen die unzutreffenden Eintragungen vorgenommen. Auch hier wurde der überwiegende Teil der Steuererklärungen durch Angehörige der steuerberatenden Berufe erstellt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter trotz der ausgegebenen Risikohinweise, zumeist in Steuerfällen von „Firmenzahlern“, keine Kürzung um den elektronisch übermittelten Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil vornahmen, sondern den bescheinigten Gesamtbeitrag nochmals ungekürzt in Zeile 5 der Anlage Vorsorgeaufwand berücksichtigten.

Bei den „Selbstzahlern“ haben die Finanzämter die in der Anleitung zu Zeile 5 beschriebene Kürzung um den steuerfreien Arbeitgeberanteil gerade nicht vor-

genommen, sodass die Beiträge sowohl in Zeile 5 als auch in Zeile 9 mithin doppelt erfasst und berücksichtigt wurden.

In mehr als jedem vierten Steuerfall forderte ein vom RMS ausgegebener Risikohinweis sogar die abschließende Zeichnung und Datenfreigabe durch die zuständige Sachgebietsleitung, mithin erfolgte die Doppelberücksichtigung trotz des Vier-Augen-Prinzips.

### Beispielfall

In einem Steuerfall ist die Ehefrau als angestellte Architektin tätig und entrichtet die gesamten Beiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) selbst an das Versorgungswerk der Architektenkammer Berlin (Selbstzahlerin). Die Steuererklärungen für die Veranlagungszeiträume 2015 bis 2018 wurden von einem Steuerberater erstellt. Dieser erklärte stets den vom Versorgungswerk bescheinigten Gesamtbeitrag der Ehefrau in Zeile 5 der Anlage Vorsorgeaufwand, ohne die erforderliche Kürzung um die vom Arbeitgeber bescheinigten steuerfreien Arbeitgeberzuschüsse vorzunehmen. Die sachgerecht in Zeile 9 der Anlage Vorsorgeaufwand eingetragenen Arbeitgeberzuschüsse wurden mithin in allen vier Veranlagungszeiträumen doppelt erklärt.

In allen Veranlagungszeiträumen wurden die Dienstkräfte und für 2016 bis 2018 sogar zusätzlich die schlusszeichnende Sachgebietsleitung aufgefordert, eine mögliche Doppelberücksichtigung der Beiträge zu prüfen. Die Risikohinweise kommentierten die Dienstkräfte u. a. mit „Beleg Architektenkammer lag vor“, „Beleg lag vor“ oder „Nachweis liegt vor“, was darauf schließen lässt, dass sie sich zwar aktenkundig mit der Frage beschäftigten, ob es sich um Beiträge an eine berufsständische Versorgungseinrichtung handelt, nicht hingegen mit der Frage einer möglichen Doppelberücksichtigung. Die 2016 bis 2018 schlusszeichnende Sachgebietsleitung beanstandete weder die fehlende Prüfung einer möglichen Doppelerfassung noch die unterlassene ausreichende Hinweiskommentierung für den Fall, dass eine solche stattgefunden hat. Gemäß nachfolgender Aufstellung sind durch unsachgemäße Bearbeitung und durch die so eingetretene Doppelberücksichtigung die Einkommen- und Folgesteuern in den Veranlagungszeiträumen 2015 bis 2018 insgesamt mit **5.806 €** zu niedrig festgesetzt worden.

### **Ansicht 89: Darstellung der steuerlichen Auswirkungen der im Beispielfall teilweise doppelt berücksichtigten Beiträge**

Veranlagungszeitraum	vom Versorgungswerk der Architektenkammer Berlin bescheinigter Gesamtbeitrag	in Zeile 5 erklärter Beitrag	in Zeile 9 erklärter Arbeitgeberzuschuss	insgesamt berücksichtigte Beiträge	doppelt erfasste Beiträge	zu Unrecht berücksichtigte Sonderausgaben	zu niedrig festgesetzte Einkommen- und Folgesteuern
2015	10.046 €	10.046 €	4.970 €	15.016 €	4.970 €	3.976 € (80 %)	1.309 €
2016	10.656 €	10.656 €	5.272 €	15.928 €	5.272 €	4.323 € (82 %)	1.442 €
2017	9.804 €	9.804 €	4.804 €	14.608 €	4.804 €	4.036 € (84 %)	1.305 €
2018	11.987 €	11.987 €	5.904 €	17.891 €	5.904 €	5.078 € (86 %)	1.750 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen des Einzelfalls

- 578** Insgesamt berücksichtigten die Finanzämter in den 59 Steuerfällen allein im Veranlagungszeitraum 2017 oder 2018 Beiträge von etwa 277.000 € doppelt. Dass dies nicht in allen Steuerfällen zu steuerlichen Auswirkungen führte, war überwiegend darauf zurückzuführen, dass die Beiträge auch ohne die Doppelberücksichtigung schon die gesetzlichen Höchstbeträge erreichten oder überstiegen. Da diese in der Regel steigen, könnte es jedoch auch in diesen Steuerfällen künftig dazu kommen, dass Einkommen- und Folgesteuern wegen der doppelten Berücksichtigung zu niedrig festgesetzt werden. In den Steuerfällen mit steuerlicher Auswirkung wurden etwa 206.000 € als Sonderausgaben steuermindernd berücksichtigt. Die hierdurch zu niedrig festgesetzten Einkommen- und Folgesteuern betragen etwa **88.000 €**.

In weiteren 9 Steuerfällen haben die Dienstkräfte trotz Risikohinweis(en) eine mögliche Doppelberücksichtigung nicht geprüft bzw. wurden vom RMS keine Hinweise ausgegeben, diese zu prüfen. In diesen Steuerfällen berücksichtigten die Finanzämter Beiträge von 89.087 €, die sich in Höhe von 62.315 € als Sonderausgabenabzug auswirkten.

## **18.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung**

- 579** Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Vorschlag des Rechnungshofs befürwortet, dass die Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen zukünftig elektronisch übermittelt werden, und werde sich für eine entsprechende Gesetzesänderung einsetzen. Sie gehe davon aus, dass die Übermittlungspflicht noch in diesem Jahr, rückwirkend zum 1. Januar 2022, gesetzlich geregelt werde und somit ab dem Veranlagungszeitraum 2022 die korrekte Berücksichtigung der Altersvorsorgebeiträge gewährleistet sei.

Darüber hinaus prüfe die Senatsverwaltung derzeit, ob sich gerade in Steuerfällen, in denen seit Jahren keine Risikohinweise ausgegeben wurden, der Einsatz des Instruments einer sogenannten Schwerpunktprüfung anbiete.

Damit das Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen verbessert wird, beabsichtige die Senatsverwaltung der Vordruckkommission eine Änderung der Steuererklärungsvordrucke und der Anleitung zur Steuererklärung vorzuschlagen. Sowohl Anleitung als auch Vordruck sollten grundsätzlich den Gesetzestext und die dort genannten Begrifflichkeiten verwenden.

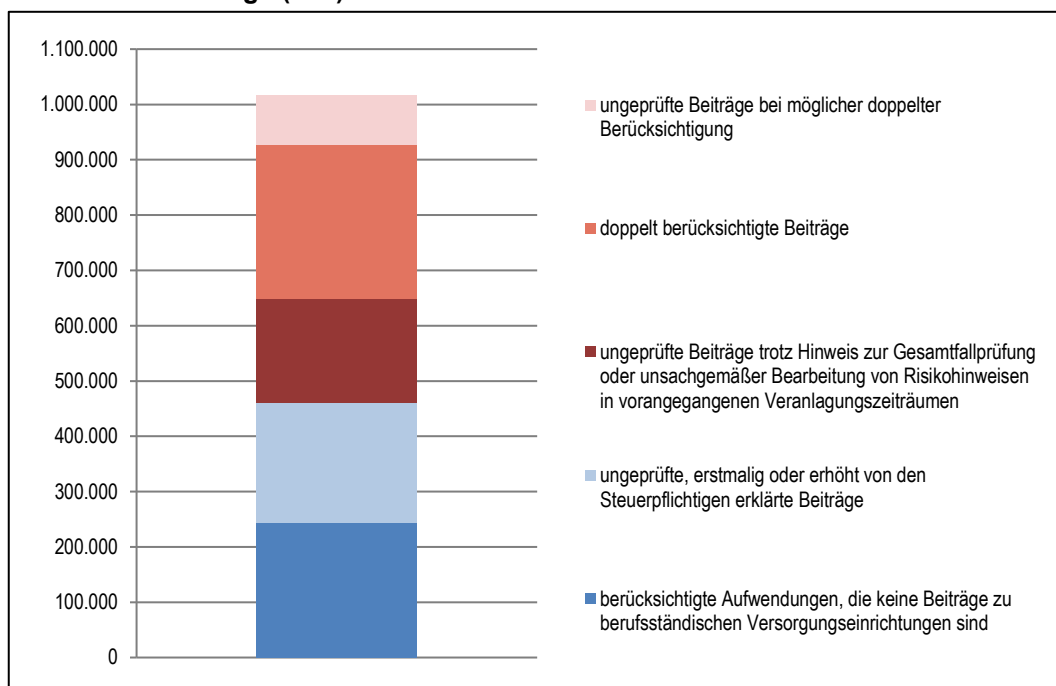
Die Senatsverwaltung hat sich der Erwartung des Rechnungshofs angeschlossen, dass vom RMS ausgegebene Risikohinweise qualifiziert bearbeitet und sachgerecht kommentiert werden. Hierzu beabsichtige sie, die Dienstkräfte der Finanzämter mit einem Runderlass zu sensibilisieren. Dabei werde sie insbesondere auf die Thematiken Doppelberücksichtigung von Beiträgen, Beiträge an Vorsorgeeinrichtungen, die nicht zu den im BMF-Schreiben genannten berufs-

ständischen Versorgungseinrichtungen gehören, und die Prüfung der Beiträge im Rahmen von RMS-Gesamtfallprüfungen hinweisen.

## 18.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 580 Der Rechnungshof beanstandet die erheblichen Bearbeitungsdefizite in Steuerfällen mit erklärten Beiträgen zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs blieben bereits in den von ihm in beiden Finanzämtern geprüften Steuerfällen erklärte Beiträge von über 1 Mio. € sowohl der Höhe nach als auch im Hinblick auf einen möglichen doppelten Ansatz ungeprüft bzw. wurden Beiträge bei der Berechnung der steuermindernd abziehbaren Sonderausgaben zu Unrecht berücksichtigt.

### Ansicht 90: Übersicht über die ungeprüft bzw. zu Unrecht berücksichtigten Beiträge (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

Die Bearbeitungsdefizite und die Höhe der maximal als Sonderausgaben abziehbaren Beiträge stellen ein erhebliches Steuerausfallrisiko dar, das sich zum Teil auch realisiert hat. Der Rechnungshof hält eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität für dringend geboten. Um dies zu erreichen, müssen die Finanzämter die von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebenen Bearbeitungsstandards einhalten.

