

Jahresbericht 2016

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
An der Urania 4 - 10
10787 Berlin

Telefon: 030 88613-0

Telefax: 030 88613-120

Internet: www.berlin.de/rechnungshof

E-Mail: poststelle@rh.berlin.de

Druck: Brandenburgische Universitätsdruckerei
und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH

Jahresbericht 2016

I.

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

II.

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

Präsidentin Marion Claßen-Beblo¹,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Dr. Axel Buschendorf,
Direktor bei dem Rechnungshof Christian Koch,
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Lammert und
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater

am 11. März 2016 beschlossen worden.

¹ Nicht zu T 200 bis 210 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Allgemeines		
1 Vorbemerkungen	1	9
2 Finanzlage des Landes Berlin	8	12
 Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2014		
3 Haushalts- und Vermögensrechnung	37	43
4 Kreditaufnahme	61	55
 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Schwerpunktthema Infrastruktur		
5 Unzureichendes Erhaltungsmanagement für Brücken in der Baulast Berlins	66	58
 Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten		
6 Schwerwiegende Versäumnisse bei der Umsetzung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes zum Mindestentgelt	150	85
 Inneres und Sport		
7 Weiterhin erhebliche Mängel in der Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung	164	92
8 Mängel bei der Weiterentwicklung und Steuerung der Bürgerdienstleistungen	179	103
 Justiz und Verbraucherschutz		
9 Schwerwiegende Mängel bei Einführung und Betrieb des IT-Verfahrens SolumSTAR	200	114
 Bildung, Jugend und Wissenschaft		
10 Rechtsverstöße bei der Förderung von Familienzentren	211	120
11 Kontrollversagen bei Verwendungsnachweisprüfungen	220	125

	T-Nr.	Seite
Gesundheit und Soziales		
12 Erhebliche Steuerungsmängel bei der Flüchtlingsunterbringung	226	130
Stadtentwicklung und Umwelt		
13 Erhebliche Mängel und schwerwiegende Versäumnisse bei der Planung der Baumaßnahme zur Sanierung der Staatsoper Unter den Linden	245	143
14 Planungsmängel, Rechts- und Haushaltsverstöße sowie unwirtschaftliche Entscheidungen bei der Schaffung zusätzlicher Büroflächen durch das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	316	176
Finanzen		
15 Unzureichende Bearbeitung von Investitionsabzugsbeträgen nach § 7g Einkommensteuergesetz durch die Berliner Finanzämter	349	189
16 Weiterhin Bearbeitungsdefizite in der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle des Finanzamts Schöneberg	365	195
Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
17 Besserstellung von Teilen des Personals sowie unbegründete finanzielle Vergünstigungen für Beschäftigte der Berliner Verkehrsbetriebe	376	201
18 Außerordentliche Mängel bei der Anwendung des Tarifrechts durch die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften	384	205
Anlage		
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2016		212

nachrichtlich

Vertraulicher Teil des Jahresberichts

Weitere ausgewählte Prüfungsergebnisse
im Zusammenhang mit Vermögensgeschäften
und zu Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin

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

- 1 Erhebliche Mängel bei der Vereinbarung und Abwicklung eines Darlehens an eine Gesellschaft des Landes Berlin
- 2 Millionenverlust bei einer Gesellschaft des Landes Berlin
- 3 Langfristige Mindereinnahmen bei der Vermietung von Räumen eines Bezirksamts

Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABl.	Amtsblatt für Berlin
AllARaum	Allgemeine Anweisung über die Bereitstellung und Nutzung von Diensträumen (Raumnutzungsanweisung)
AO	Abgabenordnung
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AsylVfG	Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz)
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts – Manteltarifliche Vorschriften
BerlAVG	Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BStBl.	Bundessteuerblatt
DBI.	Dienstblatt des Senats von Berlin
Drs	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
ErgAV § 24 LHO	Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)



HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HtR	Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien)
IT	Informationstechnik
Konsolidierungshilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
LÄmtEG	Gesetz über die Errichtung eines Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin und eines Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin (Landesämtererrichtungsgesetz)
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mutterschutzgesetz	Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIWA	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TV-N Berlin	Tarifvertrag zur Regelung der Arbeitsbedingungen bei den Nahverkehrsbetrieben im Land Berlin
TVÜ-Länder	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen

VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VvB	Verfassung von Berlin
VV IT-Steuerung	Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung
VV KonshilfG	Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Wissenschaftszeitvertragsgesetz	Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft
Wohnungseigentumsgesetz	Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)

Allgemeines

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen² und Betriebe³ Berlins, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts⁴ sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist⁵. 1

Der Rechnungshof prüft darüber hinaus in gesetzlich vorgesehenen Fällen juristische Personen privaten Rechts, z. B. bei bestehenden gesetzlichen Zuschuss- oder Garantieverpflichtungen Berlins. Unter bestimmten Voraussetzungen kann er bei sonstigen Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins Erhebungen vornehmen, z. B. bei Empfängern staatlicher Zuwendungen.

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 auch aktuelle Entwicklungen einbezogen. 2

Die Prüfungen zielen darauf ab, die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Einrichtungen zu sichern, ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden sowie zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln beizutragen. 3

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit umfasst die Beachtung von Vorschriften und Grundsätzen bei der Leistung von Ausgaben, der Erhebung von Einnahmen sowie 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.

² z. B. Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin, Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt, Versorgungsrücklage des Landes Berlin, Kindertagesstätten in bezirklicher Trägerschaft (Kita-Eigenbetriebe)

³ z. B. Staatliche Münze Berlin, Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, Krematorium Berlin

⁴ z. B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Bäder-Betriebe, Investitionsbank Berlin, Hochschulen des Landes Berlin, IT-Dienstleistungszentrum Berlin, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften

⁵ z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH, Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH (vormals BIH), BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG

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. Sie befasst sich auch mit der Frage, ob kostengünstigere alternative Lösungsmöglichkeiten ermittelt und die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden.

- 4 Im Sinne einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle verbindet der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen mit Erwartungen und Empfehlungen. Er überwacht zudem, ob notwendige Folgerungen gezogen werden. Er hat jedoch nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Gleichwohl werden Hinweise des Rechnungshofs in vielen Fällen von ihnen aufgegriffen und führen zu Verbesserungen.

Weitere Informationen über die Tätigkeit des Rechnungshofs und deren Ergebnisse veröffentlicht der Rechnungshof in seinen Leistungsberichten, zuletzt im Januar 2015.

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 2016 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2014, 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 2014 (vgl. Drs 17/2444) sowie
- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere ausgewählte Prüfungsergebnisse im Zusammenhang mit Vermögensgeschäften und zu Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin. Aufgrund der darin enthaltenen vertraulichen Geschäftsdaten der jeweiligen Gesellschaften bzw. Geschäftspartner legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem

Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor.

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. Im Jahresbericht werden die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, während ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verhaltensweisen in der Regel unerwähnt bleiben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann zudem dazu führen, dass zu einigen Bereichen umfangreicher als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort generell in geringerem Maße auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen. 6

Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen fristgerecht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im Regelfall 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. Hierzu wird auf die Anlage zum Jahresbericht 2016 hingewiesen. 7

Der Rechnungshof erwartet, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auswerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche ziehen.

2 Finanzlage des Landes Berlin

Die Einnahmesituation des Landes Berlin hat sich konjunkturbedingt weiter verbessert. In den Jahren 2012 bis 2014 wurden Finanzierungsüberschüsse erzielt sowie Schulden von zusammen rd. 2 Mrd. € getilgt. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss wurden im Jahr 2015 Schulden im Umfang von rd. 907 Mio. € getilgt. Die Kennziffernanalyse im Stabilitätsbericht 2015 weist für Berlin den Status „unauffällig“ aus. Für die Jahre 2016 bis 2019 werden in der aktuellen Finanzplanung deutlich niedrigere Überschüsse und Nettotilgungen erwartet. Aufgrund des immer noch sehr hohen Schuldenstandes von fast 60 Mrd. € und der damit verbundenen jährlichen Zinslast von rd. 1,7 Mrd. € bleibt die Finanzlage äußerst angespannt. Es ist deshalb weiterhin geboten, den Konsolidierungskurs und den Schuldenabbau konsequent fortzusetzen.

2.1 Einleitung

- 8 Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Finanzlage des Landes Berlin. Auf der Grundlage der Haushaltsrechnungen, des aktuellen Haushaltsgesetzes und der aktuellen Finanzplanung zeigt er die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Verschuldung, der Finanzierungs- und Primärsalden auf und befasst sich mit ausgewählten Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage.

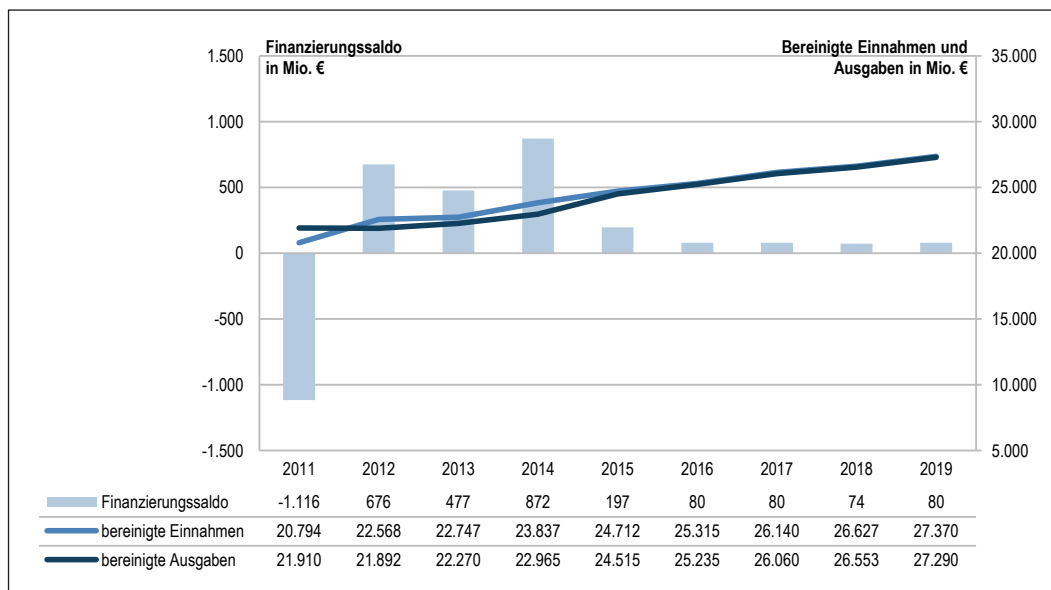
2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

- 9 Ein Anhaltspunkt für die finanzielle Situation des Landes ist der Finanzierungssaldo, der aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet wird. Dazu werden die Einnahmen um die besonderen Finanzierungseinnahmen (wie Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren und Nettokreditaufnahme) und die Ausgaben um die besonderen Finanzierungsausgaben (wie Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen und Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen) gemindert.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2011 bis 2019 stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos¹



Quellen: eigene Darstellung aus den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2014, im Haushaltsgesetz 2016/2017 und in der Finanzplanung 2015 bis 2019; 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

1 2015 inkl. Zuführung an SIWA entsprechend SIWA ErrichtungsG

Trotz der im Jahr 2010 einsetzenden konjunkturellen Erholung und der gestiegenen Einnahmen wurde im Jahr 2011 zunächst noch ein Finanzierungsdefizit erwirtschaftet. Seit dem Jahr 2012 erzielt das Land Überschüsse. Im Jahr 2014 wurde der geplante Überschuss von 74,1 Mio. € mit 872,4 Mio. € deutlich überschritten. Im Jahr 2015 wurde ein Überschuss von 197 Mio. € gegenüber geplanten 20 Mio. € erreicht. Darüber hinaus wurden Schulden im Umfang von 907 Mio. € getilgt.⁶ Damit kann das Land bereits jetzt die im Grundgesetz festgeschriebene Verpflichtung erfüllen, wonach die Länder vom Jahr 2020 an ihre Haushalte grundsätzlich ohne Neuverschuldung aufstellen und ausführen müssen. Auch für die Jahre 2016 bis 2019 plant der Senat Finanzierungsüberschüsse, allerdings in eher moderater Höhe. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Senat das in der Finanzplanung 2013 bis 2017 vorgestellte Instrument der Nachhaltigkeitsreserve nicht weiter verfolgt. Darin bezeichnet es der Senat als Aufgabe einer nachhaltigen Finanzpolitik, gegen volatile Entwicklungen, z. B. bei den Zinsausgaben oder Steuereinnahmen, die kurzfristig auftreten können, eine finanzielle Reserve zu bilden. Ausgabeseitig solle diese bei mindestens 0,5 % und einnahmeseitig bei mindestens 1 % des Haushaltsvolumens liegen. In dieser Größenordnung (von mindestens 300 Mio. €) müsse ein Finanzierungsüberschuss im Haushalt eingeplant und in der Haushaltswirtschaft möglichst auch realisiert werden.

10

6 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2600 A)

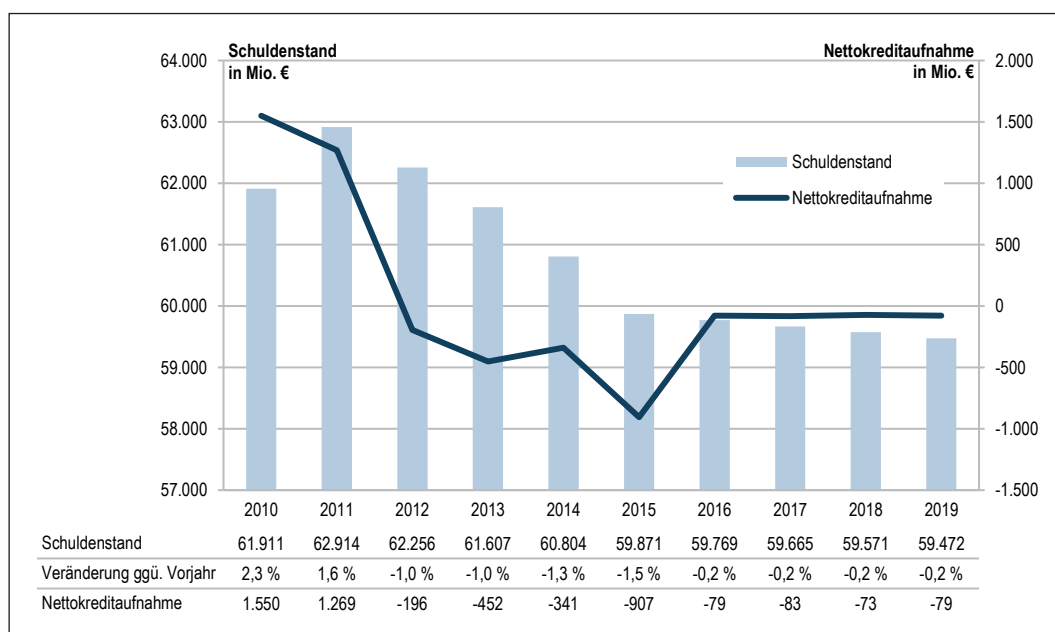
2.3 Verschuldungslage

2.3.1 Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin

Zum Jahresende 2014 war das Land Berlin in Höhe von 60,8 Mrd. € verschuldet. In diesem Betrag ist neben den Schulden bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds auch ein inneres Darlehen in Höhe von 0,2 Mrd. € enthalten.

11

Ansicht 2: Schuldenstand¹ beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt



Quellen: Jahre 2010 bis 2014: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahre 2015 bis 2019: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß dem vorläufigen Jahresabschluss 2015 vom 11. Januar 2016, den entsprechenden Angaben im Haushaltsplan 2016/2017 sowie in der Finanzplanung 2015 bis 2019

1 einschließlich Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen bei der Rücklage Flughafen BER

Die aktuellen Planungen des Senats sehen einen weiteren Abbau der Verschuldung auf 59,5 Mrd. € bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2019 vor. Gegenüber dem Spitzenwert aus dem Jahr 2011 stellt dies einen Rückgang um 3,4 Mrd. € dar.

Damit zählt Berlin zu den sechs Bundesländern, die seit dem Jahr 2011 ihre Schulden je Einwohner abbauen konnten. Trotz dieses positiven Trends weist das Land aber je Einwohner weiterhin die zweithöchste Verschuldung aller Bundesländer auf. Berlins Schuldenstand je Einwohner lag im Jahr 2014 mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnitt der Bundesländer (einschließlich ihrer Gemeinden).

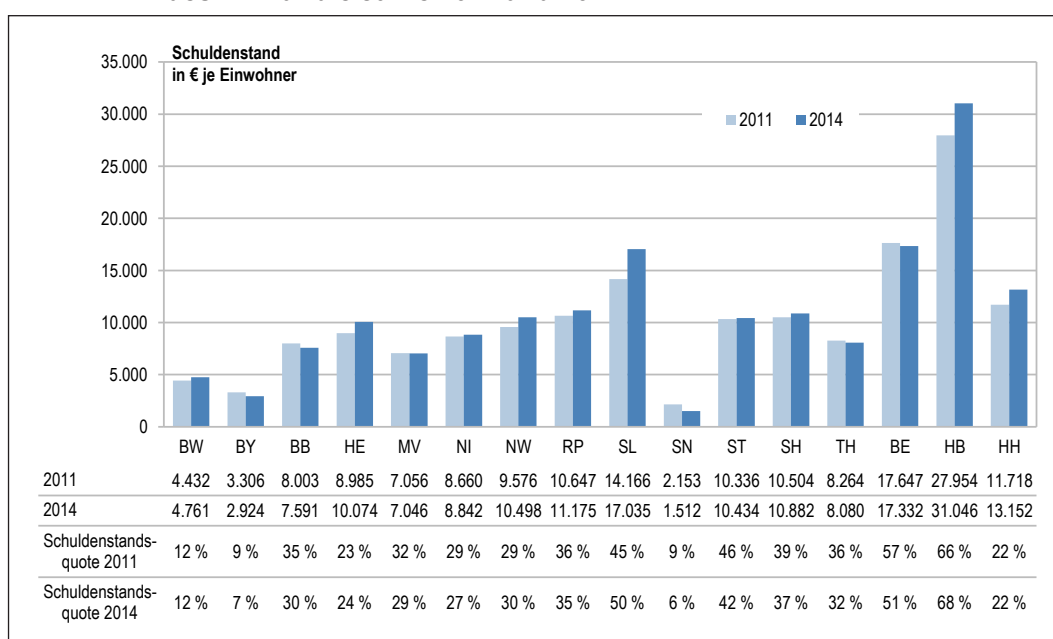
Die Schuldentragfähigkeit ist nicht nur vom Schuldenstand, sondern ebenso von der Wirtschaftskraft abhängig. Ein Maß hierfür ist die Schuldenstandsquote (Schuldenstand je Bruttoinlandsprodukt – BIP). Zehn der 16 Bundesländer (ein-



schließlich Gemeinden) konnten seit dem Jahr 2011 ihre Schuldenstandsquote zurückführen.

In Berlin lag die Quote im Jahr 2014 bei rd. 90 % der des Jahres 2011. Lediglich in vier Bundesländern verlief die Entwicklung noch positiver. Dennoch übertraf die Berliner Verschuldung je BIP im Jahr 2014 mit 51 % weit den Länderdurchschnitt in Höhe von 23 %. Das Land muss deshalb zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit neben dem Schuldenabbau weiterhin auf günstige Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Wirtschaftskraft hinwirken.

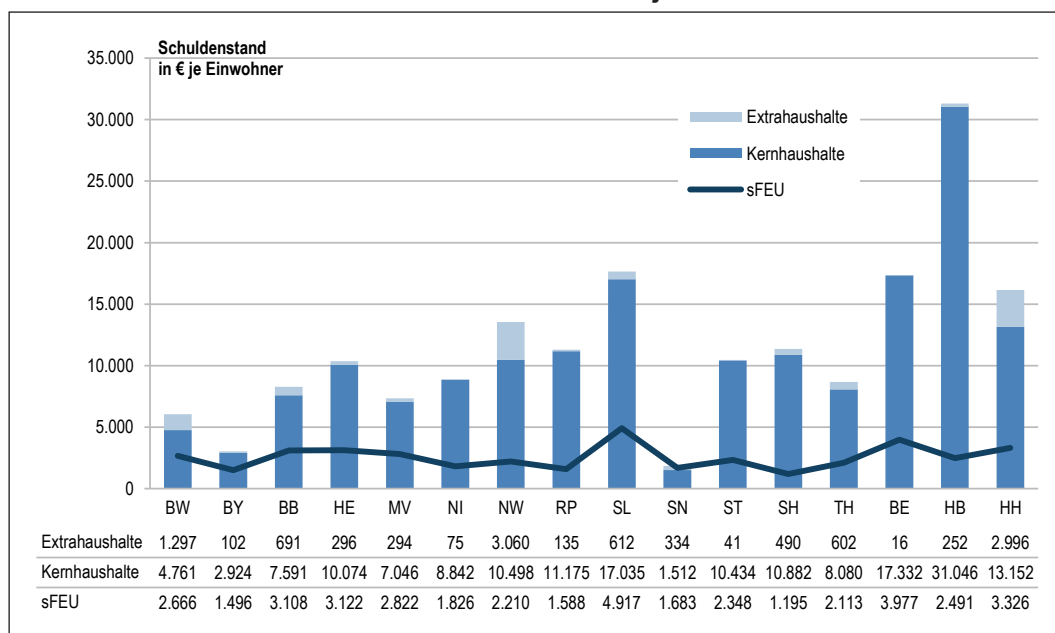
Ansicht 3: Schulden der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden beim nicht öffentlichen Bereich in € je Einwohner sowie Schuldenstandsquoten in % des BIP für die Jahre 2011 und 2014



Quellen: Statistisches Bundesamt 2011 und 2014: Fachserie 14 Reihe 5 Tabellen 16.1, 16.2 sowie Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 1991 bis 2014; eigene Berechnungen

Die Länder und Gemeinden verlagern in unterschiedlichem Maße Aufgaben aus ihren Haushalten beispielsweise auf landeseigene Unternehmen. Teilweise verfügen diese ausgelagerten Einheiten über eigene Kreditermächtigungen. Für eine bessere Vergleichbarkeit müssen deshalb die Schuldenstände dieser Extrahaushalte sowie der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) in die Betrachtung einbezogen werden. Bei Berücksichtigung der Extrahaushalte hatte Berlin im Jahr 2014 nach Bremen und dem Saarland die dritthöchste Verschuldung je Einwohner. Mit 16 € je Einwohner weist das Land bei den Extrahaushalten die mit Abstand geringste Verschuldung der Länder und Gemeinden auf. Die Spitzenreiter Hamburg und Nordrhein-Westfalen kommen hier auf Beträge von jeweils rd. 3.000 € je Einwohner.

Ansicht 4: Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder und Gemeinden sowie der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2014 in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt 2014: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2; eigene Berechnungen

Auffällig hoch ist hingegen die dem Land Berlin statistisch zugeordnete Verschuldung der sFEU. Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt hier bei rd. 4.000 €. Nur das Saarland weist mit rd. 4.900 € je Einwohner einen höheren Wert auf.

Eine insgesamt hohe Schuldenlast der landeseigenen Unternehmen Berlins lässt sich auch aus dem Beteiligungsbericht 2015 ablesen. Die Kreditverbindlichkeiten aller Unternehmen sind demnach erneut gestiegen und summierten sich im Jahr 2014 auf 15,06 Mrd. €. Je Einwohner waren dies rd. 4.400 €.

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, dass auch in Zukunft der Schuldenabbau mit hoher Priorität vorangetrieben werden muss.

2.3.2 Entwicklung des Bestandes von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie deren Inanspruchnahme

- 12 Für das Land Berlin stellen nicht nur die bestehenden Schulden eine Belastung für die Zukunft dar. Ein Risiko für zukünftige Haushalte bilden ebenso die Eventualverbindlichkeiten, d. h. die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Zum Jahresende 2014 valutierte diese Verbindlichkeiten⁷ nach Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen auf insgesamt rd. 4,8 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr stellt dies eine Minderung um 10 % dar.

⁷ ohne Bankgesellschaft



**Ansicht 5: Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen 2009 bis 2014
(jeweils Bestand am Jahresende) sowie Ermächtigungsrahmen 2014**

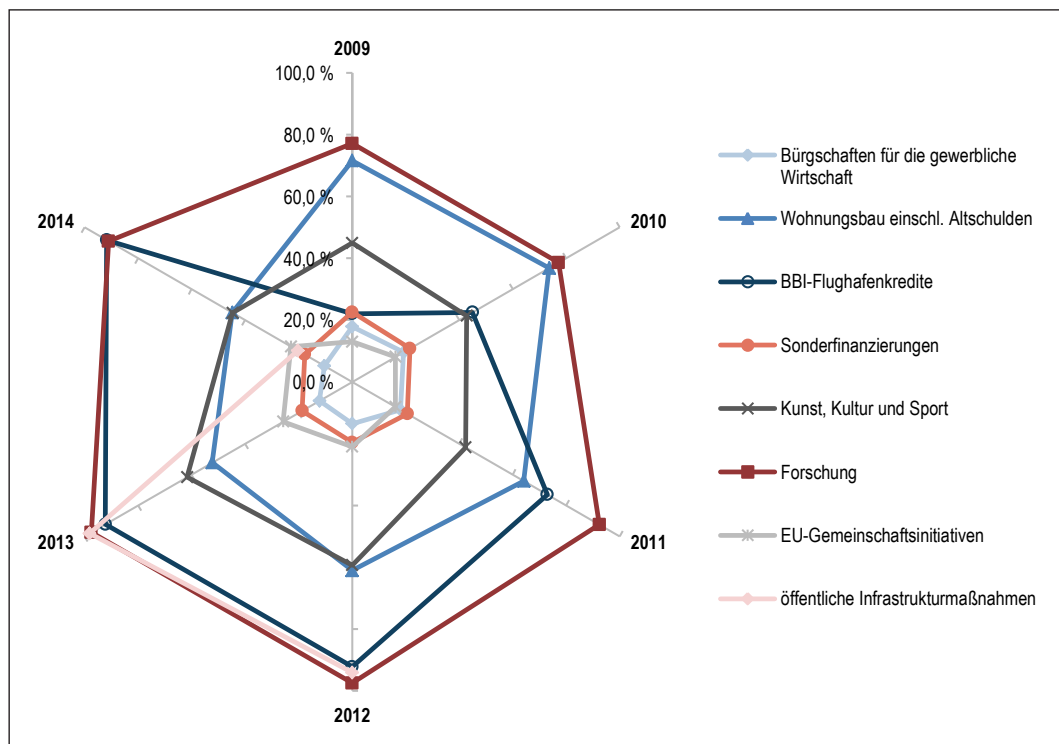
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ermächtigungs- rahmen 2014
	– Mio. € –						
gewerbliche Wirtschaft	134,2	144,2	136,0	101,6	91,7	78,0	750,0
Arbeitnehmerbeteiligungen	0,7	0,8	0,4	0,4	0,3	0,3	2,0
Wohnungsbau	4.253,5	3.695,7	3.177,8	2.724,0	2.316,8	1.954,6	5.500,0
Wohnungsbau-Altschulden	758,7	723,2	672,8	633,2	557,8	509,3	
Fondsanteilerwerb durch die BIH							224,0
BBI-Flughafenkredite	196,1	399,8	647,9	819,1	819,2	814,9	888,0
Sonderfinanzierungen	45,1	43,2	41,3	39,3	37,4	35,5	200,0
Kunst, Kultur und Sport	123,6	128,5	133,2	237,4	246,7	178,7	400,0
Forschung	10,8	10,8	12,9	13,7	13,7	13,7	15,0
EU-Gemeinschaftsinitiativen	6,5	8,1	8,1	10,5	12,9	15,3	67,0
öffentliche Infrastrukturmaßnahmen				658,8	1.266,4	1.217,8	6.000,0
Insgesamt ohne Bankgesellschaft	5.529,2	5.154,3	4.830,4	5.238,0	5.362,9	4.818,1	14.046,0

Quellen: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2013 und 2014 (Drs 17/1846 und 17/2444), jeweils Nr. 15

Diese Bestandsminderung erfolgte im Jahr 2014 in allen Bereichen mit Ausnahme der EU-Gemeinschaftsinitiativen. Da die Rückgänge jedoch unterschiedlich stark waren, veränderte sich die Struktur der valuierten Eventualverbindlichkeiten. So sank der Anteil der Sicherungsbestände im Bereich des Wohnungsbaus an den Eventualverbindlichkeiten insgesamt. Mit 51 % bilden diese aber immer noch den größten Bereich. Zugenommen haben in ihrer Bedeutung die Absicherungen für die BBI-Flughafenkredite sowie öffentliche Infrastrukturmaßnahmen. Im Jahr 2014 betragen deren Anteile 17 % und 25 % an den Eventualverbindlichkeiten insgesamt.

Auffällig ist eine deutliche Abweichung zwischen der Struktur des valutarischen Bestandes und der des Ermächtigungsrahmens. Ursächlich sind Unterschiede in der Ausschöpfung des Ermächtigungsrahmens gemessen am valutarischen Bestand. Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft betrug der valutarische Bestand an Kreditabsicherungen bezogen auf den Ermächtigungsrahmen seit dem Jahr 2009 maximal 19 %. Im Jahr 2014 erreichte dieses Verhältnis mit 10 % einen Tiefstand. Rückläufig ist das Verhältnis zwischen dem valutarischen Bestand und dem Ermächtigungsrahmen auch im Wohnungsbau. Im Zeitraum 2009 bis 2014 reduzierte sich dieser Wert von 72 % auf 45 % bei insgesamt rückläufigen Ermächtigungen. Gegenläufig war die Entwicklung bei den BBI-Flughafenkrediten sowie im Bereich der Forschung. Trotz eines nahezu unveränderten Ermächtigungsrahmens stieg der Anteil des valuierten Sicherungsbestandes im Forschungsbereich von 77 % im Jahr 2009 auf 91 % im Jahr 2014. Bei den BBI-Flughafenkrediten erhöhte sich der Anteil der valutarischen Absicherungen von 22 % im Jahr 2009 auf 92 % im Jahr 2014.

Ansicht 6: Valutarischer Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für ausgewählte Bereiche in den Jahren 2009 bis 2014 in % des jährlichen Ermächtigungsrahmens



Quellen: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2013 und 2014 (Drs 17/1846 und 17/2444), jeweils Nr. 15; eigene Berechnungen

Aus fiskalischer Sicht positiv präsentierten sich im Jahr 2014 die Quoten für die Inanspruchnahmen von Bürgschaften bezogen auf den Bürgschaftsbestand im Bereich der gewerblichen Wirtschaft sowie des Wohnungsbaus. Ebenfalls vorteilhaft stellte sich in diesen Bereichen das Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen dar. Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft überstiegen die Einnahmen die Ausgaben um 5,9 Mio. €, im Wohnungsbau waren es sogar 8,7 Mio. €. In den Jahren 2009 und 2010 betrug die Nettozahlungen hier noch 192 bzw. 127 Mio. €.



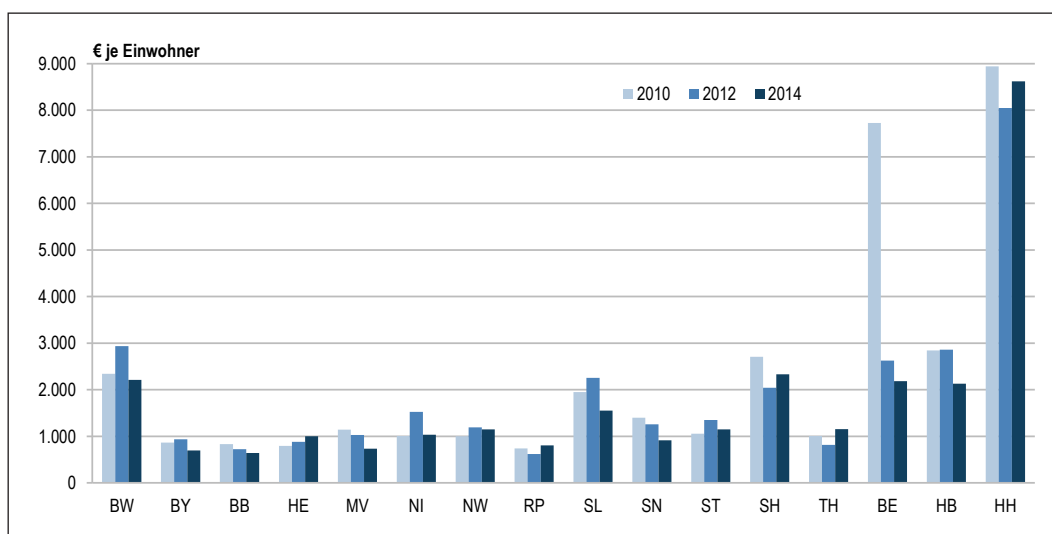
Ansicht 7: Nettozahlungen, Bürgschaftsbestand am Jahresende (Angaben in Mio. €) und Quote der Inanspruchnahme bezogen auf das jeweilige Jahr

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bürgschafts- und Gewährverträge im Bereich des Wohnungsbaus						
Ausgaben für Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen	204,0	174,8	79,8	17,2	18,6	2,4
Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen am Jahresende	5.012,2	4.418,9	3.850,6	3.357,2	2.874,6	2.463,9
Quote der Inanspruchnahme im jeweiligen Jahr in %	4,1	4,0	2,1	0,5	0,6	0,1
Nettozahlungen	191,5	127,0	39,4	-9,2	6,7	-8,7
Bürgschafts- und Gewährverträge im Bereich der gewerblichen Wirtschaft						
Ausgaben für Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen	4,0	2,2	12,8	18,5	6,4	2,9
Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen am Jahresende	134,2	144,2	136,0	101,6	91,7	78,0
Quote der Inanspruchnahme im jeweiligen Jahr in %	3,0	1,6	9,4	18,2	7,0	3,7
Nettozahlungen	3,0	-2,0	6,8	11,0	-2,7	-5,9

Quellen: Haushaltsrechnungen 2009 bis 2014 sowie Anlage 5 zu den Haushaltsgesetzen 2012/1013, 2014/2015 und 2016/2017; eigene Berechnungen

Das Land Berlin konnte seinen Bestand an Eventualverbindlichkeiten seit dem Jahr 2010 deutlich zurückführen. Dennoch weist das Land gemäß der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes im Vergleich der Länder und Gemeinden weiterhin einen hohen Bestand an Eventualverbindlichkeiten auf. Bezogen auf die Einwohnerzahl lag Berlin mit dem Bestand seiner Eventualverbindlichkeiten im Jahr 2014 an vierter Stelle aller Länder einschließlich ihrer jeweiligen Gemeinden. Im Jahr 2010 nahm das Land noch Rang zwei ein.

Ansicht 8: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen 2010, 2012 und 2014 in den Kernhaushalten der Länder und Gemeinden in € je Einwohner¹



Quellen: Statistisches Bundesamt 2010, 2012 und 2014: Fachserie 14 Reihe 5, Tabelle 5.1 und 5.2; eigene Berechnungen

¹ Der starke Rückgang beim Land Berlin von 2010 nach 2012 resultiert aus der Absenkung der Garantie des Landes zugunsten der früheren Bankgesellschaft Berlin AG für Risiken aus deren Immobiliengeschäft.

Der durch das Statistische Bundesamt ausgewiesene Bestand an Eventualverbindlichkeiten weicht von dem in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Bestand ab. Ursächlich hierfür sind Ungenauigkeiten bei der statistischen Meldung durch die Senatsverwaltung für Finanzen an das Statistische Bundesamt. Im Zeitraum 2010 bis 2014 erfolgten die Meldungen jeweils ohne die Gewährleistungen des Landes für Leihgaben Dritter im Bereich Kunst und Kultur, Forschung und für die EU-Gemeinschaftsinitiativen. Unter Berücksichtigung dieser Sicherungsleistungen stünde das Land im Jahr 2014 an dritter Stelle in Bezug auf seine Einstandspflichten für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in € je Einwohner. In diesem Fall hätte das Land gegenüber dem Jahr 2012 seine Position verschlechtert. Damals hatte es auch unter Berücksichtigung der nicht gemeldeten Beträge den vierthöchsten Bestand an Eventualverbindlichkeiten je Einwohner.

Ansicht 9: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen 2010 bis 2014 (jeweils valutarischer Bestand am Jahresende)

	2010	2011	2012	2013	2014
	– Mio. € –				
Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2014	26.754	26.430	9.038	9.163	7.718
Statistisches Bundesamt (Destatis)	26.607	26.276	8.776	8.890	7.510
Differenz	147	154	262	273	208

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig den Bestand aller Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen vollständig an das Statistische Bundesamt meldet.

2.4 Berichte an den Stabilitätsrat

- 13 Die innerstaatliche Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder ist Aufgabe des Stabilitätsrates. Hierfür erstellen die Länder und der Bund jedes Jahr im September einen Stabilitätsbericht. Diese Berichte enthalten eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung sowie eine kennziffernbasierte Beschreibung der Haushaltsentwicklung und der Finanzplanung. Überschreiten diese Kennziffern mehrheitlich zuvor festgelegte Schwellenwerte, kann der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage feststellen. In diesem Fall muss die betreffende Körperschaft mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm vereinbaren und über die Fortschritte halbjährlich berichten. Im Jahr 2011 wurde für das Land Berlin eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt und ein Sanierungsprogramm vereinbart.

Länder, die – wie Berlin – Konsolidierungshilfen erhalten, müssen zusätzlich im Frühjahr über den Abbau des strukturellen Defizits berichten (vgl. Vorjahresbericht, T 19). In der mit dem Bund ebenfalls im Jahr 2011 geschlossenen Ver-



waltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (VV KonsHilfG) ist der Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt.

Die Kennziffern des Berliner **Stabilitätsberichts 2015** waren – zum vierten Mal in Folge – sowohl für die Gegenwart als auch für den Finanzplanungszeitraum mehrheitlich unauffällig. Da das Land Berlin allerdings trotz verstetigter Schuldentilgung den Schuldenstand prozentual jeweils nur minimal senken kann, wird die Kennziffer Schuldenstand auf absehbare Zeit den Schwellenwert überschreiten. Demgegenüber hält es der Senat bei weiteren Tilgungen in den nächsten Jahren für möglich, künftig auch den Schwellenwert für die Zins-Steuer-Quote einzuhalten.⁸

14

Ansicht 10: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage				DHH/Finanzplanung (FPL)				
	Ist 2013	Ist 2014	Soll 2015	Überschreitung	DHH 2016	DHH 2017	FPL 2018	FPL 2019	Überschreitung
	– € je Einwohner –								
Struktureller Finanzierungssaldo	165	214	39		73	69	62	54	
Schwellenwert	-192	-169	-264	nein	-364	-364	-364	-364	nein
Länderdurchschnitt	8	31	-64						
	– % –								
Kreditfinanzierungsquote	-2,6	-1,1	-2,2		-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	
Schwellenwert	4,0	4,0	3,8	nein	7,8	7,8	7,8	7,8	nein
Länderdurchschnitt	1,0	1,0	0,8						
	– % –								
Zins-Steuer-Quote	11,5	9,9	11,8		8,3	8,1	8,3	8,5	
Schwellenwert	11,1	9,8	10,0	ja	11,0	11,0	11,0	11,0	nein
Länderdurchschnitt	7,4	6,5	6,7						
	– € je Einwohner –								
Schuldenstand	17.804	17.371	17.218		17.195	17.176	17.155	17.132	
Schwellenwert	15.111	15.164	15.304	ja	15.504	15.704	15.904	16.104	ja
Länderdurchschnitt	6.869	6.893	6.956						

Quelle: Beschluss des Stabilitätsrates vom 9. Dezember 2015

1 Haushaltsplan 2016/2017, Stand: Vorlage zur Beschlussfassung vom 7. Juli 2015 (Drs 17/2400)

Das zweite Beurteilungskriterium des Stabilitätsrates, die Mittelfristprojektion, wird für zwei Siebenjahreszeiträume berechnet. In der Projektion wird die höchstzulässige Zuwachsrates der Ausgaben ermittelt, bei der am Ende des jeweiligen Zeitraums die Kennziffer Schuldenstand noch unauffällig bleibt. Liegt diese Zuwachsrates mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt, ist das Ergebnis auffällig. Der Stabilitätsrat prüft, ob eine Haushaltsnotlage droht, wenn die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen unterschritten wurden. In Berlin waren auch im Jahr 2015 beide Zeiträume unauffällig.

15

⁸ vgl. Finanzplanung 2015 bis 2019, S. 34

Ansicht 11: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Zeitraum	höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellenwert	Länderdurchschnitt	Wurde der Schwellenwert unterschritten?
2014 bis 2021	2,7 %	1,3 %	4,3 %	nein
2015 bis 2022	2,6 %	1,1 %	4,1 %	nein

Quelle: Beschluss des Stabilitätsrates vom 9. Dezember 2015

- 16 Das Land Berlin befindet sich nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage im Jahr 2011 noch bis zum Jahr 2016 im Sanierungsverfahren. Der Senat legte deshalb zum 30. April 2015 seinen Siebten Sanierungsbericht⁹ und zum 30. September 2015 seinen Achten Sanierungsbericht¹⁰ vor. Er hat in den **Sanierungsberichten** anhand konkreter Maßnahmen dargestellt, wie das Land den Abbaupfad des strukturellen Defizits einhalten will. Dabei sind nur solche Maßnahmen zulässig, die in die alleinige Kompetenz des Landes fallen. Die folgende Ansicht zeigt die Entwicklung der Sanierungsplanung zwischen Oktober 2011 und dem Jahr 2015 auf:

Ansicht 12: Fortschreibung der Sanierungsplanung 2012 bis 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
	– Mio. € –				
bereinigte Ausgaben					
Fortschreibung Oktober 2011 ¹	21.979	22.104	22.230	22.316	22.505
Anpassung Bruttodarstellung (Grundsicherung)	92	194	284	293	302
Anpassung Bruttodarstellung (BIH)	140	140	140	140	140
bereinigte Fortschreibung Oktober 2011	22.211	22.438	22.654	22.749	22.947
Fortschreibung April 2015	21.892	22.270	22.965	23.650	24.416
Fortschreibung September 2015	21.892	22.270	22.965	23.650	24.886
bereinigte Einnahmen					
Stand: Oktober 2011	20.963	21.483	21.835	22.156	22.387
Anpassung Bruttodarstellung (Grundsicherung)	92	194	284	293	302
bereinigte Fortschreibung Oktober 2011	21.055	21.677	22.119	22.449	22.689
Fortschreibung April 2015	22.568	22.747	23.837	23.669	24.454
Fortschreibung September 2015	22.568	22.747	23.837	23.670	24.964
Finanzierungssaldo					
Fortschreibung Oktober 2011	-1.157	-761	-535	-300	-258
Fortschreibung April 2015	676	477	872	19	37
Fortschreibung September 2015	676	477	872	20	78
Nettokreditaufnahme					
Fortschreibung Oktober 2011	1.164	757	530	296	253
Fortschreibung April 2015	-196	-452	-341	-19	-37
Fortschreibung September 2015	-196	-452	-341	-526	-78

Quellen: Sanierungsprogramm 2012 bis 2016 (Drs 17/0019), Zweiter Sanierungsbericht (Drs 17/0518) sowie Achter Sanierungsbericht (Drs 17/2458, S. 12)

1 einschließlich Handlungsbedarf (2014 = 55 Mio. €, 2015 = 66 Mio. €, 2016 = 185 Mio. €)

9 Drs 17/2254

10 Drs 17/2458

Die Ansicht zeigt einen deutlichen Anstieg der bereinigten Ausgaben in den Jahren 2015 und 2016 gegenüber den Planungen zu Beginn des Sanierungsverfahrens im Jahr 2011. Gleichzeitig ist eine gestiegene Einnahmeerwartung zu erkennen. Gegenüber der Ursprungsplanung wurden im Jahr 2015 mit der Fortschreibung für die Jahre 2015 und 2016 nunmehr Finanzierungsüberschüsse und eine Schuldentilgung unterstellt.

Der Stabilitätsrat begrüßte bei seiner Sitzung am 3. Juni 2015, dass sich die Haushaltssituation in Berlin seit dem Abschluss der Sanierungsvereinbarung entscheidend verbessert hat. Er kam zu der Einschätzung, dass das Land die Grundlage dafür geschaffen hat, sein Sanierungsverfahren im Jahr 2016 erfolgreich abschließen und die Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 aus eigener Kraft einhalten zu können. Dies setze voraus, dass das Land auf dem Konsolidierungskurs bleibt. Bei seiner Sitzung am 9. Dezember 2015 ging der Stabilitätsrat weiterhin vom Abschluss des Sanierungsverfahrens im Jahr 2016 aus. Um die Schuldenbremse vom Jahr 2020 an einhalten zu können, solle Berlin gleichwohl einem strikten Konsolidierungskurs folgen. Dies gelte nicht zuletzt in Anbetracht der aus heutiger Sicht noch nicht abschätzbaren fiskalischen Auswirkungen der hohen Zahl von Asylbewerbern.

Bis zum Jahr 2019 erhält das Land Berlin aus dem Bundeshaushalt Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits, um vom Jahr 2020 an die Vorgabe der Schuldenregel einhalten zu können. Voraussetzung für die Zahlung der Konsolidierungshilfen war der Abschluss der VV KonsHilfG mit dem Bund, in der die Schritte zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt wurden. Der für das Jahr 2010 errechnete Ausgangswert von rd. 2 Mrd. € muss bis zum Jahr 2019 jährlich um 10 % verringert werden. Das Land muss in jährlichen Konsolidierungsberichten den Abbau des strukturellen Defizits nachweisen, um den Zahlungsanspruch zu erhalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 3. Juni 2015 auf der Grundlage des Konsolidierungsberichts 2014 festgestellt, dass Berlin die Vorgaben der VV KonsHilfG im Jahr 2014 eingehalten hat. Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2014 betrug 1.206,9 Mio. €. Statt eines strukturellen Finanzierungsdefizits wurde erstmals seit Abschluss der VV KonsHilfG ein struktureller Finanzierungsüberschuss erzielt. Dieser belief sich nach dem **Konsolidierungsbericht 2014** des Landes Berlin vom 28. April 2015 auf 37,3 Mio. €.

17

Ansicht 13: Struktureller Finanzierungssaldo im Land Berlin

Jahr	Abbaupfad bis zum Jahr 2020	
	Soll ¹	Ist
	– Mio. € –	
Ausgangswert 2010		-2.011,5 ¹
2011	1.810,4	-1.206,3
2012	1.609,2	-151,8
2013	1.408,1	-180,2
2014	1.206,9	+37,3 ²
2015	1.005,8	
2016	804,6	
2017	603,5	
2018	402,3	
2019	201,2	
2020	0,0	

1 gemäß §§ 3 und 4 VV KonsHilfG

2 Konsolidierungsbericht 2014 des Landes Berlin (Drs 17/2248)

Das Land Berlin hat zum vierten Mal in Folge einen nennenswerten Konsolidierungserfolg erzielt.

2.5 Entwicklung der Haushaltseckwerte

2.5.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt

- 18 Ergänzend zum geplanten Abbau des strukturellen Defizits nach der VV KonsHilfG (vgl. T 17) hat der Senat, beginnend mit der Finanzplanung 2009 bis 2013 bis zur Finanzplanung 2014 bis 2018, eigene Modelle für die Haushaltsentwicklung vorgestellt. Der Rechnungshof hatte dies zuletzt im Vorjahresbericht (T 26) beschrieben. Während der Senat zunächst von einer Begrenzung des Ausgabenanstiegs im Finanzplanungszeitraum auf durchschnittlich 0,3 % ausgegangen war, wurde die Steigerung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in der Finanzplanung 2014 bis 2018 bereits mit durchschnittlich 2,1 % prognostiziert.

Nach der aktuellen Finanzplanung 2015 bis 2019 hat sich das Modell des Senats wiederum verändert. Er geht nun von einer Steigerung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben bis zum Jahr 2019 von durchschnittlich 3,5 % pro Jahr aus. Der Senat begründet dies damit, dass die Konsolidierungspolitik der vergangenen Jahre finanzpolitische Spielräume eröffnet hat und die Einnahmeerwartungen deutlich übertroffen wurden. Die mit der Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung gesetzten Restriktionen seien jedoch angesichts der veränderten Bedingungen nicht mehr angemessen. Dies betreffe vor allem die Personal- und die Investitionsausgaben. Die finanzpolitische Aufgabe der kommenden Jahre bestehe darin, bei der Heranführung des Haushalts an langfristig tragfähige Ausgaben- und damit besonders

Investitionsvolumina nur gerade den Ausgabenzuwachs zuzulassen, der dem zu erwartenden Zuwachs der Einnahmen entspricht. Die Finanzierungssalden, die dabei entstehen, liegen zwar im positiven Bereich, belaufen sich in den Jahren 2016 bis 2019 aber nur noch auf Beträge zwischen 74 bis 80 Mio. € (vgl. T 9).

Der seit dem Jahr 2012 konstante Schuldenabbau soll fortgesetzt werden. Jedoch gilt seit dem Inkrafttreten des SIWA ErrichtungsG¹¹, dass von dem Finanzierungsüberschuss Anteile an das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) zu übertragen sind, sofern der Überschuss mehr als 80 Mio. € beträgt. Ab einem Finanzierungsüberschuss von insgesamt mindestens 200 Mio. € ist die Hälfte des Saldos dem SIWA zuzuführen. Die nach dieser Zuführung verbleibenden Haushaltsüberschüsse sind zur Schuldentilgung zu verwenden. Das SIWA ErrichtungsG soll nach Angabe des Senats daher nicht nur den investiven Bedürfnissen der wachsenden Stadt Rechnung tragen, sondern sei auch als Schuldenabbauprogramm zu verstehen. Eine Sonderentwicklung gebe es im Jahr 2020, in dem der letzte große Teilbetrag der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II), sonstige Bundesergänzungszuweisungen sowie die Konsolidierungshilfen als Einnahmen entfallen (insgesamt 495 Mio. €). Im Hinblick auf eine eventuelle Kompensation für diese Mindereinnahmen vom Jahr 2020 an bleiben die Ergebnisse der laufenden Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen abzuwarten.

Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2011 bis 2019 dar:

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

Ansicht 14: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Art der Einnahmen und Ausgaben	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	– Mio. € –								
EINNAHMEN									
Steuern ohne steuer-ähnliche Abgaben	10.832,9	11.615,6	11.920,9	13.126,8	13.626,2	14.281,6	14.901,9	15.021,0	15.576,0
Länderfinanzausgleich	2.616,4	3.433,4	3.415,7	3.357,0	3.432,0	3.631,0	3.817,0	4.044,0	4.738,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2.807,4	2.779,4	2.578,1	2.532,9	2.446,5	2.316,9	2.238,8	2.152,0	2.062,0
Sonstige Einnahmen	5.241,7	5.362,4	5.463,1	5.540,8	6.807,3	5.510,3	5.549,6	5.774,0	5.359,0
Nettokreditaufnahme	1.269,5	-195,5	-451,8	-340,7	-2.001,7	-79,4	-83,3	-73,0	-79,0
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	20.623,4	22.392,0	22.606,6	23.734,6	24.633,5	25.239,0	26.076,9	26.581,0	27.324,0
Gesamteinnahmen	22.767,9	22.995,2	22.926,0	24.216,8	24.310,4	25.660,4	26.424,0	26.918,0	27.656,0
AUSGABEN									
Personalausgaben	6.606,7	6.759,6	6.937,9	7.206,9	7.487,1	7.944,1	8.268,0	8.644,0	8.926,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	11.503,4	11.619,6	12.109,6	12.566,1	13.014,2	13.737,9	14.184,0	14.293,0	14.615,0
Investitionsausgaben ¹	1.533,8	1.377,4	1.265,3	1.380,3	2.370,6	1.854,8	1.879,6	1.786,0	1.816,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2.225,5	2.096,8	1.921,0	1.759,0	1.617,1	1.675,7	1.707,7	1.809,0	1.913,0
Sonstige Ausgaben	898,6	1.141,8	692,1	1.304,6	605,7	265,7	91,5	385,0	384,0
pauschale Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	182,2	293,2	0,0	0,0
Primärausgaben¹ = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	19.684,1	19.795,3	20.348,7	21.205,7	22.898,0	23.559,5	24.352,7	24.744,0	25.377,0
Gesamtausgaben¹	22.767,9	22.995,2	22.926,0	24.216,8	25.094,6	25.660,4	26.424,0	26.917,0	27.654,0
Primärsaldo	939,3	2.596,7	2.257,9	2.528,9	1.735,5	1.679,5	1.724,2	1.837,0	1.947,0

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2014, im Haushaltsgesetz 2016/2017 und in der Finanzplanung 2015 bis 2019; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen;

2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

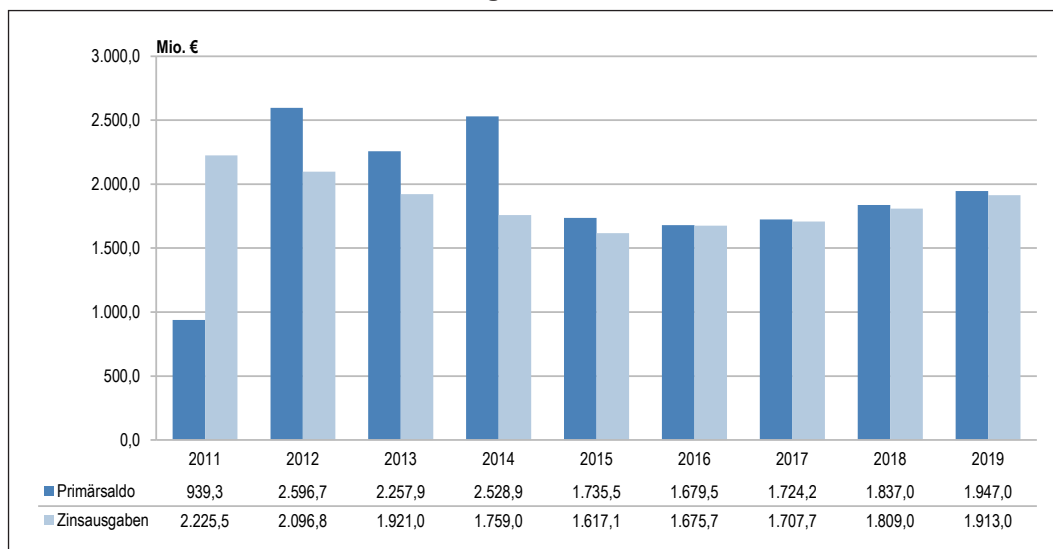
¹ inkl. Zuführung an SIWA entsprechend SIWA ErrichtungsG und gemäß Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2600 A)

2.5.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

- 19 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:



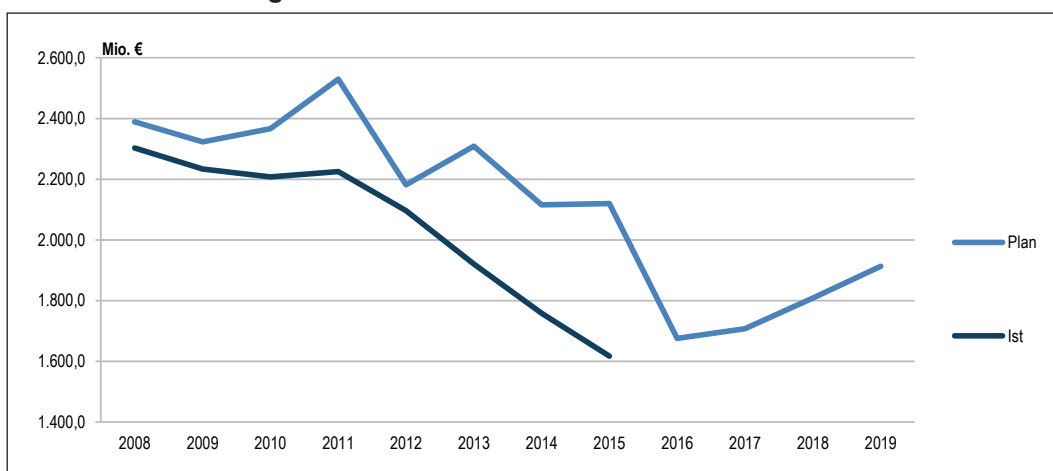
Ansicht 15: Primärsaldo und Zinsausgaben



Quellen: eigene Darstellung aus den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2014, im Haushaltsgesetz 2016/2017 und in der Finanzplanung 2015 bis 2019; 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

Während im Jahr 2011 der Primärüberschuss noch deutlich geringer als die Zinsausgaben war, überstieg er in den Jahren 2012 bis 2014 die Zinsausgaben deutlich. Im Jahr 2015 war der Primärüberschuss ebenfalls höher als die Zinsausgaben, wobei die Abweichung deutlich niedriger war als in den Vorjahren. In den Jahren bis 2019 sollen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben nur noch minimal übersteigen. Dabei geht der Senat in der Finanzplanung 2015 bis 2019 weiterhin von einem sehr niedrigen Zinsniveau am Kapitalmarkt aus.

Ansicht 16: Zinsausgaben

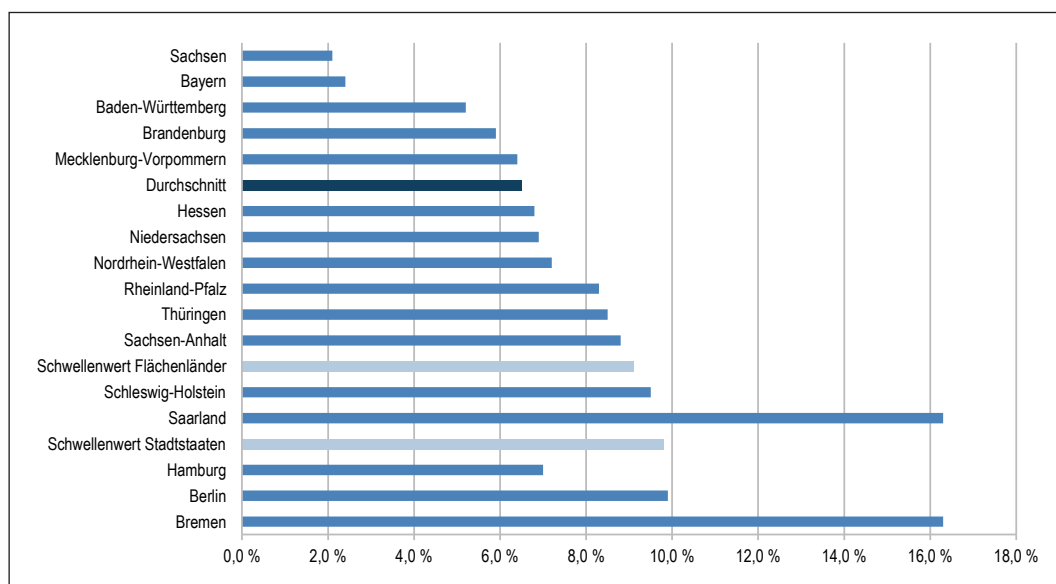


Quellen: eigene Darstellung aus den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2008 bis 2014, im Haushaltsgesetz 2016/2017 und in der Finanzplanung 2015 bis 2019; 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

Gleichzeitig weist der Senat darauf hin, dass Zinssteigerungen aufgrund von Veränderungen auf den internationalen Finanzmärkten nicht die öffentliche Daseinsvorsorge einschränken sollen.¹² Es besteht hier insofern ein Risiko, als der Primärüberschuss nur noch in Höhe der geplanten Zinsausgaben veranschlagt wird und auch anderweitig keine Vorsorge geplant ist (vgl. T 9).

- 20 Eine wichtige Kennziffer für die finanzielle Belastung des Haushalts ist die Zins-Steuer-Quote. Die Zins-Steuer-Quote gibt den Anteil der Steuereinnahmen an, der direkt für Zinszahlungen verwendet werden muss und damit im Haushalt nicht für die Wahrnehmung der eigentlichen Aufgaben zur Verfügung steht. Durch die Anknüpfung an die Zinsausgaben und Einnahmen stellt die Kennziffer eine im Konjunkturverlauf relativ stabile Größe dar, die auch vom Stabilitätsrat für seine Kennziffernvergleiche verwendet wird (vgl. Ansicht 10).

Ansicht 17: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2014 in den Bundesländern



Quelle: Stabilitätsrat, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, Berichtsjahre 2011 bis 2015

Das Land Berlin hat seine Zins-Steuer-Quote von 16,2 % im Jahr 2009 auf 9,9 % im Jahr 2014 gesenkt. Diese positive Entwicklung ist auf die gestiegenen Einnahmen und die gesunkenen Zinsen zurückzuführen. Dennoch erreichten die anderen Bundesländer mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland im Jahr 2014 eine bessere Quote. Einige Bundesländer mussten damit einen deutlich geringeren Anteil der Einnahmen für Zinszahlungen aufwenden.

12 Finanzplanung 2015 bis 2019, S. 51

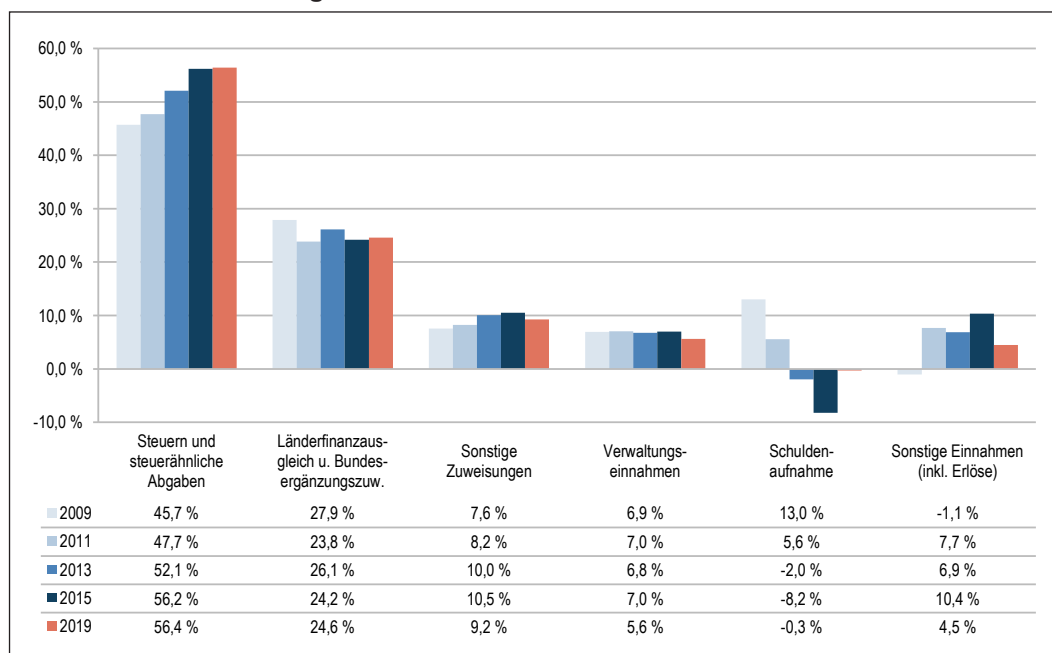


2.5.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

Berlin erzielt mehr als drei Viertel seiner Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dies zeigt die starke Abhängigkeit des Landes insbesondere von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen des Bundes und damit auch Berlins haben sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ geht in seiner bis zum Jahr 2020 reichenden Prognose vom Herbst 2015 davon aus, dass Bund, Länder und Gemeinden weiterhin mit wachsenden Steuereinnahmen rechnen können. In dem Ergebnis der Steuerschätzung spiegelte sich die nach wie vor gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland wider. Die Steuereinnahmen sollen sich von rd. 671,7 Mrd. € im Jahr 2015 auf rd. 795,6 Mrd. € im Jahr 2020 erhöhen.¹³ Berlin erwartet dementsprechend eine Erhöhung der Einnahmen aus Steuern, Finanzausgleich und Allgemeiner Bundesergänzungszuweisung von rd. 19,5 Mrd. €¹⁴ im Jahr 2015 auf rd. 22 Mrd. € im Jahr 2020. Das Risiko von Einnahmeausfällen durch Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene oder eine Abschwächung der Konjunktur bleibt allerdings bestehen. Beides würde sich umgehend negativ auf die weitere Konsolidierung des Landeshaushalts auswirken.

21

Ansicht 18: Entwicklung der Einnahmestruktur in den Jahren 2009 bis 2019



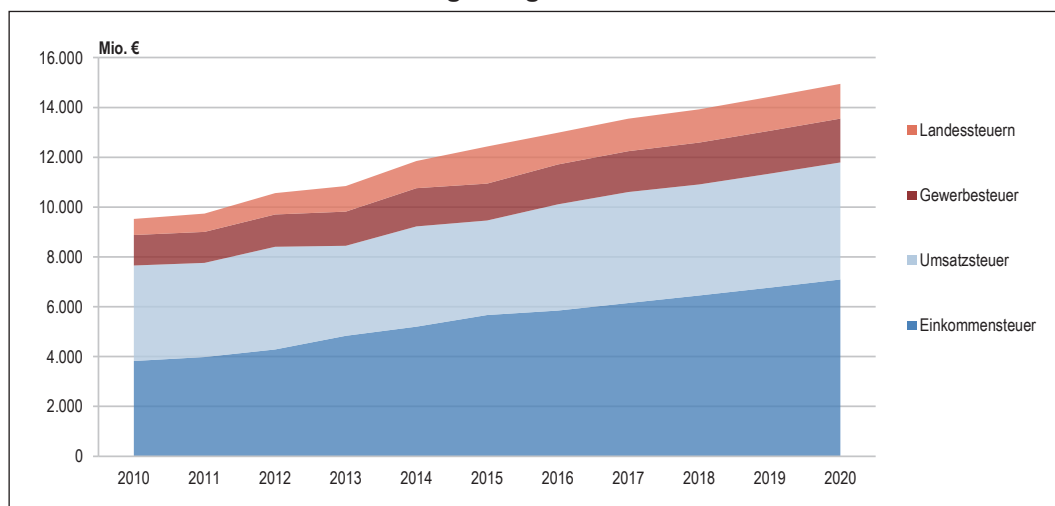
Quellen: eigene Darstellung aus den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2009 bis 2014, im Haushaltsgesetz 2016/2017 und in der Finanzplanung 2015 bis 2019; 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

13 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 5. November 2015 über die Ergebnisse der 147. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 3. bis 5. November 2015 in Nürnberg

14 vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

- 22 Die Entwicklung ausgewählter **Steuereinnahmen** stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2015 für die Jahre 2010 bis 2020 wie folgt dar:

Ansicht 19: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen



Quellen: eigene Darstellung aus den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2014, im Haushaltsgesetz 2016/2017 und im Ergebnis der 147. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 3. bis 5. November 2015 in Nürnberg (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 11. November 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 2500); 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

Aufgrund des starken Einwohnerwachstums ist für Berlin die Einkommensteuer inzwischen die größte Einnahmequelle im Steuerbereich. Auch die Einnahmen aus anderen Steuerarten steigen weiter. Bei den Landes- und Gemeindesteuern führten die Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes auf 6 % und die Einführung der Übernachtungsteuer (City-Tax) zum 1. Januar 2014 zu Mehreinnahmen. Im Jahr 2015 wurden 960 Mio. €¹⁵ an Grunderwerbsteuer und 39,6 Mio. €¹⁶ an Übernachtungsteuer erzielt.

2.5.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

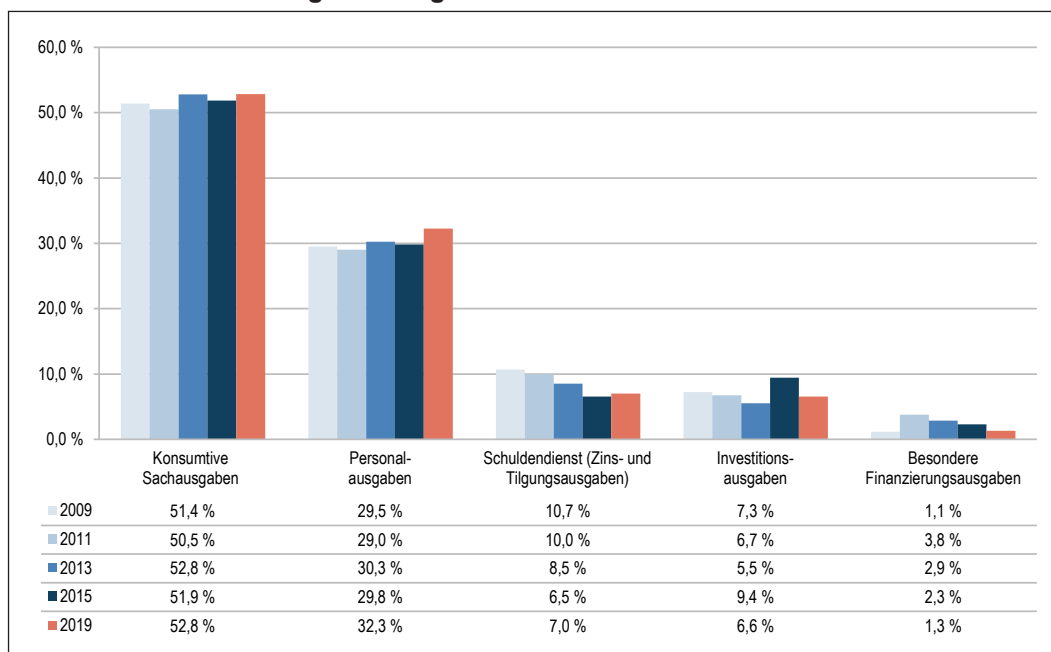
- 23 Den größten Anteil an den Ausgaben haben mit fast 52 % die konsumtiven Sachausgaben. Zweitgrößter Ausgabeblock sind die Personalausgaben mit rd. 30 %, während die Ausgaben für Investitionen nach wie vor nur einen Anteil von knapp 10 % haben. Dabei sind bereits die als Investitionsausgaben erfassten Zuführungen an das SIWA berücksichtigt (496 Mio. € gemäß Nachtragshaushaltsgesetz 2015 und 193 Mio. € Zuführung aus dem Ergebnis 2015). Bemerkenswert ist auch die Abnahme der Zins- und Tilgungsausgaben. Diese sind auf das anhaltend niedrige Zinsniveau an den Kapitalmärkten und den Abbau der Schulden des Landes zurückzuführen.

¹⁵ vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

¹⁶ Stand: 31. Dezember 2015



Ansicht 20: Entwicklung der Ausgabenstruktur in den Jahren 2009 bis 2019



Quellen: eigene Darstellung aus den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2009 bis 2014, im Haushaltsgesetz 2016/2017 und in der Finanzplanung 2015 bis 2019; 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

Die konsumtiven Sachausgaben setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen. Die Zuweisungen und Zuschüsse haben im Jahr 2015 wie im Vorjahr einen Anteil von ca. 79 % an den konsumtiven Sachausgaben.

24

Ansicht 21: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben

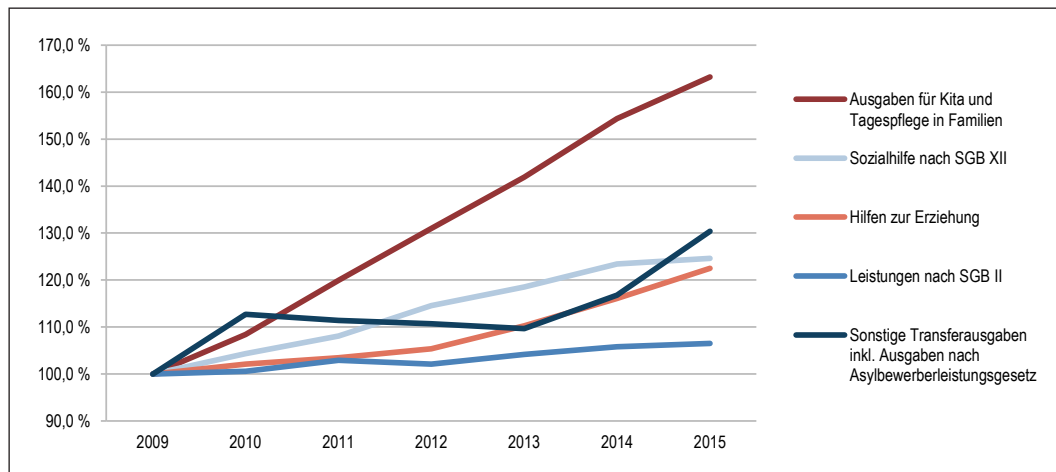
Art der Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	– Mio. € –						
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	10.939,8	11.183,3	11.503,4	11.619,6	12.109,6	12.566,1	13.014,2
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		+2,2	+2,9	+1,0	+4,2	+3,8	+3,6
darunter							
Sächliche Verwaltungsausgaben	2.406,8	2.382,7	2.469,6	2.445,3	2.523,8	2.669,4	2.734,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		-1,0	+3,6	-1,0	+3,2	+5,8	+2,4
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	8.533,1	8.800,6	9.033,8	9.174,4	9.585,9	9.896,7	10.280,2
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		+3,1	+2,6	+1,6	+4,5	+3,2	+3,9
nachrichtlich							
Transferausgaben der Bezirke¹	4.525,6	4.721,2	4.910,4	5.091,3	5.290,1	5.539,5	5.717,5
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		+4,3	+4,0	+3,7	+3,9	+4,7	+3,2

Quellen: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2014; 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

¹ Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet

- 25 In den Jahren 2009 bis 2014 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich an. Nach dem Nachtragshaushaltsplan 2015 sollten die konsumtiven Sachausgaben um 3,1 % gegenüber dem Jahr 2014 sinken. Tatsächlich überschreiten die Ausgaben die Ansätze aber um 841 Mio. €. Dies bedeutet einen Zuwachs von 3,6 % gegenüber dem Jahr 2014. Dieser Zuwachs ist zu einem großen Teil auf die kontinuierlich steigenden und auf gesetzlicher Grundlage beruhenden **Transferausgaben der Bezirke** zurückzuführen.

Ansicht 22: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben der Bezirke



Quellen: eigene Darstellung aus den Angaben Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen per 31. Dezember 2015 (Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien und Hilfen zur Erziehung), ansonsten gemäß Sozialdaten des Gesundheits- und Sozialinformationssystems (GSI) der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales per 30. Juni 2015; eigene Hochrechnung auf dieser Datenbasis

Auch im Jahr 2015 verzeichnen den höchsten Anstieg die **Ausgaben für Kita und Tagespflege** in Familien. Das beruht nach Darstellung des Senats auf mehreren Faktoren:

- weiterer Bevölkerungsanstieg,
- Steigerung der Betreuungsquote,
- Zunahme von Schulrückstellern,
- Steigerung der durchschnittlichen Platzkosten aufgrund der rahmenvertraglich geregelten Anpassung der Personal- und Sachkosten.

Auch die **Hilfen zur Erziehung** steigen stetig. Ursächlich hierfür sind nach Darstellung des Senats:

- Entgelterhöhungen,
- Fallzahlsteigerungen,
- sonstige Veränderungen, wie Rückgriff auf intensivere Hilfen, teurere Träger oder Kostensteigerungen für Unterbringungen außerhalb Berlins.¹⁷

¹⁷ Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2015, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. November 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1938 B), S. 9



Zukünftig werden auch die **Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz** weiter an Bedeutung gewinnen. Diese Ausgaben werden zu einem Teil von den Bezirken und zum anderen Teil vom Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo), zukünftig dem Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, geleistet.