Die elektronische Übermittlung der Beiträge durch die berufsständischen Versorgungseinrichtungen an die Finanzverwaltung nach Maßgabe des § 93c AO würde die Anzahl fehlerhafter Steuerbescheide wegen unzutreffender Angaben der Steuerpflichtigen deutlich verringern. Zudem würden die Finanzämter von der



Anforderung entsprechender Nachweise entlastet. Außerdem wäre diesen eine leichtere Unterscheidung möglich, ob es sich um Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen handelt bzw. in welcher Höhe diese in dem betreffenden Veranlagungszeitraum entrichtet wurden.

**581 Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter**

- **erklärte Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen steuerlich nur berücksichtigen, wenn die gesetzlichen Vorgaben hierfür vorliegen sowie**
- **Risikohinweise in Bezug auf die von den Steuerpflichtigen erklärten Beiträge qualifiziert bearbeiten und sachgerecht kommentieren.**

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen sich für eine zeitnahe gesetzliche Umsetzung der bereits seit Jahren geplanten elektronischen Übermittlung der Beiträge seitens der berufsständischen Versorgungseinrichtungen einsetzt.**

## Bezirksverwaltungen

### 19 Fortgesetzte wissentliche Verstöße des Bezirksamts Steglitz-Zehlendorf bei der Überlassung eines landeseigenen Grundstücks an Dritte

*Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf duldet, dass ein 6.429 m<sup>2</sup> großes Grundstück seit dem 1. Januar 2015 zu einem weit unterhalb des Verkehrswerts liegenden Entgelt genutzt wird. Hierfür liegen weder die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vor noch besteht ein schriftlicher Vertrag.*

#### 19.1 Einleitung

582 Die Bezirksämter überlassen teilweise landeseigene Grundstücke, Gebäude und Räume Dritten zur Nutzung, ohne hierfür den vollen Verkehrswert als Nutzungsentgelt zu verlangen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die hierfür erforderlichen Voraussetzungen eingehalten worden sind.

583 Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf hat einem Verein mit Vertrag vom 8. März 1999 ein 6.429 m<sup>2</sup> großes Grundstück mit den darauf befindlichen Baulichkeiten, u. a. ein denkmalgeschütztes Kapellengebäude, ab 1. März 1999 für die Dauer von zunächst fünf Jahren zur Nutzung überlassen. Zweck des Vertrages war „die Einrichtung eines Gemeinschaftszentrums für englischsprachige, besonders amerikanische Bewohner Berlins, unter besonderer Berücksichtigung deutsch-amerikanischer Beziehungen“. Hierbei wurde festgelegt, dass das Grundstück und die Gebäude ausschließlich im Sinne einer traditionellen ökumenisch-kirchlichen und gemeinschaftlich-kulturellen Nutzung sowie für Aktivitäten zur Erhaltung und Vertiefung der deutsch-amerikanischen Freundschaft betrieben werden sollten.

Zunächst hatte das Bezirksamt beabsichtigt, mit dem Verein einen Erbbaurechtsvertrag zu schließen. Der Verein lehnte dies ab. Stattdessen wurde auf der Grundlage des ermittelten Erbbauzinses ein monatliches Nutzungsentgelt in Höhe von 1.533,88 €, also rd. 18.400 € pro Jahr vereinbart. Zusätzlich hatte der Nutzer alle Verpflichtungen eines Grundstückseigentümers, insbesondere sämtliche durch die Bewirtschaftung des Gebäudes entstehenden Kosten wie auch alle anfallenden und notwendigen Instandhaltungs- und Substanzerhaltungsmaßnahmen zu übernehmen. Das Bezirksamt hatte mit dem Verein vereinbart, dass das Vertragsverhältnis mit dem Abschluss eines neuen Nutzungsvertrages, spätestens jedoch am 31. Dezember 2014 endet. Eine stillschweigende Verlängerung des Nutzungsverhältnisses hatten die Vertragsparteien ausgeschlossen.

Anlässlich erneuter Überlegungen, für die Nutzung des Objekts ein Erbbaurecht zu vergeben, hatte das bezirkliche Vermessungsamt am 18. Februar 2008 eine Stellungnahme zum Verkehrswert abgegeben. In dem Gutachten wurde unter Zugrundelegung des Orientierungsrahmens für Gewerbemieten der Industrie- und Handelskammer zu Berlin für eine rd. 1.108 m<sup>2</sup> große Nutzfläche der Baulichkeiten eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 4,00 €/m<sup>2</sup> pro Monat für angemessen erachtet. Daraus hätte sich eine Nettokaltmiete von 4.432 € pro Monat bzw. rd. 53.000 € pro Jahr ergeben. Die unbebaute Grundstücksfläche hat das Vermessungsamt des Bezirksamts als „Nichtbauland“ eingestuft und bei der Ermittlung des Ertragswerts nicht berücksichtigt. Da der Vertrag vom 8. März 1999 keine Anpassungsklausel enthielt, wurde das Nutzungsentgelt zu keiner Zeit neu verhandelt.

## 19.2 Überlassung unter Wert

- 584** Vermögensgegenstände dürfen nur zu ihrem vollen Wert überlassen werden. (§ 63 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 LHO<sup>468</sup>). Ausnahmen – also die Überlassung unter dem vollen Wert – sind zulässig, sofern
- diese im Haushaltsplan zugelassen sind (§ 63 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 Satz 2 LHO),
  - das Jahresentgelt nach dem vollen Wert bis 5.000 € beträgt (Nr. 8 AV § 63 LHO) oder
  - die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen vorliegt (Nr. 9 AV § 63 LHO).
- 585** Der mit dem Verein geschlossene Nutzungsvertrag war bis zum 31. Dezember 2014 befristet. Da sich die Parteien nicht über die Konditionen einer Fortsetzung des Nutzungsverhältnisses einigen konnten, verlangte das Bezirksamt die Herausgabe des Grundstücks und erstritt gegen den Verein ein Räumungsurteil, das am 3. März 2017 rechtskräftig wurde.

Das Bezirksamt hat jedoch entschieden, das Räumungsurteil nicht zu vollstrecken. Auslöser dieser Entscheidung war, dass der Nutzer mit Schreiben vom 18. Mai 2017 zusammen mit anderen Glaubensgemeinschaften erklärt hatte, eine gGmbH gründen zu wollen, die dann mit dem Bezirksamt einen Miet- oder Erbbaurechtsvertrag für das Areal verhandeln und abschließen sollte. Am 6. November 2018 hat das Bezirksamt beschlossen, das Grundstück an den bisherigen Nutzer im Wege der Erbpacht zu vergeben.

---

468 Hier wie im Folgenden: Entsprechende Rechtsvorschriften galten auch zu dem für die Bewertung des Sachverhalts maßgeblichen Zeitpunkt.

Gegenüber dem Rechnungshof hat das Bezirksamt zunächst angegeben, es gebe aktuell mit einem Nutzer einen Pachtvertrag und mit anderen Nutzern bestehe ein Unterpachtverhältnis. Im weiteren Schriftwechsel hat das Bezirksamt die Angabe dahingehend geändert, dass mit den Nutzern Einigkeit bestehe, das Nutzungsverhältnis unter den alten Bedingungen fortzusetzen, während mit der zu gründenden gGmbH eine neue Grundlage gesucht werden sollte. Aus Sicht des Bezirksamts stelle dies eine mündliche Vereinbarung eines neuen Nutzungsverhältnisses zu alten Bedingungen dar.

- 586 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Verein das Grundstück weiterhin zu einem jährlichen Entgelt von 18.400 € nutzt, seit Ablauf des Nutzungsvertrages zum 31. Dezember 2014 jedoch ohne schriftliche Grundlage. Das Grundstück wird seit Vertragsbeginn überdies von anderen Glaubensgemeinschaften sowie einer Kindertagesstätte genutzt. Auf welcher Grundlage dies erfolgt, konnte nicht geklärt werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt seit dem 1. Januar 2015 ein 6.429 m<sup>2</sup> großes Grundstück mit den darauf befindlichen Baulichkeiten dem Verein sowie anderen Nutzern zu einem rd. 34.600 € unterhalb des Verkehrswerts liegendem jährlichen Entgelt überlässt. Eine Überlassung unter dem vollen Wert war haushaltsrechtlich nicht zulässig und die Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen lag nicht vor. Der Verstoß wiegt umso schwerer, als der Rechnungshof bereits im Rahmen seiner Prüfung des Finanzvermögens des Haushaltsjahres 2010 mit Prüfungsmitteilung vom 8. Juli 2013 beanstandet hatte, dass das Nutzungsentgelt nicht dem Verkehrswert entspricht.

Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass der Nutzungsvertrag nicht schriftlich geschlossen wurde. Da das Vertragsverhältnis seit mehr als einem Jahr besteht, hat dies zur Folge, dass der Nutzungsvertrag als auf unbestimmte Zeit geschlossen gilt (§ 578 Abs. 1, 2 i. V. m. § 550 Satz 1 BGB).

### 19.3 Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

- 587 Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO). Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO).
- 588 Das Bezirksamt hat das rd. 2.900 € unterhalb des Verkehrswerts liegende monatliche Entgelt mit seit dem Jahr 2002 durch die Nutzer vorgenommenen Sanierungsarbeiten in Höhe von mehr als 350.000 € begründet: „Umgelegt auf die Mietzeit und abgezogen von einem möglichen Mietminderungsanspruch ist daher von einer Angemessenheit des Mietpreises auszugehen, wie mindestens von einer Kompensation durch die geleisteten Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen.“ Berechnungen hat das Bezirksamt hierzu nicht durchgeführt.

- 589 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Bezirksamt allein seit dem Jahr 2008, also seit Erstellung des Gutachtens des bezirklichen Vermessungsamts, auf ein jährliches Entgelt von rd. 34.600 € verzichtet (vgl. T 586). Dies bedeutet einen bisherigen Einnahmeverzicht von rd. 500.000 €. Rechnet man auf den Vertragsbeginn 1999 zurück, ergibt sich – ohne Berücksichtigung einer dynamischen Preisentwicklung – sogar ein Einnahmeverzicht von insgesamt rd. 800.000 €. Stellt man die seit dem Jahr 2002 seitens der Nutzer vorgenommenen Sanierungsarbeiten in Höhe von 350.000 € gegenüber, bedeutet dies eine Unterdeckung von 450.000 €. Da der im Jahr 1998 seitens des Vermessungsamts ermittelte Wert (vgl. T 583) eher an der Untergrenze des damaligen Verkehrswerts liegen dürfte, ist davon auszugehen, dass die Unterdeckung tatsächlich sogar höher ausfällt.

Der Rechnungshof hat das grob unwirtschaftliche Verhalten des Bezirksamts beanstandet (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO). Das Bezirksamt hat sich weder einen Überblick über die Mindereinnahmen in Relation zu den von den Nutzern vorgenommenen Sanierungsarbeiten verschafft noch hat es eine Berechnung durchgeführt, inwieweit sich der Verkehrswert und insofern das Nutzungsentgelt aufgrund des Sanierungsbedarfs reduzieren. Das Bezirksamt hat unzulässig auf die Erhebung von Einnahmen verzichtet (§ 34 Abs. 1 LHO).

#### 19.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle

- 590 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Als Planungsinstrument müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere Aussagen enthalten zur Ausgangslage und zum Handlungsbedarf, zur Zielstellung und den Lösungsmöglichkeiten einschließlich Nutzen und Kosten sowie zu den finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt und zu den Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen (Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

Nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch als Instrument der Erfolgskontrolle vorzunehmen. Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren, das dazu dient, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Die Zielerreichungskontrolle soll feststellen, inwieweit die geplanten Ziele tatsächlich erreicht wurden. Die Zielerreichungskontrolle bildet gleichzeitig den

Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben. Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.

- 591 Das Bezirksamt hat zu keinem Zeitpunkt während der bisherigen Vertragslaufzeit systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Es begründet den Status quo mit den weiterhin andauernden Verhandlungen über die künftige Vertragsgestaltung für ein interreligiöses und interkulturelles Zentrum.
- 592 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt für die Nutzung des Areals seit dem Jahr 1999 erfolglos den Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages mit den Nutzern anstrebt und dabei zu keiner Zeit eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat (§ 7 Abs. 2 LHO). Es hat nicht die Ausgangslage der angestrebten Nutzung und den daraus resultierenden ausgabeseitig unterlegten Handlungsbedarf gegenübergestellt. Auch hat das Bezirksamt unterlassen, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Es hat weder die Planung für die angestrebte Nutzung nachgeholt noch hat es zwischenzeitlich die Zielerreichung überprüft. Allein die Zeitspanne von mittlerweile mehr als 20 Jahren hätte Anlass für das Bezirksamt sein müssen, die Zielstellung und die Zielerreichung kritisch zu hinterfragen und Alternativen ins Auge zu fassen.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die vom Bezirksamt beschriebenen Verhandlungen über den Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages gescheitert sind. Denn das Bezirksamt ist weder in der Lage, einen konkreten Zeithorizont für den Abschluss der Vertragsverhandlungen noch Verhandlungsfortschritte zu benennen. Bereits den ursprünglichen Nutzungsvertrag ließ das Bezirksamt zum 31. Dezember 2014 auslaufen aufgrund der bis dato nicht erfolgreichen Verhandlungen mit den Nutzern über den Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages. Da das Bezirksamt seine bisherige Vorgehensweise jedoch nicht infrage stellt, ist davon auszugehen, dass es den gegenwärtigen Zustand (Duldung der Nutzung des Grundstücks gegen ein verringertes Entgelt) auf unabsehbare Zeit fortbestehen lassen will.

Dabei lässt das Bezirksamt völlig außer Betracht, dass sich der Sanierungsaufwand vergrößert, je länger die erforderlichen Maßnahmen unterbleiben. Es handelt damit fortgesetzt entgegen § 7 LHO. Aus einem dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Gutachten ergibt sich für den Gebäudekomplex ein Sanierungsstau von mindestens 3 bis 4 Mio. € zuzüglich der Maßnahmen, die erforderlich sind, weil der Bestandsschutz zum Brandschutz nicht mehr gegeben ist.

- 593 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass aus den dringend erforderlichen Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen der auf dem Grundstück befindlichen baulichen Anlagen unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherungspflicht ein erhebliches Haftungsrisiko des Landes Berlin als Eigentümer der Im-

moblie folgt. Dieses erhöht sich mit der Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Zustandes durch den fortschreitenden Verfall der baulichen Anlagen. Den diesbezüglichen Hinweis des Rechnungshofs hat das Bezirksamt lediglich „zur Kenntnis“ genommen. Die Risiken, die sich aus der Zustandshaftung für das Gebäude für das Land Berlin ergeben, lässt das Bezirksamt somit wissentlich außer Acht.

## 19.5 Stellungnahme des Bezirksamts

- 594 In seiner Stellungnahme hat das Bezirksamt die nicht schriftlich fixierte Überlassung zu den dargestellten Konditionen bestätigt (vgl. T 586) und auf den mit Bezirksamtsbeschluss aus dem Jahr 1999 festgelegten Zweck der interreligiösen und interkulturellen Nutzung verwiesen. Dieser Zweck liege im gesamtstädtischen Interesse. Auch seien die Nutzer nicht in der Lage, ein höheres Entgelt zu erbringen. Die Räumung zum Mietvertragsende 31. Dezember 2014 hätte bedeutet, dass keinerlei Einnahmen erzielt worden wären.

Sämtliche bezirklichen Gebäude seien sanierungsbedürftig. Aufgrund fehlender finanzieller Mittel und mangelnder personeller Kapazitäten sei eine zeitnahe Sanierung nicht möglich. Deswegen liege ein Verstoß gegen § 7 LHO nicht vor.

Das Bezirksamt hat eingeräumt, die Vertragsverhandlungen nicht konsequent weitergeführt zu haben. Es hält weiter an der Nutzung als interreligiöses interkulturelles Zentrum fest. Das Bezirksamt hat zugesagt, dass es „unverzüglich die konkreten Verhandlungen über einen Nutzungsvertrag aktiv weiterführen“ wird „mit dem Ziel des zeitnahen Abschlusses eines Nutzungsvertrages mit den vorgegebenen Inhalten“ oder das Nutzungsverhältnis zu beenden.

Darüber hinaus hat das Bezirksamt zugesagt, „im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten“ Sanierungsmaßnahmen zu veranlassen.

- 595 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Förderung von Zwecken, an denen das Land Berlin ein erhebliches Interesse hat, über Zuwendungen (§§ 23, 44 LHO) zu erfolgen hat. Sachleistungen, worunter auch Überlassungen unter Wert fallen, sind keine Zuwendungen (Nr. 1.2.1 AV § 23 LHO). Zudem liegen für die Überlassung unter Wert die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nicht vor. Das Bezirksamt verstößt somit über einen langen Zeitraum gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Soweit das Bezirksamt die neuerliche Intensivierung der Verhandlungen zusagt, weist der Rechnungshof darauf hin, dass es den seit über 20 Jahren unveränderten Zustand mit ebendiesen Verhandlungen begründet, sodass der Rechnungshof erhebliche Zweifel an einer Änderung des Status quo hat.

## 19.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 596 Seit dem Jahr 2015 duldet das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf die Nutzung eines 6.429 m<sup>2</sup> großen Grundstücks mit den darauf befindlichen dringend sanierungsbedürftigen Baulichkeiten zu einem reduzierten Entgelt durch verschiedene Nutzer. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Überlassung unter Wert liegen ebenso wenig vor wie ein schriftlicher Vertrag.

Mit seiner Vorgehensweise verstößt das Bezirksamt fortdauernd und wissentlich gegen haushaltsrechtliche Vorschriften. Zu keiner Zeit der insgesamt über 20-jährigen Nutzungsüberlassung hat das Bezirksamt konzeptionelle Überlegungen zur Nutzung angestellt oder sich einen Überblick über die Wirtschaftlichkeit verschafft.

- 597 **Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf unverzüglich**
- **einen Nutzungsvertrag, in dem die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien rechtskonform geregelt sind, zu angemessenen Konditionen schließt oder die Überlassung beendet sowie**
  - **ein tragfähiges Konzept für die künftige Nutzung erarbeitet und umsetzt.**



## Juristische Personen des öffentlichen Rechts

### 20 Mängel bei der Anwendung tariflicher und gesetzlicher Vorschriften beim Studierendenwerk Berlin

*Beim Studierendenwerk Berlin führen mannigfache Fehler bei der Eingruppierung, der Stufenzuordnung und der Zulagengewährung zu ungerechtfertigten und überhöhten Zahlungen an seine Beschäftigten. Auch die Bewertung von Aufgabengebieten erfolgt vielfach nicht regelkonform und Stellenbesetzungsverfahren werden fehlerhaft durchgeführt. Die für die Zahlung leistungsorientierter Entgeltbestandteile maßgeblichen Zielvereinbarungen weisen erhebliche, teilweise sogar gravierende Mängel auf. Aus der Kinder- und Jugendhilfe resultierende Nachweispflichten werden nachlässig gehandhabt.*

#### 20.1 Einleitung

- 598 Das Studierendenwerk Berlin (StW) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Rechtsaufsicht wird von der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung ausgeübt. Aufgabe des StW ist die soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und kulturelle Betreuung der Studierenden der Hochschulen des Landes Berlin sowie der Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft. Daneben nimmt es die staatlichen Aufgaben nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz wahr. Als **Anstalt öffentlichen Rechts mit Arbeitgeberbereignerschaft** hat das StW im Frühjahr 2010 als Nachfolge für den Bundes-Angestellentarifvertrag (BAT) und den Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G II) den Tarifvertrag zur **Übernahme des TVöD** für das Studentenwerk Berlin geschlossen. Bei diesem Tarifvertrag handelt es sich um einen nach dem Muster des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA) gestalteten, in Teilen aber modifizierten **Haustarifvertrag**.<sup>469</sup>
- 599 Der Rechnungshof hat auf der Grundlage von § 6 StudWG<sup>470</sup> i. V. m. § 111 LHO die Personalausgaben des StW für das Geschäftsjahr 2019 stichprobenweise geprüft. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf die Einhaltung des Tarifrechts. Daneben wurde bei den Aufwendungen für das Personal darauf geachtet, ob **wirtschaftlich und sparsam** gehandelt wurde. Nach der Satzung des StW darf keine Person durch eine unverhältnismäßig hohe Vergütung begünstigt werden. Die **Personalaufwendungen** betragen für das Jahr 2019 mit ca. 46,3 Mio. €

469 im Weiteren: TVöD

470 Gesetz über das Studierendenwerk Berlin (Studierendenwerksgesetz – StudWG)

etwa die **Hälfte der Gesamtaufwendungen** des StW.<sup>471</sup> Das StW deckt seine Ausgaben nicht allein durch eigene Einnahmen, sondern bedarf zur Erfüllung seiner Aufgaben eines Zuschusses des Landes Berlin. Dieser **Zuschuss** betrug für das Jahr 2021 **15 Mio. €**. Das Land Berlin leistete diesen Zuschuss aus dem teilweise kreditfinanzierten Landeshaushalt. Es hat daher ein Interesse daran, dass der Zuschuss nur so hoch ausfällt, wie es unbedingt erforderlich ist. Dies setzt voraus, dass das StW wirtschaftlich und sparsam handelt und eine strikte Ausgabendisziplin einhält.

Sowohl bei der Einhaltung des Tarifrechts als auch bei der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt. Er sieht daher dringenden Anlass zu rechtsaufsichtlichen Maßnahmen und hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung aufgefordert, den Aufarbeitungsprozess eng zu begleiten.