Ansicht 23: Entwicklung der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	– Mio. € –						
Bezirke	59,1	60,5	59,7	61,8	67,4	82,5	
LaGeSo	11,8	15,2	21,9	33,9	60,6	102,8	
Insgesamt	70,9	75,7	81,6	95,7	128,0	185,3	315,0

Quellen: Jahre 2009 bis 2014: Sozialdaten des GSI der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, Jahr 2015: gemäß Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2600 A)

Schon in den Jahren 2013 und 2014 war eine deutliche Erhöhung der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowohl in den Bezirken als auch im LaGeSo zu verzeichnen. Nach dem Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2015 war für das Jahr 2015 in den Bezirkshaushalten zunächst noch keine signifikante Mehrbelastung zu erkennen. Das hängt mit dem Stand der Registrierungs- und Anerkennungsverfahren für die neu hinzugekommenen Flüchtlinge zusammen. Sofern die Verfahren noch nicht abgeschlossen sind, gibt es auch noch keine Zuordnung in die bezirkliche Zuständigkeit.¹⁸ Insgesamt wurden die Ansätze der Titel für Transferleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um rd. 188 Mio. € überschritten.¹⁹ Für das Jahr 2015 waren darüber hinaus auch erhebliche Zahlungsrückstände des LaGeSo zu verzeichnen.²⁰

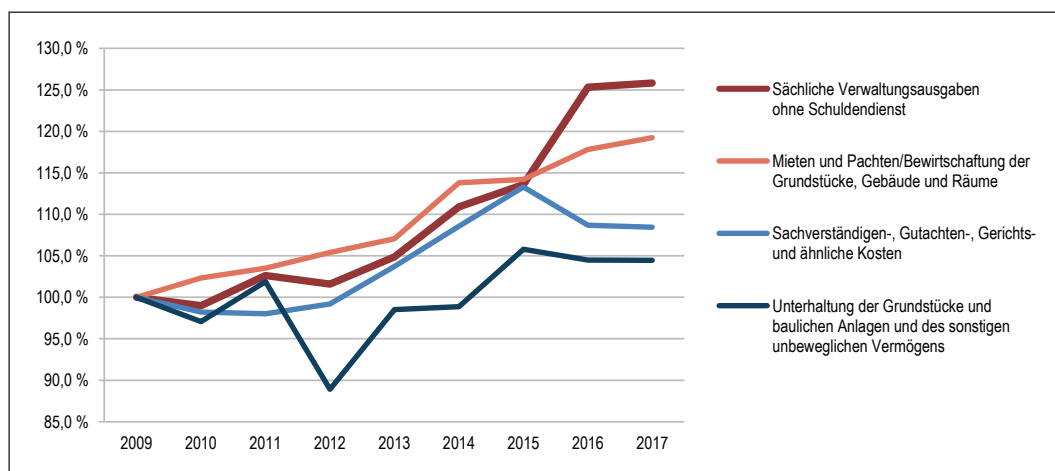
Ein weiterer Ausgabenblock der konsumtiven Sachausgaben sind die **sächlichen Verwaltungsausgaben** (ohne Schuldendienst). 26

18 Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2015, a. a. O., S. 9 und 10

19 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2600 A)

20 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Februar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2643)

Ansicht 24: Entwicklung ausgewählter sächlicher Verwaltungsausgaben ohne Schuldendienst



Quellen: eigene Darstellung aus den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2009 bis 2014 und im Haushaltsgesetz 2016/2017;
2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

Insgesamt sind die sächlichen Verwaltungsausgaben vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2014 um 10,9 % gestiegen. Damit hat sich Berlin im Ländervergleich deutlich verschlechtert. Nur in fünf anderen Bundesländern sind die sächlichen Verwaltungsausgaben zwischen den Jahren 2009 und 2014 noch stärker angestiegen. Der Ausgabenanstieg vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2014 war nur in zwei anderen Bundesländern höher als in Berlin.

Ansicht 25: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben nach Bundesländern

Bundesland	2013	2014	Verhältnis 2014 zu 2013
	– Mio. € –		%
Sachsen-Anhalt	343,8	318,8	92,7
Bremen	351,7	349,9	99,5
Rheinland-Pfalz	949,0	952,8	100,4
Brandenburg	542,0	551,1	101,7
Mecklenburg-Vorpommern	393,4	401,2	102,0
Hessen	1.405,4	1.436,8	102,2
Thüringen	387,5	396,9	102,4
Nordrhein-Westfalen	2.532,3	2.597,6	102,6
Saarland	163,0	167,4	102,7
Sachsen	739,1	761,5	103,0
Niedersachsen	1.472,1	1.523,8	103,5
Bayern	2.828,7	2.958,0	104,6
Schleswig-Holstein	445,1	469,1	105,4
Berlin	2.523,5	2.669,5	105,8
Baden-Württemberg	1.864,2	2.031,2	109,0
Hamburg	1.085,7	1.402,8	129,2

Quellen: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), Vierteljahreskassenstatistik – Jahreswerte; eigene Berechnungen



Bei differenzierter Betrachtung der sächlichen Verwaltungsausgaben fällt auf, dass vor allem die Ausgaben für Mieten und Pachten sowie die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2014 um 13,8 % angestiegen sind. Demgegenüber bewegen sich insbesondere die Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen und des sonstigen beweglichen Vermögens auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Im Jahr 2014 waren sie um 6,1 Mio. € niedriger als im Jahr 2009. Im Jahr 2015 haben sich die sächlichen Verwaltungsausgaben weiter erhöht. Sie stiegen gegenüber dem Jahr 2014 von 2.669,5 Mio. € um 2,4 % auf 2.734,0 Mio. €. Für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen und des sonstigen beweglichen Vermögens wurden im Jahr 2015 37,5 Mio. € mehr ausgegeben als im Jahr 2014. Das ist eine Erhöhung um 7 %. Auch für die Jahre 2016 und 2017 sind Ausgaben für den Unterhaltungsbedarf in etwa gleicher Höhe geplant.

Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) werden auch im Jahr 2015 mit 29,8 % der zweitgrößte Ausgabeblock sein (vgl. Ansicht 20). 27

Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch Gehälter, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt. Die folgende Ansicht stellt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben in den Jahren 2009 bis 2015 dar:

Ansicht 26: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	– Mio. € –						
Aufwendungen für Abgeordnete, sonstige Fürsorgeleistungen ¹	21,9	23,2	23,9	36,6	35,1	45,7	46,3
Gehälter und Entgelte	4.723,1	4.852,9	4.927,0	5.028,8	5.137,3	5.302,0	5.496,3
Versorgungsbezüge	1.224,7	1.249,3	1.295,4	1.341,4	1.399,8	1.470,1	1.546,7
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	312,2	334,8	360,4	352,8	365,7	389,0	397,9
Personalausgaben (insgesamt)	6.281,9	6.460,1	6.606,7	6.759,6	6.937,9	7.206,8	7.487,1

Quellen: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2014; 2015: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 11. Januar 2016

1 Die Nachversicherung von Beamten wird vom Jahr 2012 an bei den personalbezogenen Sachausgaben konzentriert.

Insgesamt stiegen die Personalausgaben vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2015 um 19,2 % an. In der Finanzplanung 2015 bis 2019 hat die Senatsverwaltung für Finanzen einen Anstieg bis zum Jahr 2019 um 42,1 % gegenüber 2009 prognostiziert.

Der Senat hatte in seinen vom Abgeordnetenhaus gebilligten Richtlinien der Regierungspolitik²¹ zur 17. Wahlperiode im Dezember 2011 festgelegt, den Personalbestand der Berliner Verwaltung aufgabengerecht zu reduzieren: „Zielzahl ist 28

21 Drs 17/0077

100.000 Vollzeitäquivalente²² (ohne Eigenbetriebe und Personalüberhang), davon 80.000 bei der Hauptverwaltung/nachgeordneten Einrichtungen und 20.000 bei den Bezirken“.

In der Finanzplanung 2014 bis 2018 wurde bestätigt, „dass der Senat die Zahl von 100.000 VZÄ zwar weiterhin als Basiszahl für die künftigen Jahre ansieht, aber parallel zur Erhöhung der Bevölkerungszahl, die sich seit Festlegung dieses Ziels ergeben hat und noch ergeben wird, eine angemessene Bereinigung vornehmen muss“. In der Finanzplanung 2015 bis 2019 führt der Senat aus, dass landesweit ab 2015 „in den Bereichen, die noch unter Konsolidierungsaufgaben stehen, ein weiterer struktureller Personalabbau erwartet werden kann, dem aber die Notwendigkeit entgegenläuft, in anderen Bereichen zusätzliches Personal einzustellen“.

Im Juli 2015 hat der Senat²³ hingegen festgestellt: „Auf Grundlage der unabwiesbaren Mehrbedarfe hat die Überprüfung des Senats ergeben, dass ein Personalbestand von 100.000 VZÄ für die Aufgabenwahrnehmung der Berliner Verwaltung und Gerichte nicht mehr auskömmlich ist“. Der Senat war nunmehr davon ausgegangen, „dass – unter Berücksichtigung der geplanten und umzusetzenden strukturellen Einsparungen im Bereich der allgemeinen Verwaltung – der Personalbestand im Jahr 2018 ungefähr eine Größenordnung von rd. 109.000 VZÄ haben wird“.

Insgesamt wurde ein Mehrbedarf von etwa 7.000 VZÄ angesetzt. Hierzu gehören

- in der Hauptverwaltung 2.830 VZÄ für 2012 bis 2015²⁴ sowie von 3.400 VZÄ in den Jahren 2016/2017²⁵,
- in den Bezirken 295 VZÄ in den Jahren 2013/2014 (überwiegend zeitlich befristet), zusätzliche 300 VZÄ infolge „Wachsender Stadt“ in den Jahren 2016/2017, dauerhaft wurden insgesamt 424 VZÄ ab 2015 zugestanden,
- temporäre Doppelbesetzungen zur Sicherstellung von Wissenstransfer (326 Stellen bis 2015) und
- befristete Einstellung von Nachwuchskräften, von beamteten Nachwuchskräften des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienstes sowie von zusätzlichen Stellen für die vorfristige Übernahme von Auszubildenden.

Zur Entwicklung des Personalbestandes hat der Senat weiterhin ausgeführt, dass der unabwiesbare Mehrbedarf in seiner Konsequenz dazu führen müsse, dass die bisher geplanten Abbauzahlen im Saldo nicht mehr erreicht werden könnten, weil die Entwicklungen eines zeitlichen Zusammentreffens von hoher Altersfluktuation mit einer steigenden Bevölkerungszahl eingetreten seien.

22 im Folgenden: VZÄ

23 Fortschreibung des Personalbedarfskonzepts des Senats vom 14. Juli 2015 (Drs 17/2399)

24 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Januar 2014 an den Unterausschuss Produkthaushalt und Personalwirtschaft des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Vorgangs-Nr. 0101 A)

25 vgl. Fußnote 23

Nach den aktuellen Statistiken und Prognosen werden bis zum Jahr 2017 mindestens 7.600, bis zum Jahr 2021 insgesamt rd. 30.000 Beschäftigte (27.500 VZÄ, 27,5 % der „Zielzahl“) ausscheiden.²⁶ Berufsspezifische Fluktuationsprognosen sagen aus, dass die Deckung des Personalbedarfs in den Fachberufsgruppen mit zentraler Nachwuchskräftegewinnung (allgemeiner Verwaltungsdienst, Lehrkräfte, Justizdienst, Polizeivollzug, Steuerverwaltungsdienst und Arbeitsschutzdienst) durch Ausbildung (bei guter Bewerberlage) sowie Öffnung für Quereinsteiger weitgehend gesichert sein soll. Die für Auszubildende und Beamtenanwärter/-innen vorgesehenen Positionen im Haushaltsplan sind von rd. 7.000 im Jahr 2008 auf rd. 10.700 im Jahr 2017²⁷ angestiegen. Für einige Fachbereichsgruppen, wie der ärztliche und psychologische Dienst, der bautechnische Dienst, insbesondere Ingenieure, sowie IT-Fachkräfte gäbe es jedoch nur begrenzte Möglichkeiten, die altersbedingten Abgänge durch eigene Ausbildung zu kompensieren, zumal sie von einer überdurchschnittlichen Altersfluktuation betroffen seien. Für diese Berufsgruppen besteht bis zum Jahr 2020 ein vorrangig extern zu deckender Fachkräftebedarf von 1.100 VZÄ bei unzureichender Bewerberlage. Insgesamt bleibt abzuwarten, ob sowohl die vorhandenen als auch die zusätzlichen Stellen zeitnah besetzt werden können.

29

Die **Investitionsausgaben** erhöhten sich von 1.380,3 Mio. € im Jahr 2014 auf 2.370,6 Mio. € im Jahr 2015 (vgl. Ansicht 14), ihr Anteil an den Gesamtausgaben stieg auf 9,4 % (vgl. Ansicht 20). Der Aufwuchs von rd. 990 Mio. € resultiert vor allem aus der Zuführung an das Sondervermögen entsprechend dem SIWA ErrichtungsG (689 Mio. €, vgl. T 23) und der Zuführung an den FBB (BER) (181 Mio. €). Obwohl die Zuführung an das Sondervermögen entsprechend dem SIWA ErrichtungsG als Gesamtvolumen in die Investitionsausgaben des Jahres 2015 einfließt, betrug der tatsächliche Mittelabfluss vom SIWA per 31. Dezember 2015 nur 48 Mio. €. Für die Jahre 2016 und 2017 rechnet die Senatsverwaltung für Finanzen mit deutlich höheren Mittelabflüssen. Erst Ende 2019 sollen 95 % der SIWA-Mittel aus der Zuführung des Haushaltsjahres 2015 verausgabt sein.²⁸

30

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Erhöhung der Investitionsausgaben, insbesondere für den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur, weiterhin dringend geboten. Der Senat rechnet in der aktuellen Finanzplanung mit einem Zeitraum von mindestens 10 bis 15 Jahren für die Heranführung der öffentlichen Infrastruktur an den anzustrebenden Erhaltungszustand.

Der Rechnungshof ist bereits in seinem Vorjahresbericht (T 31) sowie in T 18 auf die **Finanzierung zusätzlicher Investitionen** durch das SIWA eingegangen. Mit dem SIWA ErrichtungsG hat das Abgeordnetenhaus zum einen festgelegt, dass

31

26 Schreiben des Senats vom 25. August 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1939)

27 Drs 17/17385

28 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2600 A)

ein bestimmter Anteil der Finanzierungsüberschüsse zur Schuldentilgung und der andere Teil für Investitionen dem SIWA zuzuführen sind. Über die Verwendung der SIWA-Mittel entscheidet – anders als bei anderen Investitionsmaßnahmen – nicht das Plenum, sondern der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats. Im Landeshaushalt werden nur die Zuführungen und Ablieferungen des Sondervermögens veranschlagt. Die genehmigten Maßnahmen des SIWA werden in einem Kapitel außerhalb des Haushalts jeweils auf einem eigenen investiven Ausgabetitel geführt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat jährlich bis zum Ende des ersten Quartals zum Stichtag 31. Dezember Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen des SIWA zu legen. Die Rechnung des SIWA ist als Anhang der Haushaltsrechnung des Landes beizufügen.

Gemäß § 2 Nachtragshaushaltsgesetz 2015 bzw. § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2016/2017 ist die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, den im SIWA vorhandenen Geldbestand anstelle sonst notwendiger Kreditaufnahmen als inneres Darlehen in Anspruch zu nehmen, solange die Mittel für ihre Zwecke nicht benötigt werden.

Im März 2015 hat der Senat die sog. Bestückungsliste für das SIWA zur Beschlussfassung durch den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vorgelegt. Diese enthielt 13 Maßnahmegruppen (Investitionszwecke), die überwiegend durch diverse Einzelmaßnahmen untersetzt waren.

Ansicht 27: Maßnahmegruppen für die Mittelverwendung des SIWA

lfd. Nr.	Zweck	Maßnahmegruppe	Betrag (in Mio. €) bis zu
1	Soziale Infrastruktur	Wohnungsbau	30
2	dto.	Krankenhausförderung	55
3	dto.	Polizei	22
4	dto.	Feuerwachen	9
5	dto.	Charité	53
6	dto.	Flüchtlingsunterkünfte	40
7	Soziale Infrastruktur, Verkehrsinfrastruktur	Fonds für bestandserhaltende und bestands- erweiternde Maßnahmen in den Bezirken	120
8	Schulen	Modulare Ergänzungsbauten	18
9	Kita	Kitaneubau	10
10	Digitale Infrastruktur	Justiz	16
11	Verkehrsinfrastruktur	Beschaffung von U-Bahnfahrzeugen	58
12	Sportanlagen	Sporthalle Olympiapark	5
13	Multifunktionsbäder	2 à 30 Mio. €	60
Insgesamt			496¹

Quelle: konsolidierte Vorschlagsliste SIWA vom 21. April 2015 für den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1719 D-3)

1 einschließlich Verstärkungsreserve



Im Oktober 2015 bat der Senat den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses um Zustimmung zur Einrichtung einer neuen Maßnahmegruppe mit einem Gesamtvolumen von 600.000 €. Mit diesen Mitteln sollen jedem Bezirk bis zu 50.000 € für die Erstellung eines Infrastrukturkonzepts zur Verfügung stehen. Es handelt sich hierbei um konsumtive und nicht um investive Maßnahmen. Die Senatsverwaltung für Finanzen sieht diesen Ausnahmetatbestand auch in Anbetracht des vergleichsweise geringen Betrages vom SIWA ErrichtungsG gedeckt.²⁹

Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat in seinen Sitzungen am 22. April 2015 und 11. November 2015 den vorgeschlagenen investiven und konsumtiven Maßnahmen zugestimmt.

Mit mehreren Rundschreiben hat die Senatsverwaltung für Finanzen Regelungen für die haushaltsmäßige Abwicklung der SIWA-Maßnahmen erlassen. Die einzelnen Maßnahmen werden im Wege der auftragsweisen Bewirtschaftung durch die fachlich zuständigen Verwaltungen durchgeführt. Die Mittel für die SIWA-Maßnahmen sind gemäß § 24 Abs. 3 LHO zunächst gesperrt; Ausnahmen bilden Ausgaben für die Bauvorbereitung. Eine Aufhebung der jeweiligen Sperre erfolgt durch den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf der Grundlage eines Berichts über das Prüfergebnis der Bauplanungsunterlagen. Die ersten Anträge auf Mittelfreigabe sind vom Hauptausschuss im Jahr 2015 genehmigt worden (vgl. T 30).

Im März 2015 hat der Senat die Einrichtung eines Lenkungsgremiums unter Leitung der Senatsverwaltung für Finanzen beschlossen. Dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses ist im Rahmen eines Controllingverfahrens alle sechs Monate über den Stand der Umsetzung des SIWA-Programms zu berichten. Im November 2015 berichtete der Senat zunächst über die Umsetzung der Bezirksmaßnahmen zum Sachstand 4. November 2015.³⁰

Im Januar 2016 informierte die Senatsverwaltung für Finanzen den Hauptausschuss in einem Jahresabschlussbericht für das Jahr 2015 maßnahmenbezogen u. a. über den bereits erfolgten bzw. geplanten weiteren Mittelabfluss beim SIWA.³¹

Wie die Ansicht 27 zeigt, ist in dem bisherigen SIWA unter Maßnahmegruppe 6 für die **Investitionen zur Unterbringung von Flüchtlingen** ein Betrag von 40 Mio. € geplant. Da diese Mittel aufgrund des starken Zuzugs weiterer Flüchtlinge nicht ausreichen werden, plant der Senat nunmehr den Bau von Flüchtlingsunterkünften mit einem Gesamtvolumen von 612 Mio. €. ³² Davon sollen Unterkünfte für rd. 344 Mio. € von der landeseigenen Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH

32

29 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 28. Oktober 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2461)

30 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 7. November 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2490)

31 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625)

32 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Oktober 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2441)

eigenfinanziert gebaut werden. Weitere 63 Mio. € stünden voraussichtlich aus zusätzlichen Kompensationsmitteln des Bundes zur Verfügung. Die verbleibende Finanzierung ist wie folgt beabsichtigt:

- 40 Mio. € aus dem Einzelplan 12 (bereits veranschlagt),
- 40 Mio. € aus dem SIWA I,
- rd. 100 Mio. € aus dem SIWA II,
- ca. 25 Mio. € aus dem Saldo der laufenden Ausgaben im Jahr 2017.

Der Senat sieht in der SIWA-Finanzierung den Vorteil, dass

- Investitionsmittel flexibel und jahresübergreifend nach Bedarf abgerufen werden können,
- die mit dem Parlament vereinbarten Beschleunigungsmaßnahmen greifen und
- das Controllingmodell (Berichte) und die Strukturen (Steuerungsausschuss) Anwendung finden.

- 33 Der Rechnungshof sieht eine verstärkte Investitionstätigkeit des Landes als notwendig an, um die infrastrukturelle Basis für die Zukunft zu sichern. Nach dem SIWA ErrichtungsG sollen aus dem Sondervermögen Investitionen in die Infrastruktur Berlins in Zusammenhang mit der wachsenden Stadt finanziert werden, und zwar insbesondere Investitionen in die soziale und verkehrliche Infrastruktur (T 32, Ansicht 27). Allerdings hätten die entsprechenden Mittel grundsätzlich auch regulär im Landeshaushalt veranschlagt werden können. Für die Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen stehen geeignete und praktikable Verfahren zur Verfügung. Zudem hängen die Zuführungen an das SIWA und damit die Höhe der daraus finanzierbaren Investitionsausgaben von der Höhe des jeweiligen Finanzierungsüberschusses ab, sodass eine dauerhafte Erhöhung der Investitionsquote dadurch nicht sichergestellt ist. Der Rechnungshof erwartet, dass die Bewirtschaftung der Mittel und die Durchführung der Maßnahmen auch dann noch nachvollziehbar und transparent dargestellt werden, wenn über viele Jahre aus den Finanzierungsüberschüssen Zuführungen an das SIWA vorgenommen und hierfür jeweils gesonderte Bestückungslisten vorgelegt und beschlossen werden (sog. SIWA I, SIWA II usw.).

2.6 Globalsummenzuweisung an die Bezirke

- 34 Ein Teil der Einnahmen und Ausgaben des Landes Berlin betrifft die bezirklichen Haushalte. Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen (Artikel 85 Abs. 2 VvB). Der Bemessung der Globalsummen sind unter Beachtung des Artikels 85 Abs. 2 VvB der Umfang der Bezirksaufgaben und die eigenen Einnahmemöglichkeiten zugrunde zu legen. Übergeordnete Ziel-



vorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat sowie die Deckungsmöglichkeiten des Gesamthaushalts sind dabei zu berücksichtigen (§ 26a Abs. 2 LHO). Die Bezirkshaushaltspläne sind in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen aufzustellen (Nr. 2 AV § 26a LHO). Für die Veranschlagung werden für jeden Bezirk von der Senatsverwaltung für Finanzen Globalsummen vorgegeben (Nr. 4 AV § 26a LHO). Die Zuweisung der Globalsummen kann mit Auflagen und Leitlinien für die Veranschlagung versehen werden (Nr. 5 AV § 26a LHO). Die Bezirke sind für die Ausführung der Bezirkshaushaltspläne im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften verantwortlich (§ 4 Abs. 2 Bezirksverwaltungsgesetz).

Der Rechnungshof hat anhand der Zuweisungsbeträge, Auflagen, Leitlinien und sonstigen Vorgaben berechnet, wie hoch der Anteil der für das Jahr 2014 bereitgestellten Mittel war, der durch die Veranschlagungsvorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen (T 34) bereits gebunden war. Für seine Berechnung hat er als Ausgangsbasis nicht die bezirkliche Globalsumme verwendet, da sie durch die Höhe der bezirksindividuellen Einnahmen beeinflusst ist. Außerdem hat der Rechnungshof auf eine Einbeziehung der sonstigen Transfers für die Ausgaben des Z-Teils verzichtet, da diese von den Bezirken zu 100 % wie zugewiesen veranschlagt wurden. Auf der Zuweisungsseite werden also lediglich das sog. Produktsummenbudget und der vertikale Finanzausgleich der Bezirke betrachtet. In der Summe der Veranschlagungsvorgaben sind die Summe der Leitlinien, die zugewiesenen Mittel für den T-Teil, der Richtwert Personal sowie die kalkulatorischen Kosten enthalten. Die regionalisierten Aufgaben wurden ebenfalls berücksichtigt. Es ergibt sich folgendes Bild:

35

Ansicht 28: Darstellung des Anteils der Veranschlagungsvorgaben an den zugewiesenen Mitteln aus Produktsummenbudget und vertikalem Finanzausgleich

Bezirk	Zuweisungsfeld Produkt- summenbudget ¹	Zuweisungsfeld Vertikaler Finanzausgleich ¹	Summe Zuweisungs- felder	Veranschla- gungsvorgaben insgesamt ^{1, 2}	Anteil Vorgaben an Summe Zu- weisungsfelder
					%
– T € –					
Mitte	510.070	1.160	511.231	471.258	92,2
Friedrh.-Kreuzb.	389.772	990	390.761	361.745	92,6
Pankow	549.663	0	549.663	490.407	93,7
Charlb.-Wilmd.	373.359	0	373.359	356.247	95,4
Spandau	332.059	972	333.031	306.780	92,1
Steglitz-Zehlend.	365.244	0	365.244	334.808	91,7
Tempelh.-Schöneb.	421.174	837	422.010	398.011	94,3
Neukölln	451.133	1.116	452.248	415.727	91,9
Treptow-Köpenick	333.957	0	333.957	313.804	94,0
Marzahn-Hellersd.	385.494	972	386.465	354.622	91,8
Lichtenberg	494.590	0	494.590	358.735	92,7
Reinickendorf	335.570	855	336.425	307.932	91,5
Insgesamt	4.942.084	6.900	4.948.984	4.594.599	92,8

1 gemäß Fortschreibung der Zuweisung 2014/2015, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Juli 2013 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0852 C)

2 gemäß Nachschau 2014/2015, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. November 2013 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1000 S)

Aus der Ansicht geht hervor, dass die den Bezirken zugewiesenen Mittel im Jahr 2014 bereits zu mehr als 90 % durch Veranschlagungsvorgaben gebunden waren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch von den verbliebenen Mitteln ein Teil für Verpflichtungen aus Miet- oder anderen Verträgen einzusetzen war.