## 20.2 Bewertung der Arbeitsgebiete

- 600 Nach dem vom StW angewandten Tarifvertrag werden seine Beschäftigten nach der Entgeltgruppe bezahlt, in der sie eingruppiert sind. Bestimmend für die Eingruppierung ist die Bewertung des jeweiligen Arbeitsgebiets. Die **Bewertung** ermöglicht die Abgrenzung der Arbeitsgebiete im Hinblick auf ihre unterschiedlichen Anforderungen, die wiederum in der Entgeltordnung abstrakt durch sogenannte Tätigkeitsmerkmale beschrieben werden. Damit Beschäftigte den zutreffenden Entgeltgruppen zugeordnet werden können, sind die von ihnen auszuübenden Einzel Tätigkeiten in einer **Stellenbeschreibung** abzubilden und zu Arbeitsvorgängen zusammenzufassen. Die auf jeden Arbeitsvorgang entfallende Zeit ist zu ermitteln. Aus der Gegenüberstellung der konkreten Anforderungen eines Arbeitsgebiets und der abstrakten Tätigkeitsmerkmale der Entgeltordnung ergibt sich dann die Bewertung und daraus wiederum die Eingruppierung der Beschäftigten. Auch wenn Beschäftigte mit neuen Aufgaben betraut werden, ist die Bewertung des neuen Arbeitsgebiets unumgänglich. Nur so lässt sich feststellen, ob die neue Tätigkeit der bisherigen Eingruppierung entspricht.

### 20.2.1 Stellenbewertungen (allgemein)

- 601 In mehreren Fällen konnte das StW keine aktuellen Bewertungsunterlagen vorlegen. Es kann daher nicht nachvollzogen werden, ob das Entgelt der Höhe nach zutrifft. In einem Fall wurde im Rahmen der Bewertung nicht beachtet, dass die Tätigkeit des Beschäftigten aus unterschiedlichen Arbeitsvorgängen besteht. Das Zusammenfassen unterschiedlicher Arbeitsvorgänge zu einem einzigen Arbeitsvorgang verzerrt das Bewertungsergebnis. In einem anderen Fall wichen die in der Stellenbeschreibung aufgeführten Tätigkeiten von denen in der Stellen-

---

471 Geschäftsbericht 2020 des StW

bewertung ab. Das Bewertungsergebnis basierte somit nicht auf der Stellenbeschreibung. Das StW hat auf den Hinweis des Rechnungshofs eine weitere und dann zutreffende Stellenbeschreibung nachgereicht.

### 20.2.2 Bewertungen von Führungskräften in den Speisebetrieben

- 602 Das StW betreibt Mensen und Cafeterien. Für den Kreis der dort beschäftigten Führungskräfte hat es im Jahr 2006 Stellenbewertungen durchgeführt. Die zu bewertenden **Arbeitsgebiete** wurden **nicht beschrieben**. Das StW bildete zunächst vier, später dann fünf Größenklassen, für die separate Arbeitsplatzbewertungen durchgeführt wurden. Als Maßstab für die Bewertung der Arbeitsgebiete wurden die jahresbezogenen Umsatzvolumina der Einrichtungen festgelegt. Den Bewertungen wurde jeweils eine Zielgröße vorangestellt, die sich im Bewertungsergebnis widerspiegeln sollte. Das heißt, dass durch die Bewertung eine Eingruppierung in eine bestimmte, vorher festgelegte Entgeltgruppe erreicht werden sollte. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Arbeitsgebiete von 42 Beschäftigten nach diesen Kriterien bewertet. In diesem Beschäftigtenkreis einbezogen sind acht „Ständige Stellvertreter/-innen“, die Teilaufgaben der Vertretenen wahrnehmen.
- 603 Bei der Bewertung der Arbeitsgebiete der in seinen Mensen und Cafeterien Beschäftigten musste das StW die tarifrechtlichen Bestimmungen beachten. Danach wäre für jede Einrichtung zunächst eine separate und objektive Bewertung der Leitungsposition(en) durchzuführen gewesen. Werden der Bewertung hingegen **Zielgrößen vorangestellt**, eröffnet dies Raum, das systematische Eingruppierungsgefüge nach **rein subjektiven Kriterien** zu korrigieren. Die objektive Ermittlung tarifrechtlicher Wertigkeit wird durch Zielgrößen be- und sogar verhindert. Dieses Vorgehen ist daher unter keinen Umständen zulässig.

Die in den Einrichtungen erzielten Umsatzgrößen als direkte Abgrenzungskriterien der Bewertung der Leitungsstellen zu wählen, verstößt gegen die grundlegende Bewertungssystematik der vom StW angewandten tarifrechtlichen Vorschriften; **Umsatzgrößen sind keine Tarifmerkmale**.

Ob es erforderlich war, „Ständige Stellvertretungen“ einzurichten, wird im Bewertungsvermerk nicht begründet. Tarifrechtlich handelt es sich hierbei stets um eingruppierungsrechtlich relevante Funktionen. Sie umfassen „die Gesamtheit der Dienstaufgaben des Vertretenen bei dessen An- und Abwesenheit“. Die Feststellung, dass die Stellvertretenden „nur Teilaufgaben“ wahrnehmen, lässt allein den Schluss zu, dass es sich nicht um „ständige Vertretungen“ im Tarifsinne handelt.

Der Rechnungshof hat die Bewertung der Arbeitsgebiete der Führungskräfte sowie der der „ständigen Vertretungen“ in den Einrichtungen der Abteilung Speisebetriebe beanstandet.

### 20.2.3 Stellenbewertungen durch Externe

- 604 Das StW hat die Aufgabe der **Stellenbewertung seit mindestens 2012 ausgelagert**. Tätig wurde neben einem kommunalen Arbeitgeberverband auch ein privatwirtschaftliches Unternehmen. Während das StW die Leistungen des Arbeitgeberverbands auf der Grundlage seiner Verbandsmitgliedschaft kostenfrei – aber nicht in der erforderlichen Quantität – erhielt, wurden die Leistungen des Unternehmens abgerechnet. In den Jahren 2017 und 2018 wurden Workshops zum Thema Stellenbewertung mit diesem Unternehmen durchgeführt. Auf Nachfrage hat das StW mitgeteilt, dass es in seinem Organisationsrahmen keine abgrenzbare Tätigkeit „Stellenbewertung“ gebe. Entsprechende Tätigkeiten würden von der bei ihm beschäftigten Juristin für Arbeitsrecht unregelmäßig und nachrangig zu ihren sonstigen Aufgaben wahrgenommen.
- 605 Bei einem Personalkörper von über 1.000 Mitarbeitenden und der großen Anzahl unterschiedlicher Arbeitsgebiete fallen zahlreiche Bewertungsvorgänge an. Insbesondere bei organisatorischen Veränderungen ist stets unverzüglich eine Bewertungsüberprüfung der davon betroffenen Arbeitsgebiete durchzuführen. Bereits aus ablauforganisatorischer Sicht eignet sich eine solche Daueraufgabe nicht zur Externalisierung, für die das StW zudem auch keinen Wirtschaftlichkeitsnachweis erbracht hat. Die **Bewertung** von Arbeitsgebieten ist eine **originäre Verwaltungstätigkeit**, die grundsätzlich mit eigenen Kräften wahrzunehmen ist. Die StW-Mitarbeitenden sollten nach mehreren Workshops über die dazu erforderlichen fachlichen Voraussetzungen verfügen. Eines wissenschaftlichen Hochschulabschlusses bedarf es hierzu nicht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das StW Externe entgeltpflichtig mit Stellenbewertungen betraut hat.

### 20.3 Zuordnung der Beschäftigten zu den Entgeltgruppen

- 606 Das eingruppierungsrechtliche Regelwerk besteht aus Entgeltgruppen und ggf. diese noch feiner gliedernden Fallgruppen. Die **Bewertung** von Arbeitsgebieten wirkt sich unmittelbar auf die **Eingruppierung** und damit auf die Bezahlung der Beschäftigten aus (vgl. T 600). Darüber hinaus bestimmen aber ggf. noch weitere Parameter, welcher Entgeltgruppe Beschäftigte zuzuordnen sind. Hierzu gehören die Bildungsabschlüsse als sogenannte persönliche Anforderungen. Sind diese Anforderungen nicht erfüllt, ist unter Umständen nur eine **Eingruppierung in der nächstniedrigeren Entgeltgruppe** möglich. Eine **Ausnahme** hiervon bildet die Gruppe der sogenannten „**Sonstigen Beschäftigten**“: Bei ihnen handelt es sich um Personen, die über Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen, die denen der formal qualifizierten Beschäftigten entsprechen. Ihnen kann der Arbeitgeber nach Prüfung der Erfüllung der Voraussetzungen die Gleichwertigkeit mit letzteren zuerkennen.

Der Haustarifvertrag des StW schreibt zudem vor, dass Eingruppierungen, die ab März 2010 vorgenommen worden waren, mit dem Inkrafttreten einer Entgeltordnung, also ab 1. Januar 2017, mit Wirkung für die Zukunft zu überprüfen waren. Vor jeder Personalentscheidung müssen die wahrzunehmenden Aufgaben und die dafür erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten eindeutig festgelegt worden sein. Nur in seltenen Ausnahmefällen sind mit Beschäftigten separate Arbeitsverträge für unterschiedliche Aufgabenstellungen zu schließen.

### 20.3.1 Eingruppierungen ohne Bewertung

- 607 Zwei Beschäftigte wurden eingruppiert, ohne dass ihre Arbeitsgebiete zuvor bewertet worden waren. Dieser **bewertungslose Zustand** hielt **über 25 Jahre** an, obwohl sich die Aufgaben wandelten. Anforderungsprofile oder Stellenbeschreibungen existierten nicht. Für befristete Tätigkeiten in einem der Basistätigkeit verwandten Aufgabensegment wurden überdies separate Arbeitsverträge geschlossen. Auch für diese befristeten Tätigkeiten fehlte es an Bewertungsunterlagen.

Das Fehlen geeigneter Bewertungsunterlagen und sogar von Anforderungsprofilen und Stellenbeschreibungen lässt weder eine adäquate tariflich-wertmäßige Ausweisung von Arbeitsgebieten noch eine zielgerichtete Personalakquise zu.

- 608 Ein Beschäftigter wurde eingestellt, ohne dass sein Arbeitsgebiet bewertet war. Seine Eingruppierung erfolgte ohne Konkretisierung der Fallgruppe. Nach der Beschreibung seiner Tätigkeiten hätte er zwei Fallgruppen mit unterschiedlichen Anforderungen zugeordnet werden können. Er verfügte überdies zwar über einen Weiterbildungsabschluss, nicht aber über die für die Eingruppierung erforderliche einschlägige Ausbildung. Der Beschäftigte wurde **eine Entgeltgruppe zu hoch** eingruppiert. Die mit dem Inkrafttreten der Entgeltordnung im Jahr 2017 erforderliche Überprüfung seiner Eingruppierung fand nicht statt.

### 20.3.2 Einstellung und Eingruppierung bei unklarer Aufgabenstellung

- 609 Das StW stellte zeitlich befristet zwei Beschäftigte ein, ohne dass es sich darüber im Klaren war, welche Tätigkeiten von diesen ausgeübt werden sollten. Bereits in der **Ausschreibung** wurden **zwei Entgeltgruppen** genannt, die für die Eingruppierung infrage kommen sollten. Das StW wollte sich bei der Einstellung nach der Qualifikation richten, über die die neuen Arbeitskräfte verfügen würden. Im Zuge der Einstellung wurde dann jedoch hinterfragt, ob das StW die höhere Qualifikation überhaupt benötigte. Nach längerer Prüfung wurden die Beschäftigten schließlich in die höhere Entgeltgruppe eingruppiert. Gleichzeitig wurde ihnen aber mitgeteilt, dass eine mögliche künftige Weiterbeschäftigung nur nach den Merkmalen der niedrigeren Entgeltgruppe erfolgen könne. Die angebotene Eingruppierung „nach Qualifikation“ lässt erkennen, dass der **Aufgabenzuschnitt**

**nicht eindeutig definiert** war. Dieses Vorgehen erweckt den Anschein von Beliebigkeit und steht im Widerspruch zu den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

### 20.3.3 Klärung des Qualifikationsniveaus als Voraussetzung für die Eingruppierung

- 610 **In der DDR erworbene Berufsabschlüsse** wurden im Zuge der Wiedervereinigung den jeweiligen Niveaus bundesdeutscher Abschlüsse zugeordnet. Mithilfe eines Regelwerks der Kultusministerkonferenz ließen und lassen sich Analogien bilden. Auf der Analogiebildung fußt dann die zutreffende Eingruppierung, sofern für sie bestimmte Abschlüsse gefordert sind. Das StW hat mehrere Beschäftigte in Arbeitsgebieten eingestellt, die dem höheren Dienst vergleichbar waren. Die Beschäftigten verfügten über in der DDR erworbene Abschlüsse. Weil diese den bundesdeutschen Universitätsabschlüssen nicht entsprachen, hätten sie jeweils eine Vergütungsgruppe niedriger eingruppiert werden müssen. Naheliegende Prüfungen, ob die Beschäftigten ggf. als „Sonstige Beschäftigte“ einzugruppiert wären, unterblieben. Weder die in einem Fall erfolgte Höhergruppierung noch die spätere Überleitung in den Haustarifvertrag des StW führten zu einer Überprüfung der Eingruppierung und zur Korrektur der Zuordnungsfehler.

Der Rechnungshof hat die fehlerhaften Eingruppierungen beanstandet.

## 20.4 Festsetzung der Entgeltstufen

- 611 Die Entgeltgruppen des TVöD umfassen bis zu sechs Stufen. Die Stufenzuordnung und der turnusgemäße Stufenaufstieg erfolgen entsprechend der **einschlägigen Berufserfahrung** bzw. nach der **Dauer der Betriebszugehörigkeit**. Jede Stufenverbesserung führt zu nicht unerheblichen Einkommenssteigerungen. Der Arbeitgeber hat sowohl **bei Neueinstellungen** als auch **bei Bestandskräften** verschiedene Möglichkeiten, Entgeltstufen individuell festzusetzen. Diese Maßnahmen sind jeweils an strenge Voraussetzungen gebunden, weil die Entscheidung für eine höhere Stufenzuordnung zu einer dauerhaften finanziellen Mehrbelastung des Arbeitgebers führt.

### 20.4.1 Vorbeschäftigung im öffentlichen Dienst

- 612 Bei Neueinstellungen von Beschäftigten im unmittelbaren Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst kann die **im vorhergehenden Arbeitsverhältnis erworbene Stufe** bei der Stufenzuordnung ganz oder teilweise berücksichtigt werden (§ 16 Abs. 2a TVöD). Gleiches gilt, wenn Beschäftigte eingestellt werden, welche unmittelbar zuvor bei einem Arbeitgeber beschäftigt waren, der einen dem TVöD vergleichbaren Tarifvertrag angewendet hat. Die Stufenübernahme setzt zumindest eine dem TVöD ähnliche Stufenstruktur voraus. Bei

der Berücksichtigung bereits erworbener Stufen muss der Arbeitgeber auch prüfen, innerhalb welcher Entgeltgruppe die bisherigen Stufen erworben wurden, damit eine Gleichwertigkeit gegeben ist. Dies ist aktenkundig zu belegen; entsprechende Nachweise sind zur Personalakte zu nehmen.

Im Falle eines Beschäftigten wurde eine angeblich im vorhergehenden Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst erreichte Entgeltstufe lediglich nach telefonischer Rücksprache mit dem früheren Arbeitgeber festgelegt. Es ist nicht aktenkundig, welches Tarifwerk bei diesem galt und wie sich der bisherige Stufenverlauf gestaltete und begründet wurde. Die Festlegung der (höheren) Entgeltstufe erfolgte somit nicht tarifgerecht.

#### 20.4.2 Anerkennung förderlicher Zeiten

- 613 Der Arbeitgeber hat darüber hinaus bei der Festsetzung der Stufe die Möglichkeit, förderliche Zeiten zu berücksichtigen, um neu Eingestellte einer höheren Entgeltstufe zuzuordnen (§ 16 Abs. 2 Satz 3 TVöD). Dies setzt voraus, dass die **Maßnahme zur Deckung des Personalbedarfs** erforderlich ist. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dabei zu beachten und die Maßnahme ist auf **zwingend notwendige Einzelfälle** zu beschränken. Die Begründung, dass das Tatbestandsmerkmal „Deckung des Personalbedarfs“ erfüllt ist, ist in einem Vermerk darzulegen, der zur Personalakte zu nehmen ist. Als „förderlich“ ist eine Vorbeschäftigung insbesondere dann anzusehen, wenn sie für die Erfüllung der auszuübenden Tätigkeit offenkundig von Nutzen ist. Dies ist ebenso zu belegen.
- 614 Das StW hat in mehreren Fällen nicht dokumentiert, mit welcher Begründung eine höhere Entgeltstufe zugeordnet wurde und welche Zeiten es als einschlägige Berufserfahrung bzw. als förderlich angesehen hat. Soweit Gründe den Akten zu entnehmen waren, überzeugten sie nicht. In einem besonders hervorzuhebenden Fall wurde eine höhere Stufenzuordnung für einen **Erzieher** damit begründet, dass er Vorerfahrungen als **Trainer** mitbrachte und **männlich** sei. Soweit höhere Stufen mit einem angeblichen Konkurrenzangebot begründet wurden, war ein solches in keinem der geprüften Fälle bei den Akten. Tätigkeitsnachweise von Bewerberinnen und Bewerbern waren ebenfalls nicht aktenkundig. Ob tatsächlich eine Personalmangelsituation im Bewerbungsverfahren vorlag, war nicht (mehr) nachvollziehbar. Insbesondere war nicht mehr feststellbar, wie viele andere Bewerberinnen und Bewerber es gab und welche Eignung diese besaßen. In einem Fall wurde eine höhere Stufe „zur Deckung des Personalbedarfs“ anerkannt, ohne dass der Stellenbesetzung ein Ausschreibungsverfahren vorausging. Dadurch konnte das StW nicht feststellen, ob eine Personalmangelsituation vorlag.

### 20.4.3 Vorweggewährung von Entgeltstufen

- 615 Beschäftigten kann abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg gewährt werden, wenn dies zur **Deckung des Personalbedarfs** oder zur **Bindung von qualifizierten Fachkräften** erforderlich ist (§ 16 Abs. 5 Haustarifvertrag).

Das Merkmal „Deckung des Personalbedarfs“ ist in derselben Weise nachzuweisen und zu dokumentieren wie vorstehend erläutert und kommt nur für Neueinstellungen in Betracht. Eine „qualifizierte Fachkraft“ ist jemand, der innerhalb seines Berufes oder Fachgebiets über **herausragende, ggf. auch spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten** verfügt. Liegen konkrete Anhaltspunkte vor, aus denen sich ergibt, dass die qualifizierte Fachkraft tatsächlich zu besseren Bedingungen zu einem anderen Arbeitgeber wechseln könnte, und würde die Nachbesetzung der Stelle mit einer anderen geeigneten Bewerberin oder einem anderen geeigneten Bewerber besondere Schwierigkeiten bereiten, können Stufen vorweg gewährt werden. Der Arbeitgeber kann die vorgenannten Anhaltspunkte insbesondere nachweisen, wenn die qualifizierte Fachkraft ein Einstellungsangebot eines anderen Arbeitgebers vorgelegt hat.<sup>472</sup>

- 616 Das StW hat Stufenvorweggewährungen wie folgt begründet:
- Würdigung der Aktivitäten und des Engagements
  - weitere Motivation in der verantwortungsvollen Tätigkeit
  - relativ zu geringes Entgelt im Tarifgefüge des Beschäftigungsbereichs
  - notwendige Abgrenzung zum Entgelt der Mitarbeitenden
  - Befriedigung der Gehaltsvorstellung
  - Mehrsprachigkeit
  - Lob von dritter Seite
  - Deckung von Kosten der bzw. des Beschäftigten
  - großer Wissensverlust beim Wechsel von Fach- oder Führungskräften

Das StW hat der Stufenvorweggewährung damit **sachfremde und irrelevante Erwägungen** zugrunde gelegt. Konkrete Stellenangebote anderer Arbeitgeber waren in keinem der Fälle belegt. Oftmals war nicht einmal der Wunsch von Beschäftigten nach einem Wechsel des Arbeitgebers nachvollziehbar dargestellt. Ebenso mangelte es an einer jeweiligen Begründung, wieso die Nachbesetzung der Stelle mit einer anderen geeigneten Bewerberin oder einem anderen geeigneten Bewerber besondere Schwierigkeiten verursacht hätte.

---

472 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2019, T 101



#### 20.4.4 Verkürzung der Stufenlaufzeit

- 617 Der Arbeitgeber kann bei Beschäftigten, die erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistungen erbringen, die Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verkürzen (§ 17 Abs. 2 Satz 1 TVöD). Feststellungen zu **überdurchschnittlichen Leistungen** der Beschäftigten bedürfen konkretisierender Aussagen darüber, wie eine durchschnittliche Leistung beschaffen sein müsste und inwieweit diese objektiv übertroffen wird. Ferner ist ein Bezugsrahmen (Team, gleichartig eingesetzte Beschäftigte, Beschäftigungsbereich, Abteilung) zu bilden, um überdurchschnittliche Leistungen zu objektivieren.
- 618 Das StW verkürzte in mehreren Fällen die Stufenlaufzeit **ohne ausreichende Begründung** und teilweise verbunden mit einem **pauschalen Hinweis** auf eine überdurchschnittliche Leistung. In einem Fall wurde die Maßnahme mit „weniger krankheitsbedingten Fehlzeiten“ begründet; in einem anderen Fall ermöglichte das StW das faktische Überspringen der Stufe 3. In allen Fällen fehlte es an konkreten Aussagen, was als eine durchschnittliche Leistung erwartet und wodurch diese objektiv übertroffen wurde. Auch wurden keine Bezugsrahmen – wie Team, Beschäftigungsbereich oder Abteilung – genannt. **Geringe krankheitsbedingte Fehlzeiten** begründen keinesfalls eine überdurchschnittliche Leistung. Mit der Verkürzung der Laufzeit des Aufstiegs von Stufe 3 nach 4 auf null hat das StW das faktische Überspringen der ersten Entwicklungsstufe aus einer Grundentgeltstufe ermöglicht, was mit dem Sinn und Zweck der Regelung nicht vereinbar ist. Der Arbeitgeber verliert so die Möglichkeit, die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers auf der Anforderungsebene „Entwicklungsstufe“ zu bewerten.

Der Rechnungshof hat die fehlerhaften Stufenfestsetzungen beanstandet.