2.7 Erwartung

- 36 **Der Rechnungshof erwartet insbesondere in Zusammenhang mit der Schuldenregel des Grundgesetzes und den bestehenden Konsolidierungsverpflichtungen, dass der Senat**
- **den Konsolidierungskurs und den Schuldenabbau konsequent fortsetzt,**
 - **eine angemessene Risikovorsorge für einnahmeseitige und ausgabeseitige volatile Entwicklungen trifft und**
 - **weiterhin auf günstige Rahmenbedingungen für die Stärkung der Wirtschaftskraft hinwirkt.**

Er erwartet darüber hinaus, dass der Senat dem offenkundig großen Sanierungs- bzw. Investitionsrückstand bei der öffentlichen Infrastruktur mit angemessenen Maßnahmen begegnet.

Von der Senatsverwaltung für Finanzen erwartet der Rechnungshof, dass sie künftig den Bestand aller Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen vollständig an das Statistische Bundesamt meldet.

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2014

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2014 ist unvollständig und fehlerbehaftet.

3.1 Haushaltsplan

Der Haushaltsplan 2014 ist durch das Haushaltsgesetz 2014/2015³³ einschließlich des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015³⁴ in Einnahmen und Ausgaben auf 23.436.050.100 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 7.983.795.400 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 15.872.936.900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 7.918.992.400 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 7.563.113.200 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 64.803.000 € 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 (vgl. §§ 26a Abs. 1 und 30 LHO). Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

3.2 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2014 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 8. September 2015 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 10. Septem-

33 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 (Haushaltsgesetz 2014/2015 – HG 14/15) vom 18. Dezember 2013 (GVBl. S. 902)

34 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2015 (Nachtragshaushaltsgesetz 2015 – NHG 15) vom 29. April 2015 (GVBl. S. 94) – ohne betragliche Auswirkung auf das Haushaltsjahr 2014

ber 2015 vor (Drs 17/2444)³⁵. Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlauffrist bis zum 30. September 2015 eingehalten.

- 39 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die nur den Bezirksverordnetenversammlungen vorzulegen sind (vgl. § 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

3.3 Haushaltsrechnung

- 40 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 aufgedeckte Differenzen wurden demnach vollständig geklärt.

Bei den Soll-Beträgen konnten nicht alle Differenzen bereinigt werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu mit Schreiben vom 22. Juni 2015 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2014 beizufügenden Anlage (**Nachweisung der Kassenreste**) die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach ihrer Feststellung beruht die Abweichung jeweils auf einer falschen Summe beim Anordnungssoll. In der Nachweisung sind danach das Anordnungssoll und die Kassenreste jeweils insgesamt um 17.326,10 € zu gering ausgewiesen. Die Senatsverwaltung hat auf die in der Nachweisung der Kassenreste fehlenden Beträge in den im Druckstück (S. 250 und 252) abgebildeten Tabellen 422 und 223 hingewiesen.

Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung die fehlenden Kassenreste für Nebenforderungen von rd. 1,277 Mio. € benannt. In der Nachweisung der Kassenreste fehlen somit Beträge von insgesamt rd. 1,294 Mio. €. Zusätzlich wurden weitere Abweichungen festgestellt, zu denen der Schriftverkehr noch nicht abgeschlossen ist.

- 41 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2014 folgendes rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Haushaltsabschlusses gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO aus:

³⁵ Auf Basis dieser Drucksache veröffentlicht die Senatsverwaltung für Finanzen die Haushalts- und Vermögensrechnung als gebundene Fassung, das sog. Druckstück. Hierauf beziehen sich die Seitenhinweise in diesem Jahresbericht.


Ansicht 29: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	– € –	
Ist	24.216.824.111,57	24.216.824.111,57
verbliebene Haushaltsreste	0,00	315.205.526,93
Rechnungssoll	24.216.824.111,57	24.532.029.638,50
Ansatz	23.436.050.100,00	23.436.050.100,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	306.114.668,11
Abschlussresultate der Vorjahre	(+)107.251.629,03	(+)107.251.629,03
Gesamtssoll	23.543.301.729,03	23.849.416.397,14
Differenz günstiger	673.522.382,54	
Differenz ungünstiger		682.613.241,36
Fehlbetrag nach der Rechnung	9.090.858,82	

Der o. g. Fehlbetrag von 9.090.858,82 € ist auf S. 231 des Druckstücks zutreffend ausgewiesen. Demgegenüber ist auf S. 86 ein Fehlbetrag der Buchführung von 18.177.552,27 € angegeben. Dieser beruht auf einem Buchungsfehler des Bezirks Spandau im Zusammenhang mit der Vereinnahmung des im Haushaltsjahr 2013 erzielten Überschusses im Folgejahr, welcher die Senatsverwaltung für Finanzen zugestimmt hatte. Diesen Fehler hat die Senatsverwaltung lediglich in der Rechnungsübersicht des Bezirks Spandau auf S. 182 des Druckstücks erläutert. Weitere Hinweise wären jedoch zumindest auf S. 86 und bei der Darstellung des kassen- und rechnungsmäßigen Jahresergebnisses unter dem Haushaltsabschluss auf den S. 231 und 233 im Druckstück zum besseren Verständnis des Zahlenwerks angezeigt gewesen.

Zudem sind die unter Abschlussresultate der Vorjahre gesondert aufgeführten sog. Plusreste in den Rechnungsnachweisungen der Bezirke sowie in der Gesamtrechnungsnachweisung über die Einzelpläne 01 bis 59 auf S. 86 des Druckstücks an entsprechender Stelle nicht gesondert, sondern nur als „normale Haushaltsreste aus Vorjahren“ ausgewiesen. Dies beruht auf einem Softwarefehler bei Erstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung nach Neustrukturierung der Kapitel der Bezirke ab dem Haushaltsjahr 2014. Die Senatsverwaltung für Finanzen ist bemüht, diesen Fehler zur Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2015 zu beseitigen.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen fehlerhafte Darstellungen im Druckstück erneut unzureichend erläutert hat (vgl. Vorjahresbericht, T 43).

Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 24.216.824.111,57 € betragen.

42

Dieser Ausgleich wurde am 10. und 11. März 2015 durch Umbuchungen von insgesamt 819.997.593,41 € der im Haushaltsjahr 2015 aufgenommenen Darlehen in das Haushaltsjahr 2014 erzielt.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 38.389.560,69 € ab. Dies beruht auf den aus den Jahren 2012 und 2013 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“ (Fehlbeträgen) der Bezirke Pankow, Marzahn-Hellersdorf und Mitte. Im Haushaltsjahr 2014 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2012 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2012 ausgewiesenen Betrag von 28.042.087,60 € nicht.

- 43 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben entwickelten sich jeweils wie folgt:

Ansicht 30: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2011	+325,6	+1,4	+1,2	0	+324,4	+4,6
2012	+227,4	+1,0	+202,0	+1,3	+25,4	+0,3
2013	-69,2	-0,3	-262,7	-1,7	+193,5	+2,6
2014	+1.290,9	+5,6	+935,6	+6,1	+355,3	+4,7

Ansicht 31: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2011	+325,6	+1,4	+89,3	+0,6	+236,3	+3,3
2012	+227,3	+1,0	+170,7	+1,1	+56,6	+0,8
2013	-69,2	-0,3	-229,8	-1,5	+160,6	+2,2
2014	+1.290,9	+5,6	+919,3	+6,0	+371,6	+4,9

- 44 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit 875.123.306,44 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2011 wie folgt:

Ansicht 32: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2011	-1.113,9
2012	676,9
2013	477,8
2014	875,1

In die Berechnung des Finanzierungssaldos fließen auch die in den Vorjahren erzielten Abschlussergebnisse ein.

Die **Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2012 der Bezirke Pankow und Marzahn-Hellersdorf** wurden wegen der entsprechenden Buchungen bei den dafür vor-



gesehenen Titeln in die Berechnung des Finanzierungssaldos einbezogen. Beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist hingegen ausgewiesen, dass davon ein Betrag von 28.042.087,60 € faktisch noch nicht ausgeglichen ist. Der Rechnungshof hat die damit einhergehende Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in früheren Jahresberichten beanstandet (letztmalig in T 52 des Jahresberichts 2012). Den Bezirken wurde auf der Grundlage von Konsolidierungskonzepten gestattet, den Ausgleich ihrer Fehlbeträge über Jahre zu strecken. Das Abgeordnetenhaus hat somit den Verstoß hingenommen. Mit dem Ausweis als haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist der Haushaltsrechnung der nicht ausgeglichene Betrag zu entnehmen. Um den in T 42 letzter Absatz genannten Betrag von 28.042.087,60 € ist der Finanzierungssaldo aufgrund der vorzunehmenden Buchungen zu günstig ausgewiesen.

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos sind die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen zu berücksichtigen.

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein Betrag von 84.817.976,15 € ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote erläutert, insbesondere auf Buchungen zur **Tilgung** von 93.795.000,00 € **des** im Jahr 2012 aufgenommenen **inneren Darlehens** aus nicht verbrauchten Mitteln zur Finanzierung der Mehrausgaben der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt weiterhin nicht bei einem Ausgabebetitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 – Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) – gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung des vorgenannten Titels 178.612.976,15 €. Darin enthalten ist auch die Entnahme aus der Rücklage nach § 62 LHO von 93.795.000,00 € zur zweckentsprechenden Auszahlung an die FBB.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO beträgt **nach der Buchführung** minus 18.177.552,27 € (vgl. Druckstück, S. 86). Es ist wegen des in T 41 genannten Buchungsfehlers um 9.086.693,45 € zu gering ausgewiesen.

45

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2011 wie folgt verändert:

Ansicht 33: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	– Mio. € –		
2011	-13,6	-57,5	+44,0
2012	-55,8	-68,3	+12,5
2013	+29,1	-17,0	+46,1
2014	-9,1 ¹	-34,8	+25,7 ¹

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

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO beträgt wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen minus 353.595.087,62 €.

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

Das Vorschussbuch der Landeshauptkasse weist erneut bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung auf einer Buchungsstelle für Mittel aus verzögertem Jahresmittelabfluss bei Einrichtungen einen hohen Plusbestand aus. Dieser Bestand hat sich gegenüber dem Vorjahr nochmals mehr als verdoppelt und beträgt nunmehr 14.197.950 €.

Der Rechnungshof hatte bereits im Vorjahresbericht (T 42) die Erwartung geäußert, dass im Vorschussbuch nur Ausgaben nachgewiesen werden, die nicht dem Haushalt zugeordnet werden können bzw. nicht in anderen Büchern zu buchen sind. Der Senat hatte zugesagt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig auf den korrekten Nachweis nicht verbrauchter Mittel hinwirken wird.

Der Rechnungshof beanstandet den erneuten, wesentlich höheren Ausweis von Haushaltsmitteln im Vorschussbuch.

- 47 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen – nämlich die **höheren und neuen Ausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan (Nr. 5.3 AV § 80 LHO) – wird darüber hinaus in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt. Unstimmigkeiten hat der Rechnungshof hier nicht festgestellt.
- 48 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund **über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen** ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Artikel 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 28. August 2015 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 17/2420) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 10. Dezember 2015 genehmigt.
- 49 Die **über- und außerplanmäßigen Ausgaben** im Haushaltsjahr 2014 betragen nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus insgesamt 417.254.053,91 €.
- 50 Die **über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen** betragen nach der o. g. Vorlage im Haushaltsjahr 2014 insgesamt 84.062.571,99 €.
- 51 Für das Haushaltsjahr 2014 sind insgesamt 348.552.500 € **pauschale Minder- ausgaben** (1,49 % des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die



- Hauptverwaltung 255.343.000 € und die
- Bezirke 93.209.500 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 141.213 € nicht erwirtschaftet und entsprechend ausgewiesen. Der Bezirk Pankow hat 27.459.000 € und der Bezirk Marzahn-Hellersdorf 10.684.000 € als nicht erwirtschaftet ausgewiesen. Damit wurden für die Bezirksverwaltungen 38.143.000 € als nicht zugelassene höhere oder neue Ausgaben nachrichtlich ausgewiesen.

Die verbliebenen Haushaltsreste haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt: 52

Ansicht 34: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2011	279,4	1,2	259,9	1,7	19,5	0,3
2012	335,2	1,5	313,3	2,0	21,9	0,3
2013	306,1	1,3	282,4	1,8	23,7	0,3
2014	315,2	1,3	285,7	1,8	29,5	0,4

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

3.4 Vermögensrechnung

Die von der Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt wie folgt ab: 53

Ansicht 35: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	22.913.778.134,74
Finanzanlagevermögen	14.543.137.221,16
Umlaufvermögen	3.837.177.101,33
Rücklagevermögen	1.032.364.714,64
Stiftungsvermögen	23.997.275,72
Vermögen	42.350.454.447,59
Schulden	60.569.697.505,43

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in einer Fußnote erläutert (Druckstück, S. 225), dass das Vermögen aufgrund fehlender Aktualisierungsbuchungen um 2.424.906.832,58 € zu hoch ausgewiesen wurde. Es liegt demnach bei 39.925.547.615,01 €. Den Betrag für Beteiligungen hat sie in der Fußnote versehentlich mit 4.100.036.439,73 € (Vermögensgruppe 1113) statt mit 4.430.583.256,51 € (Vermögensobergruppe 111) angegeben.

In einer weiteren Fußnote hat die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hingewiesen (Druckstück, S. 225), dass das Finanzanlagevermögen aufgrund fehlender Aktualisierungsbuchungen um 6.546.607,92 € zu hoch und das Umlaufvermögen um ebendiesen Betrag zu niedrig ausgewiesen ist. Den Sachverhalt konnte der Rechnungshof nachvollziehen.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Vermögen** des Landes Berlin hat sich unter Berücksichtigung der Erläuterung in der Fußnote gegenüber dem Vorjahr um 5.073.875,57 € erhöht. Die **Schulden** sind gegenüber dem Vorjahr um 830.734.373,93 € gesunken.

Der Rechnungshof hat unkorrekte Angaben im Abschlussbericht festgestellt. So fehlt in Nr. 14.2 Aufteilung des Bestandes auf die Einzelpläne (Druckstück, S. 29) in der Spalte 01 bis 29 bei der Vermögensobergruppe – Wertpapiere – ein Betrag von 6,5 Mio. € und in der Spalte 91 bis 99 bei der Vermögensobergruppe – Sonstige Ausleihungen bis 1 Jahr – ein Betrag von 142,0 Mio. €.

- 54 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die bei den Bezirken Pankow, Tempelhof-Schöneberg und Reinickendorf ausgewiesenen Bestände für das Sachanlagevermögen – Mobilien – aufgrund versäumter Veränderungsbuchungen insgesamt um 88.747,42 € zu hoch ausgewiesen sind.

Darüber hinaus hat er festgestellt, dass die bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ausgewiesenen Bestände für das Sachanlagevermögen – Gebäude – bei den Kapiteln 0510 – Sport – und 0511 – Olympiapark – ebenfalls aufgrund versäumter Veränderungsbuchungen um 13,0 Mio. € zu niedrig erfasst sind.

Nach Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.3 AV § 73 LHO i. V. m. Nr. 9.8 AV § 73 LHO ist als Betriebsvermögen das **Eigenkapital** (Stammkapital und Rücklagen) der Krankenhausbetriebe, der Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, sowie der Eigenbetriebe zu erfassen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für den vermögensseitigen Nachweis im Finanzanlagevermögen die Vermögensobergruppe Sondervermögen/Landesbetriebe eingerichtet. Der Rechnungshof hat wie in den Vorjahren festgestellt, dass die zuständigen Verwaltungen das Eigenkapital nicht vollständig und auch nicht nach einheitlichen Maßgaben erfasst haben. Einerseits fehlt das Eigenkapital von drei Betrieben und einem Kita-Eigenbetrieb, andererseits sind für einen Betrieb, für drei Kita-Eigenbetriebe und für das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) beim Eigenkapital – entgegen den derzeit geltenden Vorschriften – noch weitere Beträge wie der Jahresüberschuss bzw. der Bilanzgewinn erfasst. Darüber hinaus ist für das SILB das Eigenkapital nach der Bilanz 2013 mit 2,42 Mrd. € ausgewiesen, obwohl bis zum Buchungsschluss für das Vermögen bereits die geprüfte und bestätigte Bilanz 2014 vorlag und somit ein aktueller Betrag von 2,68 Mrd. € hätte erfasst werden können. Nach Ermittlungen des Rechnungshofs ist in der Vermögensrechnung 2014 ausgehend von den Angaben in den Bilanzen 2013 bzw. für das SILB in der



Bilanz 2014 Eigenkapital der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO von 3,8 Mio. € sowie der Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO von 264,4 Mio. € nicht enthalten.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat beim Kapitel 1250 – Hochbau – beim Finanzanlagevermögen – sonstige Ausleihungen – einen Betrag von 13,4 Mio. € ausgewiesen. Nach ihren Angaben handelt es sich hierbei um eine Forderung aus der Zwischenfinanzierung für den „Hauptauftraggeber Komplexer Wohnungsbau“³⁶, die in Teilbeträgen bis Anfang des Jahres 2000 zurückgezahlt wurde. Es müsse noch geklärt werden, ob die Forderung endgültig erledigt ist. Der ausgewiesene Vermögensbestand ist damit nicht belastbar.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat beim Kapitel 1110 – Gesundheit – beim Umlaufvermögen – Zahlungsmittel – einen Betrag von 5,2 Mio. € ausgewiesen. Sie hat mitgeteilt, dass sie die Herkunft des Bestandes vor Abschluss der Vermögensbuchungen für das Haushaltsjahr 2014 nicht hatte klären können. Eine Prüfung habe ergeben, dass hier nur der Bestand des Kontokorrentkontos vom Krankenhaus des Maßregelvollzugs zu erfassen sei. Dieser beträgt zum Abschluss des Haushaltsjahres weniger als 8.000 €. Für das Krankenhaus des Maßregelvollzugs als Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO ist beim Finanzanlagevermögen zutreffend kein Eigenkapital erfasst, da in den Bilanzen für 2013 und auch für 2014 kein Eigenkapital ausgewiesen ist. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass der Vermögensbestand um 5,2 Mio. € zu hoch ausgewiesen ist.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat beim Kapitel 1070 – Wissenschaft – beim Finanzanlagevermögen – sonstige Ausleihungen – einen Betrag von 35,4 Mio. € ausgewiesen. Die Herkunft des Betrages und dessen Höhe konnte sie nicht zweifelsfrei erklären. Sie hat lediglich vermutet, dass die Buchungen die Sonderfinanzierung für die TU-Volkswagenbibliothek betreffen, die mit Tilgungs- und Zinszahlungen im Jahr 2005 abgeschlossen wurde. Der ausgewiesene Vermögensbestand ist daher nicht belastbar.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat ferner beim Kapitel 1010 – Grundsatzangelegenheiten des Schulwesens sowie Weiterbildung und lebenslanges Lernen – beim Finanzanlagevermögen – sonstige Ausleihungen – einen Betrag von 25.593,44 € ausgewiesen. Beim selben Kapitel ist bei den Schulden ein Bestand von 1.571,69 € erfasst. Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass die Bestände mit großer Wahrscheinlichkeit auf fehlerhafte oder fehlende Buchungen zurückzuführen sind. Es handele sich um Forderungen aus Zins- und Tilgungszahlungen aufgrund von Darlehen, die in den Jahren 1957 bis 1960 dem heutigen Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V. gewährt wurden. Das Darlehen sei im Haushaltsjahr 2014 vollständig getilgt. Die genannten Bestände beim Vermögen und bei den Schulden sind in der Vermögensrechnung daher nicht zutreffend ausgewiesen.

³⁶ vom Magistrat von Berlin 1968 geschaffene Institution für den Ausbau des Stadtkerns und den komplexen Wohnungsbau

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat beim Kapitel 2801 – Versorgungsausgaben – beim Umlaufvermögen einen Bestand von insgesamt 1,3 Mio. € ausgewiesen, obwohl bei diesem Kapitel aufgrund einer Umstrukturierung kein Bestand erfasst sein dürfte. Umbuchungen zu dem zutreffenden Kapitel 2940 – Versorgungsausgaben und weitere zentrale Personalangelegenheiten – hat sie demzufolge nicht vorgenommen. Beim Kapitel 2940 hat sie dagegen u. a. beim Finanzanlagevermögen einen Zugang von 6,5 Mio. € gebucht. Dieser hätte zutreffend beim Umlaufvermögen erfasst werden müssen (vgl. auch T 53 Abs. 3 und Fußnote im Druckstück, S. 225). Ob die Vermögensbestände bei den beiden genannten Kapiteln insgesamt in zutreffender Höhe ausgewiesen sind, kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen.

- 55 Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 1.032.364.714,64 € entspricht nicht dem Ergebnis der manuell aufgestellten Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen ist bei deren Aufstellung wie in den Vorjahren verfahren. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ der Übersicht – getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen – hat sie die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 895.575.764,97 € (765.164.528,75 € Hauptverwaltung und 130.411.236,22 € Bezirksverwaltungen) aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 136.788.949,67 € (127.962.365,23 € Hauptverwaltung und 8.826.584,44 € Bezirksverwaltungen). In der Übersicht über den Geldbestand hat die Senatsverwaltung für Finanzen die jeweiligen Differenzen aufgliedert und erläutert.

Die in der Erläuterung für die Allgemeinen Finanz- und Vermögensangelegenheiten (Einzelplan 29) ausgewiesene Abweichung von 127.956.592,70 € ist nicht zutreffend. Bei der Ermittlung des Geldbestandes für Rücklagen der Hauptverwaltung wurde der Bestand der „Versorgungsrücklage“ berücksichtigt, obwohl er beim Sondervermögen nachgewiesen ist. Der Bestand der nach dem Buchungsschluss gebildeten Infrastrukturrücklage ist durch die Senatsverwaltung für Finanzen nicht berücksichtigt worden. Das trifft auch auf das innere Darlehen aus den nicht verbrauchten Mitteln der Rücklage für die Kapitalzuführungen an die FBB zu. Daneben gab es eine nicht nachvollziehbare Zugangsbuchung im Vermögen. Der Bestand des Einzelplans 29 beträgt insgesamt 542.632.422,94 € und weicht zum Vermögensnachweis um 255.855.000 € ab.

Auch die in der Erläuterung für die Bezirke ausgewiesenen Abweichungen von 8.826.584,44 € sind nicht zutreffend. Der Betrag für den Bezirk Mitte kann nicht nachvollzogen werden. Die hohe Abweichung beim Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf, der Stiftungsvermögen im Rücklagevermögen nachgewiesen hat, fehlt. Durch Additionsfehler ist zudem der Zugang beim Bezirk Tempelhof-Schöneberg nicht berücksichtigt.

Der als Jahresendbestand 2014 vom Rechnungshof ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 637.266.121,45 €. Der für die Bezirksverwaltungen insgesamt ermittelte Geldbestand beträgt 131.039.024,97 €.

Insgesamt weicht die Vermögensrechnung vom Geldbestand daher um 264.059.568,22 € (255.860.772,53 € Hauptverwaltung, 8.198.795,69 € Bezirksverwaltungen) ab.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Daten der Vermögensrechnung 2014 nicht belastbar.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Vermögensrechnung seit dem Jahr 2007 in ihrer Struktur umgestaltet. Die Änderungen zur Vermögensrechnung hat sie in diversen Einzelschreiben geregelt. Die Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO hat sie entgegen ihrer Zusage bisher jedoch noch nicht entsprechend angepasst. 56

Die in dem Vermögensteil Sachanlagevermögen zu erfassenden Daten, wie z. B. Mobilien und Immobilien, stammen aus dem ProFiskal-Modul Anlagenbuchhaltung. Zur Anlagenbuchhaltung gibt es Konzepte und ebenfalls eine Reihe von Einzelschreiben und Hinweisen. Ein zusammengefasstes aktuelles Regelwerk zur Anlagenbuchhaltung, das z. B. auch die Erfassung von Vermögen der Betriebe und Sondervermögen behandelt, ist nicht vorhanden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO an die bisherigen Einzelregelungen zur Erstellung der Vermögensrechnung anpasst. Ferner erwartet er, dass sie sämtliche bestehenden Regelungen zur Anlagenbuchhaltung zusammenfasst.

Überschreitungen der im Haushaltsgesetz 2014/2015 festgelegten Ermächtigungen für **Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen** sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahres 2014 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 7.718,1 Mio. € ausgewiesen. 57

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LHO die Buchführung auch für solche eingegangenen Verpflichtungen bzw. Gewährleistungen angeordnet, die aufgrund gesetzlicher Einstandspflichten bestehen, die ohne eine gesetzliche Ermächtigung übernommen wurden oder die Annex einer Rechtsbeziehung sind (vgl. Jahresbericht 2007, T 263 bis 268 sowie dazu ergangener Auf lagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 11. September 2008, Plenarprotokoll 16/34). Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen berichtet.

Die Prüfung der Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2014 ließ Unzulänglichkeiten erkennen. 58

So fehlen im flächenmäßigen Nachweis des Grundvermögens die dem SILB übertragenen, außerhalb Berlins gelegenen Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 153.109 m². Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um das Grundstück der Justizvollzugsanstalt Heidering in Großbeeren mit einer Fläche von 152.123 m². Der Rechnungshof erwartet, dass organisatorische Maßnahmen eingeleitet werden, damit die dem SILB übertragenen Flächen außerhalb Berlins in der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass der flächenmäßige Nachweis für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 zu geringe Angaben ausweist. Die Flächen des Bezirks Charlottenburg-Wilmersdorf sind nicht in der zutreffenden Höhe berücksichtigt. Die ausgewiesene Gesamtfläche für das Haushaltsjahr 2012 von 527.790.780 m² ist um 20.007.317 m² zu gering ausgewiesen. Sie beträgt tatsächlich 547.798.097 m². Die ausgewiesene Gesamtfläche für das Haushaltsjahr 2013 von 527.300.675 m² ist um 19.881.790 m² zu gering ausgewiesen. Zutreffend ist eine Größe von 547.182.465 m².

Der Rechnungshof erwartet, dass im künftigen Abschlussbericht die Angaben in der Mehrjahrestabelle für die Haushaltsjahre 2014, 2013 und 2012 entsprechend korrigiert und die Veränderungen in einer Fußnote erläutert werden.

3.5 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

- 59 Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, weitgehend ordnungsgemäß belegt. Er hat jedoch festgestellt, dass die Buchungen der Einnahmen aus dem Bereich Handyparken in der Rechnungslegung nicht vollständig belegt sind.

3.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 60 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2014 ist unvollständig und fehlerbehaftet. Das ausgewiesene Gesamtergebnis entspricht nicht der Buchführung. Die Vermögensrechnung ist insbesondere aufgrund versäumter und unzutreffender Buchungen insgesamt nicht belastbar.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat eine vollständige und richtige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt sowie künftig eindeutige Regelungen zum Ausweis des Vermögens und der Schulden trifft.

4 Kreditaufnahme

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist für das Haushaltsjahr 2014 im Soll wie im Ist eingehalten.

Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB bestimmt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin darüber hinaus die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten.

61

Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2014 war eine Netto-Tilgung von 122,7 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2014 (Drs 17/2444) betrug sie tatsächlich 487,0 Mio. €.

Ansicht 36: Nettokreditaufnahme (Netto-Tilgung)

	Plan	Ist
	– € –	
Einnahmen aus		
Kredit am Kreditmarkt	7.888.391.000,00	8.063.902.769,51
Kredit vom Bund	0,00	0,00
Inanspruchnahme eines inneren Darlehens	0,00	0,00
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	-7.978.600.000,00	-8.404.570.612,01
im öffentlichen Bereich	-32.513.000,00	-52.515.162,71
eines inneren Darlehens	0,00	-93.795.000,00
Nettokreditaufnahme (Netto-Tilgung)	-122.722.000,00	-486.978.005,21

Der nach dem Haushaltsgesetz 2014/2015 eingeplanten Netto-Tilgung von 122,7 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1.090,3 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Tilgung betrug 487,0 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 919,1 Mio. €. Damit ist die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze im Soll wie im Ist eingehalten.

Die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits nach dem Konsolidierungshilfengesetz ist in T 17 dargestellt.

62 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2013 (§ 18 Abs. 3 LHO),
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 14/15),
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen BER (§ 2 Abs. 2 HG 14/15),
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 3 HG 14/15).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2014 für 2015 aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 14/15).

63 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im Haushaltsgesetz 2014/2015 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2014 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2014 (Drs 17/2444) dargestellt. Im Einzelnen sind folgende Ergebnisse erzielt worden:

**Ansicht 37: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen
(ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung (vgl. T 62)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	– € –	
Restermächtigung 2013		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-488.240.230,26	
Soll – Kredite am Kreditmarkt	484.942.000,00	
	973.182.230,26	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2014	459.074.938,00	0,00
Kredite am Kreditmarkt		
gem. Haushaltsgesetz	0,00	-340.667.842,50 ² -93.795.000,00 ³
gem. Kreditfinanzierungsplan/ Haushaltsplan	-90.209.000,00	
	-90.209.000,00	-434.462.842,50
Inanspruchnahme des inneren Darlehens¹		0,00
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt		
gem. Kreditfinanzierungsplan ¹	7.978.600.000,00	7.978.550.612,01
vorzeitige Tilgungen ¹		426.020.000,00
Tilgungen kurzfristiger Kredite ¹		0,00
		8.404.570.612,01



Art der Ermächtigung (vgl. T 62)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	– € –	
Kredite zur Tilgung des inneren Darlehens¹		93.795.000,00
Restermächtigung 2014		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-434.462.842,50	
Soll – Kredite am Kreditmarkt	-90.209.000,00	
	344.253.842,50	
Vorgriffsermächtigung für 2015	468.721.002,00	0,00

1 In § 2 Abs. 2 und 3 HG 14/15 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

2 Netto-Tilgung am Kreditmarkt

3 Netto-Tilgung bei der Rücklage BER

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. 6 HG 14/15). Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der zulässige Höchstbetrag zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen lag gemäß Haushaltsgesetz 2014/2015 bei 50 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2014 bei 30,6 Mrd. €. Er ist mit 9,8 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

64

Ferner war die Senatsverwaltung für Finanzen verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 3 HG 14/15). Im Jahr 2014 hat die Verwaltung keinen neuen Währungsswap abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Derivatbericht neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Sie ermittelte für das Jahr 2014 einen wirtschaftlichen Erfolg von 37,5 Mio. €. Der kassenmäßige Verlust lag für 2014 bei 145,8 Mio. €.

Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen (§ 2 Abs. 4 HG 14/15). Der Höchstbetrag lag nach dem Haushaltsgesetz 2014/2015 bei 3,0 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung betrug maximal 1,2 Mrd. €, der Höchstbetrag ist somit eingehalten worden.

65

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Schwerpunktthema Infrastruktur

5 Unzureichendes Erhaltungsmanagement für Brücken in der Baulast Berlins

Der Zustand der 821 Brücken in der Baulast Berlins (Stand: 2014) hat sich in den Jahren 2005 bis 2014 dramatisch verschlechtert. Dies hat in zunehmendem Maße Verkehrsbeeinträchtigungen zur Folge. Die für die Brückenerhaltung bereitgestellten Haushaltsmittel bleiben seit Jahren hinter dem Finanzbedarf weit zurück. Die überschlägig geschätzten Kosten für den Abbau des Erhaltungsrückstands betragen mehr als 1 Mrd. €. Diese besorgniserregende Entwicklung zwingt dazu, den Erhalt der öffentlichen Brückeninfrastruktur Berlins im Rahmen eines Erhaltungsmanagements systematisch zu betreiben und die begrenzten Finanzmittel auf dieser Grundlage bedarfsgerecht und nach Prioritäten einzusetzen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat bisher nicht für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Brückenerhaltungsmanagement gesorgt. Wenn die Senatsverwaltung nicht handelt, wird sich die Brückeninfrastruktur weiter verschlechtern. Es besteht die Gefahr, dass die Verkehrsbeeinträchtigungen weiter zunehmen und die wirtschaftliche Entwicklung Berlins nachteilig beeinflussen.

5.1 Einleitung

- 66 Funktionsgerechte und leistungsfähige **Brücken** sind eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Verkehrsinfrastrukturen die Anforderungen des Personen- und Güterverkehrs dauerhaft erfüllen und ihren notwendigen Beitrag für wirtschaftlichen Erfolg und Wohlstand leisten können.³⁷ Die Erhaltung und Erneuerung der Brückenbauwerke im Zuge von öffentlichen Straßen ist deshalb eine Kernaufgabe des Staates im Bereich der Daseinsvorsorge.
- 67 Die Straßenbrücken Berlins sind wachsenden verkehrlichen **Beanspruchungen**, insbesondere durch einen stärker werdenden Schwerlastverkehr, und ständigen Umwelteinwirkungen ausgesetzt. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat im Januar 2014 gegenüber dem Abgeordnetenhaus angegeben, dass eine Vielzahl von Brücken aktuell zur Sanierung anstehen³⁸. 29 Brücken seien be-

37 vgl. Vorjahresbericht, T 60

38 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 24. Januar 2014 auf die Kleine Anfrage „Baufällige Brücken in Berlin“ vom 29. November 2013 (Drs 17/12922)



reits gewichtsbeschränkend beschildert. Diese Umstände sowie das zunehmende Alter der Brückenbauwerke und die Begrenztheit der Haushaltsmittel zwingen dazu, den Erhalt der Brücken systematisch zu betreiben, damit sie ihre Verkehrsfunktion dauerhaft erfüllen können. Hierzu bedarf es eines fachlich fundierten, wirtschaftlich optimierten und nach Prioritäten ausgerichteten planmäßigen und systematischen Erhaltungsmanagements für die Brückenbauwerke.

Der Rechnungshof hat die beschriebene Ausgangslage zum **Anlass** genommen, zu prüfen, ob die für Ingenieurbauwerke zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt zum Erhalt der Brücken in der Baulast Berlins ein planmäßiges und systematisches Erhaltungsmanagement betreibt. 68

5.2 Berliner Brücken, Baulast und Zuständigkeiten

Die 821 **Brücken** in der **Baulast Berlins**³⁹ haben eine Fläche von rd. 374.000 m². Im Jahr 2014 waren hiervon 604 Brücken (73,6 %) älter als 25 Jahre, 301 Brücken (36,7 %) älter als 50 Jahre und 103 Brücken (12,5 %) sogar älter als 100 Jahre. Im Vergleich dazu waren im Jahr 2006 von den damals 797 Brücken in der Baulast Berlins lediglich 511 Brücken (64,1 %) älter als 25 Jahre, 273 Brücken (34,3 %) älter als 50 Jahre und nur 68 Brücken (8,5 %) älter als 100 Jahre.⁴⁰ 69

Mit der Bereitstellung von Straßen und Brücken für den öffentlichen Verkehr besteht die Aufgabe, die Verkehrsanlagen den Mobilitätsanforderungen entsprechend zu erhalten, zu erneuern und anzupassen (Straßenbaulast). Im Land Berlin umfasst die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung der öffentlichen Straßen zusammenhängenden Aufgaben (§ 7 Abs. 2 Satz 1 Berliner Straßengesetz – BerlStrG). In Berlin sind Brücken im Zuge von Straßen Bestandteil der öffentlichen Straße (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a BerlStrG). Die **Brückenbaulast** ist insoweit Teil der im Berliner Straßengesetz geregelten Straßenbaulast. 70

Die Brücken sind im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Trägers der Straßenbaulast so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, zu verbessern oder zu ändern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 BerlStrG). Die **Brückenerhaltung** durch Unterhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen ist dabei eine zentrale Aufgabe. Sie ist darauf gerichtet, dass die Brücken die sich aus dem Verkehrsbedürfnis ergebenden Anforderungen an die Funktions- und Leistungsfähigkeit sowie die Verkehrssicherheit dauerhaft erfüllen. Der Substanzerhalt der Brücken ist zudem ein Gebot der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 LHO). Zur ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Erfüllung dieser Aufgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand bedarf es eines entsprechenden Erhaltungsmanagements. 71

39 Stand: 2014 (ohne Brücken im Zuge von Autobahnen und Bundesfernstraßen) – Angabe der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

40 Angabe der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

- 72 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ist **zuständig** für die Brücken im Zuge öffentlicher Straßen und damit auch für die Brückenerhaltung.⁴¹ Sie ist außerdem zuständig für den Erlass von Bauvorschriften des Straßen- und Ingenieurbaus.⁴² Die Einführung und Durchführung eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Erhaltungsmanagements für die Brücken in der Baulast Berlins ist Teil dieser umfassenden Zuständigkeit und Verantwortung.

5.3 Erhaltung der Brückeninfrastruktur – Entwicklungen

- 73 Der **Brückenzustand** ist ein wichtiger Indikator für Art, Umfang und Dringlichkeit von Erhaltungsmaßnahmen. Seine regelmäßige Erfassung und Bewertung bildet eine wesentliche Grundlage für die Erhaltungsplanung. Der Zustand der Brücken in der Baulast Berlins ist durch turnusmäßige Bauwerksprüfungen systematisch zu erfassen und mit Zustandsnoten zu bewerten.⁴³

Ansicht 38: Zustandsnoten und daraus folgende Arten der Erhaltung

Zustand		Notwendige Art der Erhaltung
Notenbereich	Beschreibung	
1,0 bis 1,4	sehr gut	laufende Unterhaltung
1,5 bis 1,9	gut	laufende Unterhaltung
2,0 bis 2,4	befriedigend	mittelfristige Instandsetzung
2,5 bis 2,9	ausreichend	kurzfristige Instandsetzung
3,0 bis 3,4	nicht ausreichend	umgehende Instandsetzung
3,5 bis 4,0	ungenügend	umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung

Quelle: Nr. 7 RI-EBW-PRÜF (vereinfachte Darstellung Rechnungshof)

- 74 Die **Zustandsnoten** geben Auskunft über die notwendige Art der Erhaltung (Unterhaltung, Instandsetzung bzw. Erneuerung) und ihre Dringlichkeit (vgl. Ansicht 1). So befinden sich Brückenbauwerke mit einer Zustandsnote von 2,0 bis 2,4 zwar noch in einem befriedigenden Zustand. Die Bauwerke müssen jedoch mittelfristig instandgesetzt werden. Ab einer Zustandsnote von 2,5 bis 2,9 müssen kurzfristige, ab einer Zustandsnote von 3,0 sogar umgehende Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die laufende Unterhaltung allein reicht ab einer Zustandsnote von 2,0 nicht mehr aus, um das Brückenbauwerk wieder in einen standsicheren, verkehrssicheren oder dauerhaften Zustand zu versetzen. Die Zustandsnoten sind daher ein wichtiger Ausgangspunkt für die netzbezogene Erhaltungsplanung und die objektbezogene Planung konkreter Erhaltungsmaßnahmen.

41 § 4 Abs. 1 Satz 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG), Nr. 10 Abs. 7 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) i. V. m. Abschnitt IX Nr. 19 der Geschäftsverteilung des Senats vom 12. April 2012

42 Abschnitt IX Nr. 24 der Geschäftsverteilung des Senats

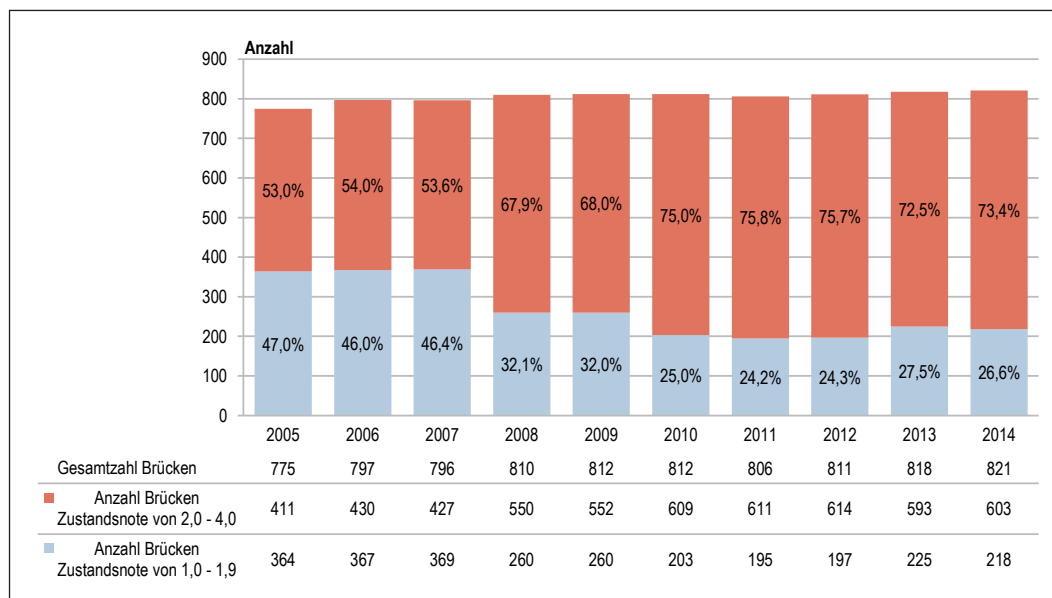
43 Grundlage der Bauwerksprüfungen und der Zustandsbewertung für die Brücken Berlins sind die Vorgaben der DIN 1076, der RI-EBW-PRÜF und der ASB-ING (vgl. Fußnote 48)



In den Jahren **2005 bis 2014** hat sich der an den Zustandsnoten ablesbare Zustand der Brücken in der Baulast Berlins wie folgt entwickelt:

75

Ansicht 39: Zustandsentwicklung der Brücken Berlins 2005 bis 2014 anhand der Zustandsnoten



Quelle: Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt; Berechnungen Rechnungshof

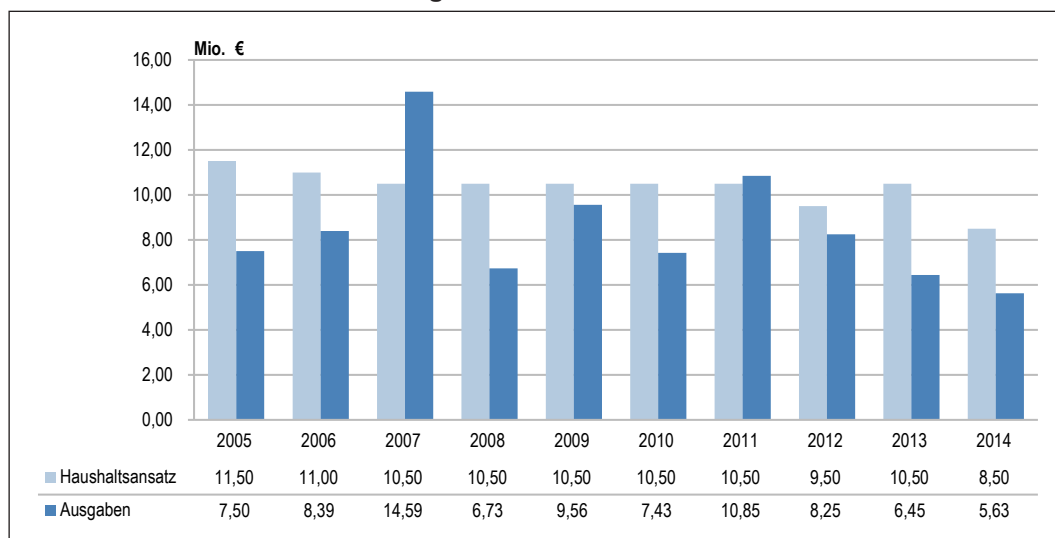
In den Jahren 2005 bis 2014 ist die Gesamtzahl der Brücken von 775 auf 821 Brücken angestiegen (Anstieg 5,9 %). Die Zahl der Brücken im Bereich der Zustandsnoten von 1,0 bis 1,9 (sehr guter bis guter Zustand) hat sich in diesem Zeitraum – trotz gestiegener Brückenzahl – erheblich vermindert. Im Jahr 2005 wiesen noch 364 der insgesamt 775 Brücken (47 %) eine Zustandsnote von 1,0 bis 1,9 auf. Demgegenüber befanden sich im Jahr 2014 lediglich 218 Brücken der inzwischen insgesamt 821 Brücken (26,6 %) in einem sehr guten bis guten Zustand. Während im Jahr 2005 noch etwa die Hälfte aller Brücken einen sehr guten bis guten Zustand aufwies, ist dieser Anteil bis zum Jahr 2014 auf nur noch ein Viertel aller Brücken gesunken. Im Jahr 2014 befanden sich nahezu drei Viertel aller Brücken (73,4 %) in einem Zustand, der umgehende, kurz- oder mittelfristige Instandsetzungsmaßnahmen erfordert. Die Zahl der Brücken, die einen nicht ausreichenden oder ungenügenden Zustand aufweisen (Notenbereich 3,0 bis 4,0), ist von 11 Brücken im Jahr 2005 (1,4 % von insgesamt 775 Brücken) auf 46 Brücken im Jahr 2014 (5,6 % von insgesamt 821 Brücken) angestiegen und hat sich damit vervierfacht. Der Zustand der Brücken in der Baulast Berlins hat sich somit in den Jahren 2005 bis 2014 drastisch verschlechtert.

76

Die in den Haushaltsplänen veranschlagten Ausgaben (Haushaltsansätze) und die tatsächlich getätigten Ausgaben für die **Brückenunterhaltung** haben sich in den Jahren 2005 bis 2014 wie folgt entwickelt:

77

Ansicht 40: Brückenunterhaltung 2005 bis 2014 – Haushaltsansätze und Ausgaben der Senatsverwaltung



Quellen: Haushaltspläne der Jahre 2005 bis 2014 (Kapitel 1255 Titel 52102)⁴⁴, Haushaltsrechnungen 2005 bis 2014

- 78 In den Jahren 2005 bis 2014 haben sich die **Haushaltsansätze** für die bauliche Unterhaltung der Brücken insgesamt rückläufig entwickelt. Waren im Jahr 2005 im Haushaltsplan noch 11,5 Mio. € für die bauliche Unterhaltung der Brücken vorgesehen, so wurden im Haushaltsplan 2014 hierfür nur noch 8,5 Mio. € veranschlagt.
- 79 Die tatsächlichen jährlichen **Ausgaben** für die Unterhaltung der Brücken in der Baulast Berlins waren in den Jahren 2005 bis 2014 volatil. Seit dem Jahr 2011 haben sich die Ausgaben stark rückläufig entwickelt. Zudem lagen die tatsächlichen Ausgaben der Senatsverwaltung für die Brückenunterhaltung mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2011 jeweils – teilweise erheblich – unter den Haushaltsansätzen für die entsprechenden Jahre.
- 80 **Insgesamt** wurden in den Haushaltsplänen der Jahre 2005 bis 2014 für die Brückenunterhaltung Ausgaben von **103,5 Mio. € veranschlagt**. Demgegenüber hat die Senatsverwaltung für die Unterhaltung der Brücken in diesem Zeitraum lediglich **85,4 Mio. € verausgabt**. Damit blieben im Zeitraum 2005 bis 2014 die tatsächlichen Ausgaben um 17,5 % hinter den veranschlagten Ausgaben zurück. Die mit den für die Brückenunterhaltung veranschlagten Haushaltsansätzen verbundenen finanziellen Möglichkeiten wurden – ungeachtet der Frage, ob die Ansätze dem Unterhaltungsbedarf überhaupt entsprechen – nicht vollständig ausgeschöpft. Als Gründe hierfür hat die Senatsverwaltung im Rahmen der Prüfung insbesondere Verzögerungen bei den Planungs- und Bauabläufen, zusätzliche

⁴⁴ Kapitel 1255 Titel 52102 – Unterhaltung baulicher Anlagen des Brücken- und Tunnelbaus einschließlich der Durchlässe in Grünanlagen. Diese Haushaltsstelle beinhaltet die Unterhaltung und Instandsetzung (einschließlich Wartung und Betrieb) von Brücken, Hochstraßen, Notbrücken, Tunnelanlagen, Durchlässen und sonstigen Ingenieurbauwerken sowie von Brücken und Rohrdurchlässen in öffentlichen Grünanlagen und den Berliner Forsten.

Untersuchungen, Abhängigkeiten von Baumaßnahmen Dritter, Änderungen der baulichen, wirtschaftlichen, verkehrlichen sowie politischen Randbedingungen und eine nicht ausreichende Kapazität an Personal mit der erforderlichen fachlichen Qualifikation angeben.

Für **Investitionen** – Ersatzneubauten⁴⁵ – zum Erhalt der Brückeninfrastruktur (Brücken in der Baulast Berlins) wurden nach Angabe der Senatsverwaltung in den Jahren 2005 bis 2014 insgesamt **51,2 Mio. €** ausgegeben (einschließlich Fördermittel und sonstige Drittmittel). 81

Die Senatsverwaltung schätzt den **Finanzbedarf** für die Instandsetzungsmaßnahmen und Ersatzneubauten zum Abbau des Sanierungsstaus bei den Brücken in der Baulast Berlins auf 375 Mio. € (Stand: Juli 2015)⁴⁶. Tatsächlich hat sie im genannten Zeitraum lediglich 136,6 Mio. € für Brückenunterhaltungsmaßnahmen und Ersatzneubauten verausgabt. 82

Die **verausgabten Finanzmittel** haben erkennbar (T 75) nicht ausgereicht, um einen Erhaltungsstau bei den Brücken in der Baulast Berlins zu verhindern. Die dargestellte Entwicklung des Zustands der Berliner Brücken und die Ausgabenentwicklung erfordern dringend wirksame Gegenmaßnahmen, um den negativen Trend aufzuhalten und umzukehren.