#### 20.5 Gewährung von tariflichen und außertariflichen Zulagen

- 619 Das Tarifrecht sieht eine Reihe von Zulagen vor. So erhalten z. B. Beschäftigte, die **vorübergehend** und mindestens einen Monat lang Tätigkeiten ausüben, die höher als ihre originäre Tätigkeit bewertet sind, eine Zulage in Höhe des Differenzbetrages zur höheren Bewertung (§ 14 TVöD). Die Zulage wird solange gezahlt, wie die Beschäftigten die **höherwertige Tätigkeit** ausüben. Bis zum 31. März 2018 betrug die Zulage 4,5 % des Tabellenentgelts der bzw. des Beschäftigten.

##### 20.5.1 Erzieherinnen und Erzieher mit Tätigkeiten in Integrationsgruppen

- 620 Das StW betreibt Kindertagesstätten mit sogenannten Integrationsgruppen. Erzieherinnen und Erzieher in Integrationsgruppen erhalten eine Zulage für die vorübergehende Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten. Durch die Änderung

des TVöD im Jahr 2018 hat sich für die Erzieherinnen und Erzieher die Höhe der Zulage geändert. Sie fällt von Fall zu Fall höher oder geringer aus als vor der Änderung des TVöD. Das StW zahlt Erzieherinnen und Erziehern, die seit der Änderung des TVöD eine geringere Zulage erhalten, eine **zweite Zulage**. Sie ist so bemessen, dass sie zusammen mit der vom geänderten TVöD geregelten Zulage summiert dem Betrag der früheren Zulage entspricht. Eine solche zweite Zulage **ist im TVöD nicht vorgesehen**. Das StW handelt tarifwidrig, da es für eine Zulage zur Kompensation einer tarifvertraglichen Änderung keine Grundlage gibt.

### 20.5.2 Zulagen für höherwertige Tätigkeiten

- 621 Das StW hat einer Beschäftigten für eine längere Urlaubsvertretung eines höherwertigen Arbeitsgebiets eine Zulage gezahlt. Allerdings hat es versäumt, für Teile dieser Zeit den **planmäßigen Abwesenheitsvertreter** einzusetzen. Bei richtiger Sachbehandlung hätte die außerplanmäßige Vertretung weniger als einen Monat gedauert und die Zulage hätte der Beschäftigten nicht zugestanden. Zudem hat das StW zwei Beschäftigten eine Zulage für Urlaubsvertretungen gezahlt, obwohl diese **Vertretungen** zu ihren **originären Aufgaben** gehörten. In einem weiteren Fall hat es bei der Berechnung der Differenz zum vertretenen Arbeitsgebiet eine zu hohe Eingruppierung des vertretenen Arbeitsgebiets angenommen und dadurch die Zulage zu hoch berechnet und ausgezahlt.

### 20.5.3 Außertarifliche Zulagen

- 622 Zwei Beschäftigte der Entgeltgruppe 10 übernahmen im Jahr 2019 einvernehmlich **niedriger bewertete Arbeitsgebiete**. Dazu wurden Änderungsverträge zur Eingruppierung nach Entgeltgruppe 9a geschlossen. Zusätzlich sagte das StW den Beschäftigten die Zahlung einer persönlichen Zulage in Höhe des Differenzbetrags zwischen den Entgeltgruppen 9a und 10 zu. Die Beschäftigten erhalten somit ein Entgelt, das nicht ihren ausgeübten Tätigkeiten entspricht. Für diese **übertarifliche Leistung** von mehr als jeweils 600 € monatlich gibt es keine Rechtsgrundlage.
- 623 Eine Beschäftigte erhielt seit dem Jahr 2011 eine persönliche **dynamische Zulage**. Diese betrug 2011 500 € und im Juli 2020 bereits mehr als 840 € monatlich. Eine schriftliche Vereinbarung über Höhe und Dauer der Zahlung existierte nicht. Nach Auffassung des StW ist diese Zulage durch die Arbeitsmarktzulage gedeckt. Jedoch hat der Arbeitgeberverband, dem auch das StW angehört, seinen Mitgliedern erst im März 2019 die Zahlung der Arbeitsmarktzulage erlaubt. Darüber hinaus ist der Zweck der Arbeitsmarktzulage, qualifizierte Fachkräfte durch ein besseres finanzielles Angebot halten zu können, nicht erfüllt. Das StW zahlt die persönliche Zulage von inzwischen fast 10.000 € jährlich seit dem Jahr 2011 **rechtsgrundlos**.

- 624 Ein weiterer Beschäftigter wechselte im Jahr 2006 vom Status des Lohnempfängers in das Angestelltenverhältnis und wurde in eine niedrigere Vergütungsgruppe eingruppiert. Eine Differenzzahlung zu seinem früheren Einkommen erhielt er tarifwidrig zur „**Besitzstandswahrung**“ noch zum Zeitpunkt der Prüfung als persönliche Zulage von jährlich über 700 €.

#### 20.5.4 Abwesenheitszulage in den Speisebetrieben

- 625 In den Speisebetrieben des StW erhielten 25 Beschäftigte seit Januar 2019 monatlich je 100 € (bei Vollbeschäftigung) „Kostenstellenleitungs-Abwesenheitsvertretungszulagen“. Die **Zulage** soll die Bereitschaft zur Übernahme von **Vertretungsaufgaben** fördern. Seit Januar 2019 beliefen sich die aufgrund von Nebenabreden geleisteten Zahlungen auf jährlich insgesamt bis zu ca. 30.000 €. Die vom StW hierfür herangezogene Rechtsgrundlage des Haustarifvertrages (§ 16 Abs. 5) ist nicht einschlägig. Die Leistung wurde **rechtsgrundlos** erbracht.

Der Rechnungshof hat alle rechtsgrundlosen Zahlungen beanstandet.

#### 20.6 Leistungsentgelt

- 626 Das StW nimmt die Möglichkeit einer **leistungsbasierten Entgeltkomponente** (§ 18 TVöD) wahr und hat dafür eine Dienstvereinbarung mit dem Personalrat geschlossen. Entsprechend der tariflichen Grundlage sowie der Präambel der Dienstvereinbarung soll die leistungsorientierte Bezahlung dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Dienstleistungen zu optimieren. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt und die Mitarbeitendenzufriedenheit erhöht werden. Grundlage für die Verteilung des durch den Tarifvertrag festgelegten Gesamtvolumens (**zwei Prozent der ständigen Monatsentgelte** des Vorjahres zum Bewertungsjahr) ist die individuelle Leistung der Beschäftigten. Mit der Dienstvereinbarung will das StW sicherstellen, dass die Einführung und Durchführung der leistungsorientierten Bezahlung in einem transparenten Verfahren auf Basis einer möglichst objektiven wertschätzenden Bewertung erfolgt. Mit den Tarifbeschäftigten werden die gemeinsamen Ziele und die Kriterien für deren Erfüllung in Zielvereinbarungen festgelegt.

**Individuelle Leistungsziele** müssen von Beschäftigten beeinflussbar und in der regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sein. Weiterhin führt die Dienstvereinbarung aus, dass die Ziele für den Bewertungszeitraum besondere Schwerpunkte in der Tätigkeit einer/eines Beschäftigten bzw. eines Teams setzen und sich grundsätzlich auf den Aufgaben- und Verantwortungsbereich der/des Beschäftigten beziehen sollen. Die individuellen Ziele müssen **anspruchsvoll und motivierend** sein und sind grundsätzlich aus den Zielen des StW abzuleiten.

627 Das StW hat in vielen Fällen – teilweise über mehrere Jahre hintereinander – Ziele formuliert, die **keine besondere Schwerpunktsetzung** darstellten bzw. zu **unbestimmt oder anspruchlos** waren. Teilweise entsprachen sie nicht einmal der Wertigkeit des Arbeitsgebiets. Andere Ziele stellten eine Selbstverständlichkeit bzw. eine Routineaufgabe innerhalb des zugewiesenen Aufgabenkreises dar. In einigen Fällen hätte ihre Nichterfüllung sogar zu arbeitsrechtlichen Konsequenzen führen müssen.

Es wurden beispielsweise vereinbart

- mit einer für Kitas zuständigen Bereichsleitung eine hohe Auslastung der belegbaren Kita-Plätze und eine termingerechte Zuarbeit für das Controlling,
- mit einer für Finanzen zuständigen Bereichsleitung die Erstellung des Jahresabschlusses in gewohnter Qualität,
- mit einer Mitarbeiterin des höheren Dienstes ein Ziel aus einem Aufgabengebiet des gehobenen Dienstes,
- mit einer Teamleitung die Sicherstellung wöchentlicher Gruppenbesprechungen,
- mit einem für die Einhaltung von Normen verantwortlichen Mitarbeiter das normengerechte Führen der Einrichtung,
- mit einer Führungskraft die Durchführung von Mitarbeitendengesprächen,
- mit einer Sachbearbeitung die vollständige Aktenführung einschließlich der Durchnummerierung eines Vorganges, verbunden mit dem Anlegen eines weiteren Bandes im Bedarfsfall sowie
- mit einer Mensabeschäftigten das pünktliche und sauber gekleidete Erscheinen am Arbeitsplatz.

Besonders hervorzuheben ist folgender Einzelfall, in dem selbst gravierende Hygienemängel noch zu einer teilweisen Zielerfüllung geführt hätten: Mit einer Mensaleitung wurde vereinbart, dass die Ziele teilweise erreicht seien, wenn die Aufsichtsbehörde Mängel feststellt, eine Hygieneuntersuchung eine hohe Keimbelastung aufweist und das Reinigungsergebnis nicht ausreichend ist. Eine solche Zielvereinbarung, deren Erfüllung anstelle einer Leistungshonorierung arbeitsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen müsste, konterkariert in grotesker Weise Sinn und Zweck der leistungsorientierten Bezahlung.

Der Rechnungshof hat in allen aufgeführten Fällen das nicht tarifgerechte Verfahren zur Festlegung des Leistungsentgelts beanstandet.

## 20.7 Stellenbesetzungen und Zugang zu öffentlichen Ämtern

628 Öffentliche Arbeitgeber müssen den **chancengleichen Zugang** zu besetzbaren Stellen gewährleisten (Art. 33 GG und ständige Rechtsprechung des Bundes-

arbeitsgerichts). Darüber hinaus müssen Stellen ab einer bestimmten Entgeltgruppe öffentlich ausgeschrieben werden, wenn Frauen darin unterrepräsentiert sind (§ 5 LGG<sup>473</sup>). Will der Arbeitgeber unbefristete Arbeitsplätze besetzen, muss er seine befristet Beschäftigten darüber informieren (§ 18 TzBfG<sup>474</sup>). Für eine Stellenausschreibung sind u. a. eine Beschreibung des Aufgabenkreises und ein sogenanntes Anforderungsprofil erforderlich. Darin legt der Arbeitgeber fest, über welche fachlichen Voraussetzungen die Bewerberinnen und Bewerber verfügen müssen, um das Arbeitsgebiet wahrnehmen zu können. Das Anforderungsprofil bindet den Arbeitgeber während des gesamten Stellenbesetzungsverfahrens.

### 20.7.1 Stellenbesetzung ohne Ausschreibung

- 629 Einer Beschäftigten der Entgeltgruppe 14 hat das StW ein Arbeitsgebiet der Entgeltgruppe 15 **ohne Ausschreibung dauerhaft übertragen**, obgleich das höher bewertete Arbeitsgebiet zwingend hätte ausgeschrieben werden müssen.

### 20.7.2 Sachgrundlose Befristung

- 630 Das StW hat ein Arbeitsgebiet **sachgrundlos befristet** auf zwei Jahre **ausgeschrieben**. Personen, die nur an einer unbefristeten Beschäftigung interessiert waren, konnten sich auf dieses Aufgabengebiet nicht bewerben. Eine Bewerberin war bereits befristet beim StW beschäftigt und durfte daher ohne Sachgrund nicht befristet weiterbeschäftigt werden.<sup>475</sup> Dennoch hat das StW diese Bewerberin in das Bewerbungsverfahren aufgenommen und schließlich auch ausgewählt. In dem neuen Arbeitsgebiet wurde die Bewerberin dann – entgegen der Stellenausschreibung – **unbefristet weiterbeschäftigt**. Durch die befristete Ausschreibung des faktisch unbefristet freien Arbeitsgebiets wurde der potenzielle Kreis der Bewerberinnen und Bewerber unzulässig eingengt. Das StW hat darüber hinaus auch versäumt, weiteren bei ihm bereits befristet Beschäftigten diese unbefristete Stelle anzubieten.

### 20.7.3 Bindung an das Anforderungsprofil im laufenden Stellenbesetzungsverfahren

- 631 Für ausgeschriebene Arbeitsgebiete hat das StW Bewerberinnen und Bewerber ausgewählt und eingestellt, die nicht über die **geforderte Berufsausbildung** verfügten. So hat das StW ein Arbeitsgebiet ausgeschrieben, auf das sich Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung als Verwaltungs-, Sozialversicherungs-, Steuer-, Rechtsanwalts-/Notarfachangestellte/-r oder als Finanzwirt/-in bewerben konnten. Die ausgewählte Bewerberin hat eine Berufsausbil-

---

473 Landesgleichstellungsgesetz (LGG)

474 Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz – TzBfG)

475 § 14 Abs. 2 Satz 2 TzBfG

derung zur Bürokauffrau absolviert. Für eine weitere Stelle hat das StW in der Ausschreibung ein abgeschlossenes Fachhochschul- oder Bachelorstudium in den Bereichen Personalwesen, Gesundheit oder Psychologie vorausgesetzt. Es hat einen Bewerber ausgewählt und eingestellt, obwohl dieser keinen der **geforderten Studiengänge** absolviert hatte. In einem anderen Fall wurde während eines laufenden Stellenbesetzungsverfahrens eine **neue Priorisierung** der geforderten Berufserfahrung vorgenommen und ein Bewerber ausgewählt und eingestellt, der über die in der ursprünglichen Stellenausschreibung geforderte Berufserfahrung nicht verfügte.

Durch dieses Vorgehen hat das StW eine unbekannte Anzahl potenziell interessierter und geeigneter Bewerberinnen und Bewerber **benachteiligt**, die sich im Vertrauen auf die definierten Einstellungs Voraussetzungen nicht beworben haben. Ein Auswahlverfahren im Sinne einer Bestenauslese aus einem möglichst breiten Bewerbendenfeld war dadurch ebenfalls nicht möglich.

Der Rechnungshof hat die fehlerhaften Stellenbesetzungen und Auswahlverfahren beanstandet.

## 20.8 Sonstige Feststellungen

- 632 Bei dem StW gab es eine Vielzahl weiterer Feststellungen, die zu Beanstandungen des Rechnungshofs geführt haben. Eine Auswahl davon wird im Folgenden – reduziert auf die wesentlichen Prüfungsergebnisse – dargestellt.

### 20.8.1 Personalaktenführung – insbesondere Datenschutz

- 633 Personalakten enthalten sensible und besonders **schützenswerte personenbezogene Daten**. Sie müssen richtig, vollständig, transparent und vertraulich geführt werden. In den Personalakten des StW fanden sich – jeweils ungeschwärzt – eine ärztliche Diagnose, eine ärztliche Leistungsbeschreibung, Ladungen eines Gerichts mit Namen weiterer Kläger und Zeugen, Namen anderer Beschäftigter und Angaben zu deren Eingruppierungen sowie zur Höhe der Entgelte, Angaben über die Schwerbehinderung einer weiteren Beschäftigten sowie über die Abmahnung eines Dritten. Darüber hinaus war bei einer Personalakte nur Band 2 auffindbar.

### 20.8.2 Kinderbezogene Entgeltbestandteile – Besitzstand

- 634 Die Beschäftigten erhielten bis zum Jahr 2010 einen kinderbezogenen Entgeltbestandteil. Seit 2010 zahlt das StW diesen kinderbezogenen Entgeltbestandteil als **Besitzstandszulage** weiter. Voraussetzung dafür ist, dass für das Kind Kindergeld gezahlt wurde. Dies erfolgt in der Regel bis zur Vollendung des

25. Lebensjahres (§ 32 EStG<sup>476</sup>). Das StW zahlte zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs die Besitzstandszulage für das Kind einer Beschäftigten, welches bereits im Februar 2016 das 25. Lebensjahr vollendet hatte. Das StW hat die Zahlung im August 2020 eingestellt und mehr als **vier Jahre** Leistungen ohne Prüfung des Rechtsgrundes erbracht. Die Höhe der monatlichen Überzahlung betrug zuletzt 124,20 € und summiert sich bei einer vollbeschäftigten Kraft auf über 5.000 € im gesamten Zeitraum.

### 20.8.3 Erweiterte Führungszeugnisse

635 Erzieherinnen und Erzieher müssen bei der Einstellung und **in regelmäßigen Abständen** ein Führungszeugnis vorlegen (§ 72a SGB VIII<sup>477</sup>). Die Regelung gilt auch für weitere Beschäftigte, die **beruflich Kontakt mit Kindern** haben. Seit dem Jahr 2012 ist ein erweitertes Führungszeugnis erforderlich (§ 30a BZRG<sup>478</sup>). Empfohlen wird, sich das erweiterte Führungszeugnis in einem Abstand von maximal fünf Jahren vorlegen zu lassen.<sup>479</sup>

Der Rechnungshof hat hierzu folgende Feststellungen getroffen:

- Eine Beschäftigte wurde fast zwei Jahre als Leiterin einer Kita eingesetzt, ohne dass ein Führungszeugnis vorlag.
- Eine weitere Beschäftigte wurde rd. 14 Monate als Erzieherin in einer Kita ohne Vorlage eines Führungszeugnisses beschäftigt.
- Eine Wirtschaftskraft in einer Kita wurde erst einen Monat nach Aufnahme ihrer Tätigkeit um Vorlage eines Führungszeugnisses gebeten.
- Das StW forderte im Jahr 2016 einen seit 2008 in einer Kita Beschäftigten auf, ein Führungszeugnis vorzulegen; das Führungszeugnis wurde dann 2017 vorgelegt.
- Eine Beschäftigte hatte dem StW lediglich ein Führungszeugnis, jedoch kein erweitertes Führungszeugnis vorgelegt. Sie war vom Jahr 2018 bis 2020 in der Psychotherapeutischen Beratungsstelle eingesetzt, in der auch Minderjährige beraten werden können.
- Das StW forderte zwei Beschäftigte erst nach fast zehn Jahren und zwei weitere Beschäftigte nach neun Jahren auf, ein aktuelles Führungszeugnis vorzulegen.

---

476 Einkommensteuergesetz (EStG)

477 Sozialgesetzbuch – Aachtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)

478 Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz – BZRG)

479 vgl. Käßler, in: Schlegel/Voelzke (Hrsg.), juris PraxisKommentar SGB VIII, 2. Aufl. 2018, § 72a Rn. 21 m. w. N.

#### 20.8.4 Nebentätigkeiten

- 636 Beschäftigte müssen eine entgeltliche Tätigkeit rechtzeitig schriftlich anzeigen (§ 3 Abs. 3 TVöD). Der Arbeitgeber kann die Nebentätigkeit **untersagen** oder mit **Auflagen** versehen, wenn diese geeignet ist, die Erfüllung der arbeitsvertraglichen Pflichten der Beschäftigten oder die berechtigten Interessen des Arbeitgebers zu beeinträchtigen. Zudem sind die Höchstarbeitszeit und die Ruhezeit nach dem Arbeitszeitgesetz (§§ 3 und 5 ArbZG) einzuhalten. Das StW hat seine Arbeitgeberpflichten in einer Reihe von Fällen nicht wahrgenommen. So hat es mehrfach nicht beachtet, dass bei der angezeigten Kombination aus Haupt- und Nebentätigkeit Höchstarbeits- und Ruhezeiten nicht eingehalten werden konnten. In anderen Fällen waren die Angaben von Beschäftigten zu Art und Umfang der Nebentätigkeit so lückenhaft, dass das StW nicht prüfen konnte, ob der Nebentätigkeit Arbeitgeberinteressen oder gesetzliche bzw. tarifliche Vorgaben entgegenstehen und die Nebentätigkeit ggf. zu versagen gewesen wäre.

#### 20.8.5 Besitzstandszulage aus Überleitung

- 637 Im Jahr 2010 hat das StW seine Beschäftigten in ein neues Tarifrecht überführt. Dabei wurde eine Vergleichsentgeltberechnung zwischen bisherigem und zukünftigem Entgelt durchgeführt und daraus eine Besitzstandszulage errechnet. Bei mindestens drei Beschäftigten wurde die Besitzstandszulage bzw. die Stufenzuordnung **falsch berechnet**. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurden für die Dauer von bis zu zehn Jahren Überzahlungen geleistet, die sich bei zurückhaltender Schätzung auf über 20.000 € summierten.

#### 20.8.6 Vergütungsgruppenzulage

- 638 Die neue Entgeltordnung zum TVöD-VKA trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt sind alle bis dahin ggf. zustehenden **Vergütungsgruppenzulagen** entfallen. Eine Beschäftigte erhielt diese Zulage von zuletzt 48,07 € monatlich bis zum Prüfungszeitpunkt ohne Rechtsgrundlage weiter. Durch die dreieinhalbjährige Überzahlung ist ein Schaden von rd. 2.000 € entstanden.

#### 20.8.7 Anwendung des TVÜ-VKA<sup>480</sup>

- 639 Das StW hat in seinen Tarifverträgen einzelne Regelungen, die bei kommunalen Arbeitgebern gelten, ausdrücklich ausgenommen. Dazu gehören **Besitzstandsregelungen** für die Überleitung in die neue Entgeltordnung (§ 29a TVÜ-VKA). Gleichwohl berief sich das StW sowohl bei einer anerkanntermaßen fehlerhaften Eingruppierung als auch in vier Fällen der Weiterzahlung der sogenannten Tech-

---

480 Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA)



niker- oder Programmierzulage auf die gewollt nicht anwendbaren Vorschriften und leistete dadurch tarifwidrige Zahlungen von insgesamt ca. 18.000 €.