5.4 Grundlagen des Brückenerhaltungsmanagements

Die **Erhaltung der Brücken** ist darauf gerichtet, dass die Brückenbauwerke innerhalb des (vorgegebenen) Nutzungszeitraums die Anforderungen an die Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit erfüllen. Zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Planung von Maßnahmen zum Brückenerhalt als einer Kernaufgabe der Straßenbaulast (T 66, 70) sowie zur Ermittlung und Deckung des daraus folgenden Finanzbedarfs ist ein effizientes Brückenerhaltungsmanagement erforderlich. 83

Das **Brückenerhaltungsmanagement** ist ein Komplex von arbeitsteilig zu erfüllenden Leitungs-, Planungs-, Controlling-, Fach- und Verwaltungsaufgaben zur ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen, strategischen und operativen sowie netz- und objektbezogenen Vorbereitung, Finanzierung und Durchführung von Brückenerhaltungsmaßnahmen. Es hat zum Ziel, die Brücken in einem den Anforderungen (Standsicherheit, Verkehrssicherheit, Dauerhaftigkeit) entsprechenden funktionsfähigen Zustand zu erhalten (Unterhaltung) oder sie in diesen Zustand 84

45 In Berlin werden Ersatzneubauten in den Haushaltsplänen investiv (Gruppe 727) veranschlagt.

46 Grundlage für diese Schätzung ist eine Projektliste der Senatsverwaltung (Stand: Juli 2015), die 54 Erhaltungsmaßnahmen an Brücken in der Baulast Berlins enthält.

zu bringen (Instandsetzung/Erneuerung/Ersatzneubau).⁴⁷ Das Brückenerhaltungsmanagement soll zu diesem Zweck die Entscheidungsfindung für Erhaltungsstrategien und Erhaltungsmaßnahmen auf Netz- und Objektebene auf der Grundlage objektiver Beurteilungskriterien systematisieren und optimieren.

- 85 Für einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Brückenerhalt ist es geboten, hierfür erlassene **Vorschriften** im Rahmen des Erhaltungsmanagements zu beachten und bestehende fachliche **Empfehlungen** heranzuziehen. Die Senatsverwaltung hat für die Erhaltung der Brücken in der Baulast Berlins eine Reihe von Verwaltungsvorschriften erlassen und hierbei verschiedene Richtlinien des Bundes in Berlin verbindlich eingeführt.⁴⁸ Daneben enthalten die auf Bundesebene im Entwurf vorliegende Richtlinie zur Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING) und die Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen zum Brücken- und Ingenieurbau fachkundige Empfehlungen für die Brückenerhaltung und das Erhaltungsmanagement.⁴⁹
- 86 Ein zentrales Instrument des Brückenerhaltungsmanagements ist ein **Bauwerks-Management-System** (BMS) mit technischen und operativen Funktionen. Das BMS liefert zur Erhaltung von Ingenieurbauwerken im Zuge von Straßen **Empfehlungen** zur Erreichung definierter Ziele eines effizienten Betriebs, für die Auswahl optimaler Erhaltungsmaßnahmen sowie für Dringlichkeitsreihungen und Erhaltungsprogramme auf Netzebene. Das BMS dient der Planung und Steuerung von Erhaltungsmaßnahmen und hat eine modulare Struktur:

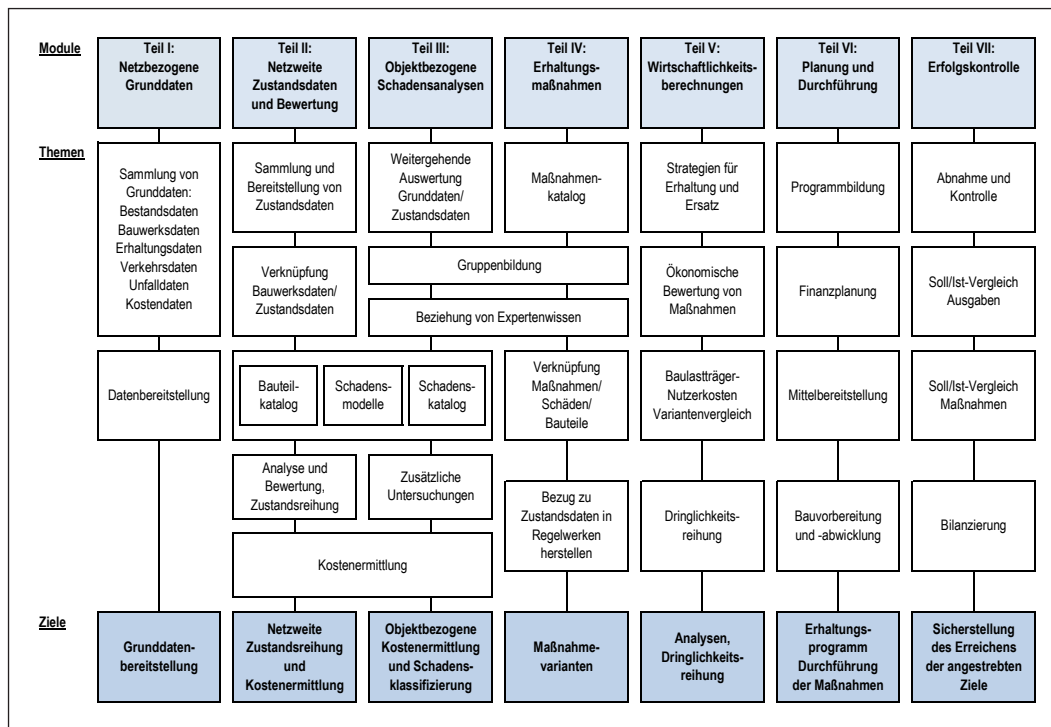
47 vgl. zum Brückenerhaltungsmanagement Peter Haardt: „Konzeption eines Managementsystems zur Erhaltung von Brücken- und Ingenieurbauwerken“, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen – Brücken- und Ingenieurbau, Heft B 25, März 1999

48 Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über die DIN 1076 – Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen, Überwachung und Prüfung für den Brücken- und Ingenieurbau, Ausgabe November 1999 – (Einführung DIN 1076, Überwachung und Prüfung) vom 23. März 2005 (ABl. S. 1479)
Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über die Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 für den Brücken- und Ingenieurbau, Ausgabe 2013 (Einführung RI-EBW-PRÜF) vom 12. August 2013 (ABl. S. 1786)
Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über die Anweisung Straßeninformationsbank, Teilsystem Bauwerksdaten für den Brücken- und Ingenieurbau, Ausgabe März 2004 (Einführung ASB-ING) vom 23. März 2005 (ABl. S. 1479)
Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes hinsichtlich der Sammlung Brücken- und Ingenieurbau/Fassung Dezember 2008 (Einführung der Sammlung Brücken- und Ingenieurbau/Fassung Dezember 2008) vom 25. Juni 2009 (ABl. S. 1816)
Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über die Fortschreibung der Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Ingenieurbauten – Ausgabe April 2010 – (Einführung Fortschreibung ZTV-ING) vom 20. Oktober 2010 (ABl. S. 1881)

49 vgl. z. B. Peter Haardt: „Konzeption eines Managementsystems zur Erhaltung von Brücken- und Ingenieurbauwerken“, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen – Brücken- und Ingenieurbau, Heft B 25, März 1999; ferner Peter Haardt: „Entwicklung eines Bauwerks-Management-Systems für das deutsche Fernstraßennetz – Stufen 1 und 2“, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen – Brücken- und Ingenieurbau, Heft B 43, September 2003



Ansicht 41: Module des BMS



Quelle: Nr. 3.1 Leitfaden Objektbezogene Schadensanalyse (OSA)⁵⁰

Zu den **strategischen Aufgaben** des Brückenerhaltungsmanagements gehört es, die langfristige Entwicklung des Brückenzustands und anderer entscheidender Einflussfaktoren (z. B. die Verkehrsbelastung) netzbezogen auf Basis der Grunddaten (Modul I) sowie der bewerteten Zustandsdaten (Modul II) zu prognostizieren (vgl. Module IV bis VI). Darauf aufbauend werden die Auswirkungen von Bau- und Erhaltungsprogrammen unter den bestehenden Rahmenbedingungen abgeschätzt. Diese Informationen dienen dazu, den langfristigen Erhaltungs- und Finanzbedarf für die Brückenerhaltung netzbezogen zu ermitteln (Erhaltungsstrategie), auf dieser Grundlage strategische und mittelfristige Programme zu bilden und die Anmeldungen zur Finanzplanung vorzunehmen.

87

Die **operativen Aufgaben** des Brückenerhaltungsmanagements bestehen im Wesentlichen darin, den Erhaltungsbedarf objektbezogen, d. h. auf der Basis der Grunddaten und der bewerteten Zustandsdaten, festzustellen (vgl. Module I bis IV). Auf dieser Grundlage werden die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen nach Prioritäten festgelegt, die Kosten und daraus resultierend der Finanzbedarf ermittelt, die Finanzierung geplant und sichergestellt (Bereitstellung der Haushaltsmittel) sowie die Maßnahmen durchgeführt (vgl. Module V und VI). Schließlich sind im

88

50 vgl. Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes hinsichtlich der Sammlung Brücken- und Ingenieurbau/Fassung Dezember 2008 (Einführung der Sammlung Brücken- und Ingenieurbau/Fassung Dezember 2008) vom 25. Juni 2009 (ABl. S. 1816) i. V. m. der Sammlung Brücken- und Ingenieurbau – Richtlinien für die Erhaltung von Ingenieurbauten, dort Nr. 3 – Leitfaden Objektbezogene Schadensanalyse (OSA)

Rahmen eines effizienten Brückenerhaltungsmanagements auch Erfolgskontrollen durchzuführen, um die Zielerreichung feststellen zu können (Modul VII).⁵¹

- 89 Ein effizientes Brückenerhaltungsmanagement erfordert nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot eine aktuelle **elektronische Datenbank** und entsprechende **IT-Unterstützung** zur Erfassung, Auswertung, Bewertung und Verarbeitung der für die Vorbereitung und Durchführung der Brückenerhaltung erforderlichen Daten sowie zur Unterstützung der Management- und Entscheidungsprozesse. Nur mit einer IT-unterstützten systematischen, vollständigen Erfassung, Analyse und Bewertung der notwendigen Daten zur Brückeninfrastruktur können die erforderlichen Maßnahmen zur Bauwerkserhaltung netz- und objektbezogen festgelegt, kostenmäßig bestimmt sowie gezielt gesteuert und effizient evaluiert werden.

5.5 Erfassung des Brückenbestands und der Grunddaten

- 90 Grundlage eines effizienten Erhaltungsmanagements für Brücken ist zunächst die vollständige und systematische Erfassung des Brückenbestands und der darauf bezogenen Grunddaten. Hierzu gehört die Ermittlung und Dokumentation von objektbezogenen Bauwerksdaten und von netzbezogenen Grunddaten. Diese Informationen werden benötigt, um die für die Brückenerhaltung erforderlichen Fach- und Finanzentscheidungen treffen zu können. Die Anforderungen an die **objekt- und netzbezogene Erfassung** des Bestands an Brücken in der Baulast Berlins sind in der von der Senatsverwaltung erlassenen Anweisung Straßeninformationsbank, Teilsystem Bauwerksdaten für den Brücken- und Ingenieurbau – Ausgabe März 2004 – (ASB-ING)⁵² verbindlich geregelt. Danach werden zur objektbezogenen Erfassung des Brückenbestands als Bauwerksdaten insbesondere die Konstruktionsdaten, Prüfungsdaten und Verwaltungsdaten erhoben.⁵³ Hierzu gehören auch die Daten zu durchgeführten Bau- und Erhaltungsmaßnahmen und deren Kosten.⁵⁴ Für die Einordnung der Brückenbauwerke in das Straßennetz und zur Deckung des damit verbundenen Informationsbedarfs sind zudem Netzdaten, Bestandsdaten und Verkehrsdaten erforderlich.⁵⁵ An Verkehrsdaten sind insbesondere die durchschnittliche tägliche Verkehrsmenge, der Anteil des Schwerlastverkehrs am objektbezogenen Verkehrsaufkommen sowie die zulässige Geschwindigkeit zu ermitteln.⁵⁶ Die Daten sind nach Maßgabe der ASB-ING in der Straßeninformationsbank – Teilsystem Bauwerksdaten (SIB-Bauwerke) – zu erfassen.

51 vgl. Peter Haardt: „Konzeption eines Managementsystems zur Erhaltung von Brücken- und Ingenieurbauwerken“, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen – Brücken- und Ingenieurbau, Heft B 25, März 1999, Nr. 2.4.4 (S. 20 bis 22)

52 vgl. Fußnote 48

53 Abschnitt A. Nr. 1 ASB-ING sowie Abschnitt B. Satz 1 ASB-ING

54 Abschnitt B. Nr. 52 ASB-ING

55 Abschnitt A. Nr. 2 ASB-ING, vgl. auch Ansicht 41 – Modul I

56 Abschnitt C. Nr. 9 ASB-ING



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in der SIB-Bauwerke Daten zum Brückenbestand, insbesondere Konstruktions- und Prüfungsdaten sowie Daten zu durchgeführten Baumaßnahmen, erfasst und dokumentiert hat. Auch Änderungen am Bestand durch Erneuerungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen waren dokumentiert. Allerdings hat die Senatsverwaltung relevante Grunddaten zum Teil nicht in der Datenbank erfasst. Dies betrifft die Verkehrsdaten, insbesondere die Verkehrsmengen. Diese Angaben sind jedoch wichtige Parameter für die Priorisierung von Maßnahmen im Rahmen eines Brückenerhaltungsmanagements. Der Rechnungshof hat die insoweit unvollständige Datenerfassung in der SIB-Bauwerke beanstandet. 91

5.6 Erfassung des Brückenzustands

Ein an objektiven Kriterien ausgerichtetes Erhaltungsmanagement für Brücken ist ohne eine aktuelle **systematische Erfassung** (und anschließende Bewertung) des baulichen Zustands der Bauwerke nicht durchführbar. Denn der Bauwerkszustand bestimmt maßgeblich, ob und wann Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen sind. Er ist daher im Rahmen des Erhaltungsmanagements aktuell festzustellen. 92

Bei den Brücken in der Baulast Berlins ist der Brückenzustand durch vorgeschriebene **Bauwerksüberwachungen und -prüfungen** nach der DIN 1076⁵⁷ und der RI-EBW-PRÜF⁵⁸ systematisch zu erfassen. Die Ergebnisse von Überwachungen und Prüfungen sind in den Prüfbericht aufzunehmen. Er dokumentiert den Bauwerkszustand zum Zeitpunkt des Prüfungsabschlusses (Nr. 2.12 RI-EBW-PRÜF). Für sämtliche Ingenieurbauwerke sind zudem Bauwerksakten anzulegen, in denen alle für die Unterhaltung und laufende Bearbeitung wichtigen Angaben zum Bauwerk zu dokumentieren sind (Nr. 4.4 DIN 1076). Nach der Beseitigung von Schäden ist die Dokumentation über den Bauwerkszustand zeitnah zu aktualisieren. Die Daten über den Zustand der Brückenbauwerke sind auf der Grundlage der ASB-ING in der SIB-Bauwerke zu erfassen (vgl. Abschnitt A. Nr. 1 ASB-ING). Die ordnungsgemäße, einheitliche, vollständige und aktuelle Zustandserfassung der Brückenbauwerke bildet die Grundlage für die Zustandsbewertung und die weitere Erhaltungsplanung. 93

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer stichprobenartigen Prüfung festgestellt, dass die Senatsverwaltung den Zustand der Brücken insoweit in der SIB-Bauwerke erfasst hat. Die Zustandsdaten sind auch zeitnah aktualisiert worden. Beanstandungen haben sich nicht ergeben. 94

57 vgl. Fußnote 48

58 vgl. Fußnote 48

5.7 Bewertung des Brückenzustands

- 95 Ein an objektiven Kriterien ausgerichtetes systematisches Brückenerhaltungsmanagement erfordert im Anschluss an die Zustandserfassung (T 92 ff.) eine **Bewertung des baulichen Zustands** der Brückenbauwerke. Sie bezweckt die einheitliche und systematische Aufbereitung und Auswertung der insbesondere im Rahmen von Bauwerksprüfungen gewonnenen Zustandsdaten der Brückenbauwerke für den weiteren Entscheidungsprozess. Mithilfe der Zustandsbewertung können kritische Bereiche erkannt und der Erhaltungsbedarf bei den Brückenbauwerken eingeschätzt werden. Der bewertete Brückenzustand ist ein wichtiger Indikator für Art, Umfang und Dringlichkeit von Erhaltungsmaßnahmen. Die Zustandsbewertung der Brückenbauwerke ist damit notwendige Voraussetzung für die Bildung einer Erhaltungsstrategie und für Bauprogramme. Das Bewertungsverfahren sowie die Bildung von Zustandsnoten für die Brückenbauwerke sind in der RI-EBW-PRÜF⁵⁹ verbindlich geregelt (vgl. T 73 f.).
- 96 Der Rechnungshof hat im Rahmen einer stichprobenartigen Prüfung festgestellt, dass die Senatsverwaltung Brückenzustandsbewertungen – insbesondere die Zustandsnoten – auf der Grundlage der RI-EBW-PRÜF und der ASB-ING in der SIB-Bauwerke dokumentiert hat. Im Ergebnis von Bauwerksprüfungen/Bauwerksüberwachungen wurden die Zustandsbewertungen insoweit auch aktualisiert. Zu den für die Brücken Berlins ermittelten Zustandsnoten wird auf die Ansicht 39 verwiesen.

5.8 Erhaltungsbedarf, Erhaltungsstrategie und Bauprogramme

- 97 Zu den weiteren Kernaufgaben des Brückenerhaltungsmanagements gehört es, auf Basis der objekt- und netzbezogenen Bestands- und Grunddaten (T 90 ff.) sowie der bewerteten Zustandsdaten der Brückenbauwerke (T 95 f.) und unter Beachtung von Qualitäts- und Zielvorgaben (insbesondere aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Fachempfehlungen) den **strategischen und operativen Erhaltungsbedarf** zu ermitteln und daraus entsprechende Maßnahmen zur Bauwerkserhaltung abzuleiten. Die Bauwerkserhaltung beinhaltet alle baulichen Maßnahmen, die die Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit und damit die Funktionalität und die Substanz der Brückenbauwerke, Teilbauwerke oder einzelner Bauwerksteile wiederherstellen bzw. erhalten. Sie umfasst die Unterhaltung, die Instandsetzung und die Erneuerung der Brückenbauwerke.⁶⁰

59 vgl. Fußnote 48

60 Für die Abgrenzung von Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen in Berlin gelten die Nrn. 1.1.1 und 1.1.3 AV § 24 LHO; zur Einteilung der Bauwerkserhaltung vgl. auch Nr. 5.3 OSA, vgl. außerdem Peter Haardt: „Konzeption eines Managementsystems zur Erhaltung von Brücken- und Ingenieurbauwerken“, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen – Brücken- und Ingenieurbau, Heft B 25, März 1999, S. 7 f.



- Ein zweckmäßiges und wirtschaftliches Erhaltungsmanagement für Brückenbauwerke erfordert es, den **langfristigen Erhaltungsbedarf** prognostisch zu ermitteln und daraus eine längerfristige netzbezogene Erhaltungsstrategie mit strategischen Maßnahmen und entsprechender Prioritätensetzung abzuleiten. Hierzu bedarf es auch der Festlegung, welches Zustands- und Qualitätsniveau bei den Brückenbauwerken netzbezogen in welchen Zeiträumen erreicht bzw. gehalten werden soll. Außerdem ist es notwendig, den **mittel- und kurzfristigen Erhaltungsbedarf**, insbesondere auf Basis der Bauwerksdaten und der bewerteten Brückenzustandsdaten, objektorientiert zu ermitteln und auf dieser Grundlage die baulichen Maßnahmen zur Bedarfsdeckung nach Prioritäten operativ zu planen. Hierzu sind insbesondere Prioritätenlisten sowie operative Erhaltungsplanungen und Bauprogramme aufzustellen. Voraussetzung für die effiziente Ermittlung der erforderlichen Erhaltungsstrategie sowie der mittel- und kurzfristig an den Brückenbauwerken durchzuführenden Erhaltungsmaßnahmen ist zudem der Einsatz entsprechender IT-unterstützter Verfahren zur elektronischen Aufbereitung und Verarbeitung der aus der Bestandserfassung sowie aus der Zustandserhebung und -bewertung der Brücken gewonnenen Daten. 98
- Der Rechnungshof hat im Zuge der Prüfung festgestellt, dass die Senatsverwaltung eine **Projektliste**⁶¹ führt, in die sie insgesamt 97 Bauvorhaben für Brücken in der Baulast Berlins und für Brücken, die sie im Auftrag des Bundes verwaltet, aufgenommen hat. Darin enthalten sind 82 Erhaltungsmaßnahmen (44 Ersatzneubaumaßnahmen und 38 Instandsetzungsmaßnahmen). Außerdem sind in der Liste noch 15 Neubaumaßnahmen ausgewiesen. Auf die 821 Brücken in der Baulast Berlins (T 69) entfallen insgesamt lediglich 54 Erhaltungsmaßnahmen (26 Ersatzneubaumaßnahmen und 28 Instandsetzungsmaßnahmen). 99
- Weiterhin sind in der Projektliste zu den einzelnen Bauvorhaben Lage, Bauwerkszustand, Bauwerksmängel, verkehrliche Einschränkungen, Bearbeitungsstufe und Kosten angegeben. Die verkehrliche Bedeutung der Brückenbauwerke im Netz ist in der Projektliste jedoch nicht durchgängig angegeben. Eine nachvollziehbare Prioritätensetzung ist nicht dokumentiert. 100
- In weiteren Listen mit der Bezeichnung „**Instandsetzungsprogramm**“ werden diverse Bauvorhaben an verschiedenen Ingenieurbauwerken aufgeführt, die vom Objektbereich an den Projektbereich der Senatsverwaltung zur weiteren Bearbeitung abgegeben wurden bzw. deren Übergabe geplant ist. Zu den einzelnen Bauwerken/Bauvorhaben sind darin u. a. Baujahr, Zustandsnote, Leistungsumfang und Kosten vermerkt. Auch die jährlichen Gesamtkosten für alle gelisteten Bauvorhaben sind für mehrere Jahre dargestellt. Eine Prioritätensetzung ist jedoch auch hier nicht dokumentiert. Ein Überblick über die Gesamtzahl der instandsetzungsbedürftigen Brücken in der Baulast Berlins fehlt. 101

61 Projektliste für Ersatzneubauten/Instandsetzungen/Neubauten (Stand: Juli 2015)

- 102 Die Senatsverwaltung hat den **langfristigen Erhaltungsbedarf** für die 821 Brücken in der Baulast Berlins nicht systematisch netzbezogen auf der Basis der erfassten und bewerteten Brückenzustände ermittelt und periodisch fortgeschrieben. Obwohl der Anteil der Brücken in der Baulast Berlins, die Instandsetzungsmaßnahmen erfordern, in den letzten zehn Jahren von 53 % (2005) auf 73 % (2014) gestiegen ist (vgl. Ansicht 39), hat die Senatsverwaltung keine qualifizierte **netzbezogene Erhaltungsstrategie** mit IT-Unterstützung aufgestellt, um diesem Trend der Zustandsverschlechterung der Brückenbauwerke entgegenzuwirken und den Erhaltungsrückstand abzubauen.
- 103 Es fehlt zudem an einer auf alle Brückenbauwerke bezogenen nachvollziehbaren systematischen Ermittlung und Auflistung des **mittel- und kurzfristigen Erhaltungsbedarfs** und daraus abgeleiteten priorisierten operativen Erhaltungsplannungen und Bauprogrammen. Die Senatsverwaltung hat insbesondere den ihr in der SIB-Bauwerke vorliegenden umfassenden Datenbestand für die 821 Brückenbauwerke nicht genutzt, um aufgrund entsprechender Auswertungen mit IT-Unterstützung den aufgelaufenen Erhaltungsrückstand und den Bedarf an Erhaltungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Zustandsnoten und der Maßnahmenempfehlungen aus den Brückenprüfungen zu ermitteln. Zwar hat die Senatsverwaltung im Zuge der Prüfung angegeben, dass sie sich bei der Auswahl von Brücken für Baumaßnahmen von Kriterien leiten lasse, z. B. von dem baulichen Zustand, der verkehrlichen Bedeutung des Bauwerks im Netz und der Mitwirkung Dritter an der Finanzierung. Diese Kriterien sind jedoch zur Prioritätensetzung nicht ausreichend, weil nicht ersichtlich ist, mit welcher Gewichtung und nach welcher Systematik sie Anwendung finden.
- 104 Die von der Senatsverwaltung aufgestellten **Unterlagen** (T 99 und 101) genügen den Anforderungen an ein systematisches Erhaltungsmanagement nicht. Mit Stand des Jahres 2014 sind 603 der 821 Brücken in der Baulast Berlins in einem Zustand, der Instandsetzungsmaßnahmen notwendig macht. Diese 603 Brückenbauwerke sind jedoch weder in der von der Senatsverwaltung aufgestellten Projektliste (T 99) noch in den sog. Instandsetzungsprogrammen (T 101) vollständig enthalten. Den Unterlagen ist zudem keine nachvollziehbare Prioritätensetzung zu entnehmen. Insbesondere ist nicht erkennbar, warum gerade die in den Unterlagen der Senatsverwaltung enthaltenen Brückenbaumaßnahmen vordringlich sein sollen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- 105 Bei **drei ausgewählten Bauvorhaben** zur Brückenerhaltung hat der Rechnungshof geprüft, wie die Senatsverwaltung Erhaltungsmaßnahmen operativ plant und durchführt. Er hat hierzu insbesondere untersucht, ob die Senatsverwaltung die Maßnahmen im Interesse einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Brückenerhaltung zügig vorbereitet und durchgeführt hat. Außerdem hat er die Kostenentwicklung betrachtet.



Die **Salvador-Allende-Brücke** ist eine vielbefahrene vierspurige Straßenbrücke im Südosten Berlins (Bezirk Treptow-Köpenick). Sie ist eine der wichtigsten Verkehrsverbindungen zwischen den nördlich und südlich der Spree gelegenen Stadtteilen. Eine besondere Verkehrsfunktion kommt der Brücke für die Umfahrung der Altstadt Köpenick zu. Im Jahr 2008 hatte die Brücke die Zustandsnote 2,9. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung das Erfordernis einer Brückeninstandsetzung bereits im Jahr 2008 erkannt hatte. Sie hatte daraufhin mit der Maßnahmeplanung begonnen, die Bauvorbereitung jedoch auch im Jahr 2015 noch nicht abgeschlossen. Die Brücke hat mittlerweile die Zustandsnote 3,4 (Stand: November 2014). Ein Baubeginn ist weiterhin nicht absehbar. In dem bisher durchgeführten Planungsverfahren ist bei den Gesamtkosten eine Kostensteigerung von 15,5 Mio. € um 10,98 Mio. € auf 26,48 Mio. € (Steigerung um 70,8 %) zu verzeichnen. Die Brücke ist seit Februar 2014 halbseitig für den Verkehr gesperrt. 106

Die **Rhinstraßenbrücke** ist eine stark befahrene Straßenbrücke im Bezirk Marzahn-Hellersdorf. Die Brücke überspannt Bahngleisanlagen und verfügt je Fahrtrichtung über zwei Fahrspuren sowie über eine Gleisanlage für die Straßenbahn. Für die Verbindung der Stadtteile Hohenschönhausen und Friedrichsfelde hat sie eine wichtige Verkehrsfunktion. Im Jahr 2002 hatte die Brücke die Zustandsnote 2,7. Obwohl die Senatsverwaltung das Erfordernis einer Brückeninstandsetzung bereits im Jahr 2003 erkannt hatte, ist die Bauvorbereitung auch im Jahr 2015 – nach mehr als zehn Jahren – nicht abgeschlossen und ein Baubeginn noch nicht absehbar. Die Zustandsnote der Brücke hat sich in diesem Zeitraum auf 2,9 verschlechtert (Stand: November 2014). In dem bisher durchgeführten Planungsverfahren sind die Gesamtkosten von 4,06 Mio. € um 8,44 Mio. € auf 12,50 Mio. € (Steigerung um 208 %) gestiegen. 107

Die **Bösebrücke** im Nordosten Berlins ist eine vielbefahrene vierspurige Straßenbrücke mit Straßenbahngleisen. Sie ist eine der wichtigsten Verkehrsverbindungen zwischen den Bezirken Mitte und Pankow. Sie überquert im Zuge der Bornholmer Straße Bahngleisanlagen und ist eine wichtige innerstädtische Straßenverkehrsverbindung in Ost-West-Richtung. Im Jahr 2009 hatte die Brücke die Zustandsnote 2,9. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung bereits im Jahr 2005 das Erfordernis einer Brückeninstandsetzung erkannt hatte. Dennoch hat die Senatsverwaltung mit Erhaltungsmaßnahmen erst nach zehn Jahren im Jahr 2015 begonnen. Die Zustandsnote der Brücke hat sich bis zum Baubeginn auf die Note 3,0 verschlechtert (Stand: März 2012). In dem durchgeführten Planungsverfahren sind die Gesamtkosten von 0,85 Mio. € um 4,41 Mio. € auf 5,26 Mio. € gestiegen (Steigerung um 519 %). Im Jahr 2008 wurde die zulässige Höchstgeschwindigkeit zum Befahren der Brücke auf 30 km/h begrenzt. Außerdem wurde die Brücke für den Schwerlasttransport gesperrt. 108

Bei den vertieft untersuchten drei Bauvorhaben ist die Planung der für notwendig erachteten Brückenerhaltungsmaßnahmen von erheblichen Zeitverzögerungen 109

und fehlender nachvollziehbarer Prioritätensetzung gekennzeichnet. Die erhebliche Dauer der Vorbereitungsphase ist – neben anderen Einflüssen – eine wesentliche Ursache für Kostensteigerungen (weitere Verschlechterung des Brückenzustands, Baupreissteigerung). Der Rechnungshof führt diesen Befund maßgeblich auf ein **unzureichendes Brückenerhaltungsmanagement** zurück.

5.9 Ermittlung des Finanzbedarfs und Haushaltsanmeldung

- 110 Ein weiteres Kernelement eines systematischen und wirtschaftlichen Erhaltungsmanagements für Brücken ist die Ermittlung des lang-, mittel- und kurzfristigen **investiven und konsumtiven Finanzbedarfs** für die Erhaltung der Brückenbauwerke. Auf dieser Basis sind die langfristige Finanzierungsstrategie sowie die Finanz- und Haushaltsplanungen zur Finanzierung der Erhaltungsaufgaben (Unterhaltung, Instandsetzung, Erneuerung/Ersatzneubau) aufzustellen. Voraussetzung hierfür sind der zustandsbezogen ermittelte Erhaltungsbedarf, die daraus abgeleitete Erhaltungsstrategie und die aufgestellten Erhaltungsplanungen und Bauprogramme (T 97 ff.). Insbesondere ist das für die Beseitigung des Erhaltungsrückstands (Instandsetzung, Erneuerung/Ersatzneubau) notwendige Finanzvolumen zu ermitteln. Es ist die Grundlage für die Bestimmung einer längerfristigen Finanzierungsstrategie zum Abbau des Erhaltungsstaus (Abbaupfad Erhaltungsstau). Die Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Verantwortung für die Erhaltung der Brücken in der Baulast Berlins (T 72) für eine ordnungsgemäße Ermittlung des Finanzbedarfs zu sorgen und daraus die strategischen und operativen Finanz- und Haushaltsplanungen abzuleiten.
- 111 Das **Verfahren zur Ermittlung** des (lang-, mittel- und kurzfristigen) Finanzbedarfs ist unter Berücksichtigung fachlicher Gesichtspunkte und wirtschaftlicher Überlegungen festzulegen. Aus Gründen der bedarfsgerechten Bereitstellung von Finanzmitteln für die Brückenerhaltung ist es erforderlich, dass das Verfahren der Finanzbedarfsermittlung auf dem bewerteten Brückenzustand und dem daraus abgeleiteten strategischen und operativen Erhaltungsbedarf basiert. Für die Ermittlung des Finanzbedarfs zur haushaltstechnischen Vorbereitung von Erhaltungsmaßnahmen für Straßen einschließlich der Brücken ist daher in der ABau⁶² vorgeschrieben, dass die erhaltungsspezifischen Belange wie Altersstruktur, Zustand und Zyklen für die Wartung und Pflege zu berücksichtigen sind (Nr. 2.1 Satz 1 i. V. m. Nr. 6 Richtlinie III 150.V-I ABau). Zum Finanzbedarf der Brückenerhaltung im weiteren Sinne gehören nicht nur die voraussichtlichen Baukosten der entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen, sondern auch die zur Umsetzung dieser Bauaufgaben und der damit verbundenen Managementaufgaben notwendigen Personal- und Sachmittel. Die Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Verantwortung für die Erhaltung der Brücken in der Baulast Berlins im Zusammenwirken mit

62 Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau) – Neufassung 2014 –

der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung für den Erlass entsprechender Vorgaben (Verwaltungsvorschriften) zur Finanzbedarfsermittlung, insbesondere zur Festlegung sachgerechter Ermittlungsmodelle und geeigneter Berechnungsverfahren, zu sorgen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt den **Finanzbedarf** für die Erhaltung der Brücken in der Baulast Berlins nicht anhand des (bewerteten) Brückenzustands und dem daraus abgeleiteten Erhaltungsbedarf im Rahmen eines IT-unterstützten systematischen Erhaltungsmanagements bestimmt. Die Senatsverwaltung hat insbesondere das notwendige Finanzvolumen für die Beseitigung des **Erhaltungsrückstands** (Instandsetzung, Erneuerung/Ersatzneubau) zur Erzielung eines verbesserten Zustands der Brückenbauwerke nicht festgestellt. Auch den notwendigen mittelfristigen investiven Finanzbedarf für die **Finanzplanung** und den jährlichen investiven und konsumtiven Finanzbedarf für die **Haushaltsplanung** hat die Senatsverwaltung nicht auf der Grundlage des bewerteten Brückenzustands und dem daraus resultierenden Erhaltungsbedarf ermittelt. Eine über die Vorgaben der ABau hinausgehende spezifische verbindliche Verfahrensvorschrift zur Ermittlung des Finanzbedarfs mit Ermittlungsmodellen und Berechnungsverfahren, die sich an objektiven Kriterien, insbesondere an dem bewerteten Brückenzustand, orientieren, hat die Senatsverwaltung bisher nicht im Zusammenwirken mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung erlassen. Grundlage für die Bemessung der zum Haushalt angemeldeten Finanzmittel zur Brückenerhaltung sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen die bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt verfügbaren personellen Bearbeitungskapazitäten (vorhandene Personalressourcen). Die Senatsverwaltung ist daher auch nicht in der Lage, den objektiven tatsächlichen Finanzbedarf für die Erhaltung der Brücken in der Baulast Berlins belastbar anzugeben. 112

Für die **bauliche Unterhaltung** (einschließlich Instandsetzungsmaßnahmen) der Brückenbauwerke hat die Senatsverwaltung in den Jahren 2005 bis 2014 einen jährlichen Finanzbedarf angemeldet, der sich zwischen 9,5 Mio. € und 11,5 Mio. € bewegt. Dieser Finanzbedarf sei im Wesentlichen unter Berücksichtigung der vorhandenen personellen Ressourcen und der politischen Rahmenbedingungen ermittelt worden. Auch im **investiven Bereich** (Erneuerung/Ersatzneubau) hat sich die Senatsverwaltung zur Ermittlung des Finanzbedarfs angabegemäß im Wesentlichen an den vorhandenen personellen Ressourcen orientiert. Für die einzelne investive Maßnahme ermittle sie die Höhe der hierfür aufzubringenden Finanzmittel anhand von Erfahrungswerten vergleichbarer Maßnahmen oder auf Basis von Durchschnittskosten. Insgesamt ist eine nachvollziehbare Prioritätensetzung für die zum Haushalt angemeldeten Vorhaben im Rahmen eines Erhaltungsmanagements anhand objektiver, den Brückenzustand berücksichtigender Kriterien nicht erkennbar. 113

- 114 Die Senatsverwaltung hat im Zuge der Prüfung ferner angegeben, dass sie den Finanzbedarf für die 54 in ihre Projektliste (T 99) aufgenommenen Erhaltungsmaßnahmen (28 Instandsetzungsmaßnahmen und 26 Ersatzneubauten) für Brücken in der Baulast Berlins auf ca. 375 Mio. € schätze. Angabegemäß basiert diese Schätzung auf „Kostenannahmen“, denen zum Teil noch keine vertieften Planungen zugrunde lägen. Bezogen auf die 603 Brücken in der Baulast Berlins mit Zustandsnoten von 2 und schlechter, bei denen Instandsetzungsmaßnahmen und Erneuerungsmaßnahmen durchzuführen sind, dürfte der **Finanzbedarf zur Beseitigung des Erhaltungsrückstands** unter Zugrundelegung der Schätzung der Senatsverwaltung daher – grob überschlagen – bei weit **mehr als 1 Mrd. €** liegen. Es ist jedenfalls deutlich, dass die im Zeitraum 2005 bis 2014 für den Brückenerhalt eingesetzten Finanzmittel bei Weitem nicht ausgereicht haben, um eine Zustandsverschlechterung zu verhindern und den Erhaltungsrückstand bei den Brücken in der Baulast Berlins abzubauen. Eine konkrete belastbare Angabe des Finanzbedarfs für die Beseitigung des Erhaltungsrückstands lässt sich nur im Rahmen eines systematischen Erhaltungsmanagements ermitteln.
- 115 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung ihrer Verantwortung zur sachgerechten und auf objektiven Kriterien beruhenden Ermittlung des lang-, mittel- und kurzfristigen Finanzbedarfs für den Erhalt der Brücken Berlins bisher nicht nachgekommen ist. Der in den Jahren 2005 bis 2014 festzustellende Trend einer erheblichen Brückenzustandsverschlechterung lässt sich mit einer Fortsetzung dieses Finanzgebarens nicht umkehren.

5.10 Bereitstellung und Verausgabung der Finanzmittel

- 116 Damit die Senatsverwaltung die aus der Baulast für Brücken Berlins resultierenden Erhaltungsaufgaben erfüllen kann, ist es erforderlich, dass die hierfür notwendigen **investiven und konsumtiven Finanzmittel** im Zuge der Finanz- und Haushaltsplanung bereitgestellt werden. Grundlagen dafür sind der im Rahmen eines systematischen Erhaltungsmanagements zustandsbezogen ermittelte Finanzbedarf (T 110 ff.) sowie eine unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit Berlins festgelegte Finanzierungsstrategie (zustandsbezogenes Finanzierungsmodell). Durch die **Bereitstellung** der notwendigen Finanzmittel soll insbesondere eine sachgerechte laufende Finanzierung der baulichen Unterhaltung und der Instandsetzungs-/Erneuerungsmaßnahmen sowie der mittel- bis langfristige Abbau von aufgelaufenen Erhaltungsrückständen erreicht werden. Um eine definierte Zustandsverbesserung bei den Brückenbauwerken über einen festzulegenden Zeitraum zu bewirken und den Erhaltungsrückstand spürbar abzubauen, ist insbesondere ein mittel- bis langfristiger Finanzierungspfad (Abbaupfad Erhaltungsstau) für die Finanzplanung und für die jährliche Bereitstellung der Haushaltsmittel zu bestimmen.

Um die Brückenerhaltungsziele zu erreichen, müssen die im Haushalt hierfür bereitgestellten **Finanzmittel** auch entsprechend **verausgabt** werden. Zur Umsetzung dieser Aufgabe bedarf es auch der notwendigen Personal- und Sachmittel sowie des erforderlichen Fachpersonals. Der notwendige Umfang dieser Ressourcen ist ebenfalls im Rahmen des Erhaltungsmanagements zu ermitteln.

Die von der Senatsverwaltung für die bauliche Unterhaltung der Brückenbauwerke in den Jahren 2005 bis 2014 (auf unzureichender Grundlage) **angemeldeten Haushaltsmittel** (T 112 f.) hat die Senatsverwaltung für Finanzen weitgehend – mit nur geringen Kürzungen in den Jahren 2006, 2007, 2012 und 2014 – in den jeweiligen Haushaltsplanentwurf übernommen. Dem entsprechen auch die jährlichen Haushaltsansätze (vgl. Ansicht 40). Die Ansätze waren im genannten Zeitraum **rückläufig**, obwohl sich die Brückenzustandsnoten insgesamt verschlechtert haben. 117

Die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt für die Brückenerhaltung angemeldeten und auf dieser Grundlage in den Jahren 2005 bis 2014 **bereitgestellten Finanzmittel** orientieren sich lediglich an den personellen Ressourcen der Verwaltung und leiten sich nicht aus dem tatsächlichen Finanzbedarf ab. An der signifikanten Verschlechterung der Zustandsnoten der Brücken Berlins in den Jahren 2005 bis 2014 (vgl. Ansicht 39) und an dem aufgelaufenen Finanzierungsbedarf zur Beseitigung des Erhaltungsstaus von – grob überschlagen – mehr als 1 Mrd. € (vgl. T 114) wird deutlich, dass die für die Brückenerhaltung angemeldeten und bereitgestellten Finanzmittel bei Weitem nicht ausreichen und ausreichen, um die hierfür notwendigen Aufgaben zu erfüllen. Überdies hat die Senatsverwaltung in den Jahren 2005 bis 2014 die von ihr selbst angemeldeten und vom Haushaltsgesetzgeber im Wesentlichen so bereitgestellten Haushaltsmittel noch **nicht** einmal **vollständig verausgabt**, sondern nur zu 82,5 % ausgeschöpft (vgl. Ansicht 40). Nur wenn die Senatsverwaltung für die Brückenerhaltung ein systematisches Erhaltungsmanagement betreibt, wird sie im Rahmen der aufzustellenden Erhaltungs- und Finanzierungsstrategie die hierfür tatsächlich benötigten Finanzmittel (Sach- und Personalmittel) unter Berücksichtigung der notwendigen Prioritäten zum Haushalt anmelden und nach Bereitstellung wirksam verausgaben können. 118

5.11 IT-Unterstützung beim Erhaltungsmanagement

Um das Brückenerhaltungsmanagement effizient (§ 7 LHO) zu betreiben, ist eine entsprechende **IT-Unterstützung** notwendig. Sie dient insbesondere der Erfassung, Auswertung, Bewertung und Verarbeitung der für die Vorbereitung und Durchführung der Brückenerhaltung und des darauf bezogenen Managements erforderlichen Daten sowie zur Unterstützung der Entscheidungsprozesse. Nur mit einer IT-unterstützten, systematischen und vollständigen Erfassung, Analyse und Bewertung der notwendigen Daten zur Brückeninfrastruktur können die erforder- 119

lichen Maßnahmen zur Bauwerkserhaltung netz- und objektbezogen festgelegt, kostenmäßig bestimmt sowie gezielt gesteuert und effizient evaluiert werden.

- 120 Insbesondere sind die Bestandsdaten, die Zustandsdaten und die Zustandsnoten der Brückenbauwerke sowie die aus den Bauwerksprüfungen abgeleiteten Maßnahmeempfehlungen elektronisch zu erfassen. Hierzu dient die für Bund und Länder entwickelte **elektronische Straßeninformationsbank Bauwerke** (SIB-Bauwerke). Die darauf bezogene Anweisung Straßeninformationsbank, Teilsystem Bauwerksdaten (ASB-ING) ist die normative Grundlage für die standardisierte digitale Erfassung und Verwaltung dieser Daten.
- 121 Darüber hinaus erfordert ein effizientes Erhaltungsmanagement für Brücken aber auch **IT-Unterstützung** für die Erfüllung der weiteren **Managementaufgaben**, insbesondere im Bereich der Planung, Organisation, Leitung und Steuerung sowie beim Controlling der Erhaltungsaufgaben. Dies betrifft insbesondere die Aufstellung und Umsetzung der Erhaltungs- und Finanzierungsstrategie, die Planung von operativen Erhaltungsprogrammen, die Vorbereitung von Finanzplanungen und Haushaltsentscheidungen sowie die Schaffung von Arbeitsstrukturen und die Durchführung von Erfolgskontrollen.
- 122 Die Senatsverwaltung nutzt das Programmsystem SIB-Bauwerke auf der Grundlage der ASB-ING. In dem Programmsystem erfasst und aktualisiert sie wesentliche Bauwerksdaten und Daten zu durchgeführten baulichen Maßnahmen (T 90 ff.). Außerdem nutzt die Senatsverwaltung die Datenbank FIS-Broker – Detailnetz Bauwerke. Ein IT-unterstütztes BMS (vgl. T 86) hat die Senatsverwaltung bisher nicht eingeführt.
- 123 Die Senatsverwaltung hat mit dem Betrieb des Programmsystems SIB-Bauwerke zwar eine IT-Unterstützung für die Erfassung und Verwaltung von Bauwerksdaten sichergestellt. Sie nutzt diese elektronischen Daten jedoch nicht zur IT-unterstützten Vorbereitung der darauf basierenden Entscheidungsprozesse (Bedarfsanalyse, Strategiebildung, Maßnahmeplanung, Finanzierung). Für die Erfüllung der weiteren Managementaufgaben der Brückenerhaltung, insbesondere im Bereich der Planung, Organisation, Leitung und Steuerung sowie beim Controlling der Maßnahmen zur Brückenerhaltung, hat die Senatsverwaltung bisher keine adäquate IT-Unterstützung geschaffen. Bis zum Abschluss der Entwicklung eines IT-unterstützten BMS auf Bundesebene hat die Senatsverwaltung zu prüfen, wie sie die Managementprozesse kurzfristig mit IT-Lösungen, insbesondere mit Standardsoftware, unterstützen kann.

5.12 Vorschriften und Vorgaben zum Brückenerhalt

- 124 Um das Management des Erhalts von Brücken fachgerecht, kontinuierlich, systematisch, standardisiert und wirtschaftlich durchführen zu können, sind entsprechende verbindliche Vorschriften und Vorgaben notwendig. Hierzu sind

(bundesweit anerkannte) technische Regeln in Berlin einzuführen sowie organisatorisch-administrative Vorschriften und verbindliche Vorgaben für die Durchführung der Managementaufgaben zu erlassen.

Die Senatsverwaltung hat für den Erhalt von Brücken in der Baulast Berlins eine Reihe von technischen und administrativen (bundesweit anerkannten) Vorschriften verbindlich eingeführt.⁶³ Als weitere Vorgabe hat die Senatsverwaltung im April 2009 eine Arbeitsanweisung „Zuständigkeiten für Planung und Bau von Ingenieurbauwerken“ erlassen. Ziel der Arbeitsanweisung ist die Festlegung von Schnittstellen zwischen dem Objektbereich und dem Projektbereich der Senatsverwaltung bei der Planung und dem Bau von Ingenieurbauwerken. **125**

In den von der Senatsverwaltung erlassenen Vorschriften sind keine Vorgaben zur Prioritätensetzung und Kriterienbildung für die Maßnahmeauswahl, für die Bildung von Erhaltungs- und Zustandszielen, für die Strategiebildung und die Bestimmung des Erhaltungsbedarfs sowie für die Aufstellung von Modellen für die zu treffenden Finanzierungsentscheidungen enthalten. Ebenso fehlen Regelungen für die im Rahmen des Erhaltungsmanagements zu erfüllenden Managementaufgaben (insbesondere Leitung, Steuerung und Controlling). Der Rechnungshof hat dies beanstandet. **126**

5.13 Einführungskonzeption Erhaltungsmanagement Brücken

Soweit ein systematisches und planmäßiges Brückenerhaltungsmanagement nicht besteht, bedarf es der (schrittweisen) Einführung. Dabei handelt es sich um eine finanzwirksame, strategische sowie komplexe Planungs- und Steuerungsaufgabe mit Projektcharakter. Sie umfasst insbesondere die Durchführung vorbereitender Untersuchungen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LHO), die Aufstellung einer Einführungsstrategie, die Festlegung eines Maßnahme- und Zeitplans für die Einführungsschritte, die Durchführung der erforderlichen Beschaffungen und die Festlegung von Kriterien und Verfahren zur begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle (Nr. 2.1 Satz 2 i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO). **127**

Die Prüfung hat ergeben, dass die Senatsverwaltung mit der bauwerksbezogenen Bestandserfassung sowie der Zustandserfassung und -bewertung von Brücken in der Baulast Berlins mit dem Programmsystem SIB-Bauwerke wichtige Grundlagen für eine systematische Brückenerhaltung gelegt hat. Ein darauf aufbauendes IT-unterstütztes Brückenerhaltungsmanagement, insbesondere zur Bestimmung des Erhaltungs- und Finanzbedarfs sowie zur Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel, hat sie jedoch nicht geschaffen. Eine Einführungskonzeption für die noch fehlenden Kernelemente und Komponenten des Brückenerhaltungsmanagements hat die Senatsverwaltung nicht aufgestellt. **128**

63 vgl. Fußnote 48

5.14 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 129 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat in ihrer Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Sie habe den Bedarf an einem IT-unterstützten systematischen Bauwerks-Management-System (BMS) erkannt und plane dessen Einführung. Hierzu erprobe sie derzeit bereits ein von Bund und Ländern entwickeltes modular strukturiertes System, das voraussichtlich im Jahr 2018 für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen von Brücken zur Verfügung stehe. Die Entwicklung eines eigenständigen BMS werde nicht in Erwägung gezogen.

- 130 Es treffe zu, dass die Verkehrsdaten nicht in der Datenbank SIB-Bauwerke erfasst seien. Dies bedeute jedoch nicht, dass diese Daten bei der Priorisierung von Maßnahmen der Brückenerhaltung nicht entsprechend berücksichtigt würden. Die Verkehrsmengen seien auch nur einer von mehreren beurteilungsrelevanten Parametern. Überdies fehle es derzeit an Schnittstellen, um die in einem gesonderten Verfahren bezogen auf Straßenzüge erfassten Verkehrsdaten direkt mit dem Informationssystem SIB-Bauwerke zu verknüpfen. Die Herstellung einer Schnittstelle zu den Verkehrsdatenbanken sei aber geplant. Erst nach Schaffung dieser Funktionalität könnten sämtliche Verkehrsdaten zeitnah und wirtschaftlich in die Datenbank SIB-Bauwerke aufgenommen werden. Hierzu beteilige sich die Senatsverwaltung an einem Projekt.
- 131 Die Senatsverwaltung hat ferner ausgeführt, dass sie den strategischen und operativen