### **20.8.8 Außertariflicher freier Tag**

- 640 Die Ansprüche auf Urlaub und Dienstbefreiung sind abschließend geregelt (§§ 26 bis 29 TVöD). Das StW hat im Jahr 2018 sieben Beschäftigten einen freien Tag gewährt, die 2017 keine krankheitsbedingten Fehlzeiten hatten. Dafür gab es keine tarifvertragliche Grundlage.

### **20.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung**

- 641 Die für die Rechtsaufsicht über das StW zuständige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung hat mitgeteilt, dass dem StW die Wichtigkeit der Einhaltung tariflicher Regelungen dargelegt worden sei. Dem habe das StW vollumfänglich zugestimmt. Das StW werde die Beanstandungen aufarbeiten und den Hinweisen des Rechnungshofs nachkommen. So sollen z. B. alle Arbeitsgebiete beschrieben, die Regelungen zur Zahlung von Zulagen und Leistungsentgelten künftig eingehalten sowie die datenschutzkonforme Personalaktenführung kontrolliert werden. Es sei vereinbart worden, dass das StW einen Maßnahmenkatalog erstellen werde. Über die Umsetzung der Maßnahmen werde das StW dem Verwaltungsrat regelmäßig berichten.
- 642 Der Rechnungshof bewertet die Stellungnahme der Senatsverwaltung und die vorgesehene strukturierte Verfahrensweise positiv.

### **20.10 Zusammenfassung und Erwartung**

- 643 Die Prüfung hat gravierende Mängel in der Anwendung tarifrechtlicher Regelungen ergeben. Darüber hinaus wurden vom Tarifrecht nicht vorgesehene Zahlungen geleistet und gegen die Gebote von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass

- für mehrere Arbeitsgebiete keine oder fehlerhafte Bewertungen vorlagen,
- die Bewertung von Arbeitsgebieten entgeltpflichtig durch Externe durchgeführt wurde,
- Stellenausschreibungen erfolgten, ohne dass die Arbeitsgebiete zuvor ordnungsgemäß bewertet worden waren,
- Eingruppierungen mangels persönlicher Voraussetzungen der Beschäftigten zu hoch vorgenommen wurden,

- Stufenzuordnungen, Stufenvorweggewährungen und Stufenlaufzeitverkürzungen durchgeführt wurden, ohne dass die tatbestandlichen Voraussetzungen dokumentiert waren bzw. überhaupt vorlagen,
- Zulagen rechtsgrundlos gezahlt wurden,
- Leistungsentgelt unter Missachtung einer hausinternen Dienstvereinbarung gezahlt wurde,
- der chancengleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern nicht gewährleistet wurde,
- Personalakten vor allem unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten mangelhaft geführt wurden,
- erweiterte Führungszeugnisse im Bereich der Kinderbetreuung nicht bzw. nicht turnusgemäß angefordert wurden und
- aus überholten tarifrechtlichen Bestimmungen resultierende Zahlungen weiterhin geleistet wurden.

**644 Der Rechnungshof erwartet, dass das Studierendenwerk Berlin die festgestellten Mängel in der von der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung angekündigten engen Abstimmung aufarbeitet. Er erwartet insbesondere, dass**

- **Bewertungen aller Arbeitsgebiete grundsätzlich mit eigenen Kräften, zeitnah zum Bewertungsanlass und rechtskonform durchgeführt werden,**
- **Eingruppierungen nach den tariflichen Regeln vorgenommen werden,**
- **unverzüglich auf die Einstellung aller über- und außertariflichen Leistungen hingewirkt wird und die einschlägigen Tarifvorschriften künftig beachtet werden,**
- **bei der Stufenzuordnung künftig die Voraussetzungen der einschlägigen Regelungen beachtet werden,**
- **das Leistungsentgelt entsprechend den selbstdefinierten Grundsätzen gewährt wird,**
- **Ausschreibungen und Einstellungsverfahren künftig rechtskonform und benachteiligungsfrei durchführt werden,**
- **Personalakten korrekt und datenschutzkonform geführt sowie**
- **erweiterte Führungszeugnisse zum Zeitpunkt des Vorlageerfordernisses angefordert werden.**

## Anlage 1

## Kurzdarstellung zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2022

Der Rechnungshof berichtet in einem gesonderten, vertraulich vorgelegten Teil des Jahresberichts 2022 (vgl. T 5) über weitere Prüfungsergebnisse zu folgenden Themen:

### **Sanierung der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Risiken für den Landeshaushalt**

Das Land Berlin ist gemeinsam mit dem Land Brandenburg und dem Bund an der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) beteiligt. Diese betreibt den am 31. Oktober 2020 eröffneten Flughafen Berlin Brandenburg Willy Brandt (BER). Im Zuge der Corona-Pandemie erlebte die FBB einen historischen Einbruch der Passagierzahlen. Infolgedessen war die FBB in den Jahren 2020 und 2021 zur Liquiditätssicherung auf deutlich umfangreichere Hilfen der Gesellschafter angewiesen.

Der Rechnungshof hat das hohe Finanzvolumen der geplanten Finanzierungsmaßnahmen des Gesellschafters Land Berlin in 2021 (ca. 900 Mio. € für die Jahre 2022 bis 2026), das Risiko der Inanspruchnahme aus gewährten Bürgschaften sowie das Ausfallrisiko von Gesellschafterdarlehen zum Anlass genommen, die Betätigung des Landes Berlin bei der FBB zu prüfen. Er hat im Schwerpunkt geprüft, ob die für Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin zuständige Senatsverwaltung für Finanzen in der Planungsphase der Sanierung der FBB in den Jahren 2020 und 2021 eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und ihre Entscheidungen daran ausgerichtet hat.

Der Rechnungshof hat insoweit systematische Versäumnisse festgestellt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat weder Daten und Planungsannahmen der FBB ausreichend kritisch hinterfragt noch eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Im Ergebnis hat sie nicht hinreichend nachweisen können, dass die gegenwärtig verfolgte Sanierungsalternative der Teilentschuldung die wirtschaftlichste Lösung darstellt und der Haushalt nicht über das notwendige Maß hinaus belastet wird. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, in der Planungsphase künftiger Mittelzuführungen an Beteiligungsunternehmen eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, um frühzeitig finanzrelevante Risiken zu erkennen und nachsteuern zu können.

### **IT-Dienstleistungszentrum Berlin: steigende Vorstandsbezüge bei abnehmender Wirtschaftlichkeit im Zeitraum 2018 bis 2020**

Das vom Land Berlin als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtete IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) ist der zentrale Dienstleister für die Informations- und Kommunikationstechnik der Berliner Verwaltung. Die Anstalt wird nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf Grundlage eines Wirtschaftsplans geführt. Der Rechnungshof hat die Vorstandsbezüge und -verträge vom 1. Januar 2018 an geprüft.

Die Bezüge des Vorstands des ITDZ sind seit dem Jahr 2018 deutlich gestiegen – bei gleichzeitiger Verschlechterung der finanziellen Lage der Landesanstalt.

Die Prüfung hat zahlreiche Mängel in der Vertragsgestaltung mit den Vorständen sowie Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot und gegen maßgebliche Regelwerke ergeben. Des Weiteren hat der Rechnungshof die Grundlagen und die Höhe von Einmalzahlungen thematisiert. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport auf eine Beseitigung der Mängel hinwirkt.

## Anlage 2

## **Kurzdarstellung zum Inhalt des Berichts nach § 88 Abs. 2 LHO vom 2. Juni 2022**

Der Rechnungshof hat in seinem Beratungsbericht Empfehlungen für die zukünftige Krisenprävention gegeben.

### **Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung**

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hatte den Rechnungshof im Jahr 2021 in einer Hochphase der Pandemiebewältigung um Beratung zu den Prozessen innerhalb der Verwaltung im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung gebeten. Der Rechnungshof hatte daraufhin entschieden, die Situation insbesondere im Hinblick auf den Handlungsbedarf für Krisenprävention zu untersuchen. Der Verwaltung sollten Hinweise gegeben werden, wie sie sich für zukünftige Krisen besser aufstellen kann.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung nicht gelungen ist, eine effektive Organisationsstruktur für das Krisenmanagement in der Corona-Pandemie aufzubauen. Dem Land Berlin könnten dadurch Einnahmen in mehrstelliger Millionenhöhe entgangen sein. Zudem kam es zu einer erheblichen Überlastung der Beschäftigten.

Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation des Krisenstabs, Parallelstrukturen, fehlende Aufgabenabgrenzungen sowie eine unzureichende Personalausstattung. Zudem mangelte es an einer ressortübergreifenden Kooperation und Unterstützung anderer Verwaltungen bei der Bewältigung der Krise. Im Übrigen fehlen in Berlin Regelungen unterhalb der Schwelle eines Katastrophenfalls, die es ermöglichen, in Krisensituationen schnell und abgestimmt zu handeln.

Auf der Grundlage seiner Prüfungsergebnisse hat der Rechnungshof empfohlen die Krisenprävention zu verbessern. Hierzu gehört insbesondere:

- Krisenpläne vorzuhalten
- regelmäßige Teilnahme an Übungen zur Krisenprävention sicherzustellen
- Verwaltungen untereinander durch Bildung von Arbeitsgemeinschaften oder die Einrichtungen von Expertengruppen zu vernetzen
- interministerielle Krisenstäbe zu bilden
- ressortübergreifende Zusammenarbeit zu etablieren
- Verwaltungsvorschriften für Krisen unterhalb der Schwelle des Katastrophenfalls zu erlassen



- Krisenstäbe zur Steuerung und Koordination zu nutzen
- in einer Krise wachsende Aufgaben vorab zu beschreiben und zuzuordnen

Für die Erledigung von Querschnittsaufgaben, wie Haushaltsangelegenheiten, Beschaffungen, Personalwirtschaft, die in jeder Krise anfallen, hat der Rechnungshof mehrere Organisationsmodelle entwickelt und die jeweiligen Vor- und Nachteile skizziert.



## Anlage 3

**Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2022**

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2022 erwartet wird.

<b>Berichtsbeitrag (Textziffern)</b>	<b>Behörde</b>
T 9 bis 54	Senatsverwaltung für Finanzen
T 55 bis 94	Senatsverwaltung für Finanzen
T 95 bis 104	Senatsverwaltung für Finanzen
T 105 bis 128	Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport
T 129 bis 170	Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport
T 171 bis 213	Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport, Senatsverwaltung für Finanzen
T 214 bis 264	Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung
T 265 bis 307	Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz sowie Bezirksämter Lichtenberg, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf und Tempelhof-Schöneberg
T 308 bis 365	Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz
T 366 bis 379	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
T 380 bis 393	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
T 394 bis 424	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 425 bis 441	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 442 bis 485	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen
T 486 bis 530	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen sowie Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg
T 531 bis 564	Senatsverwaltung für Finanzen
T 565 bis 581	Senatsverwaltung für Finanzen
T 582 bis 597	Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf
T 598 bis 644	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung



<b>Berichtsbeitrag (Textziffern)</b>	<b>Behörde</b>
Vertraulicher Teil T 1 bis 83	Senatsverwaltung für Finanzen
Vertraulicher Teil T 84 bis 96	Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport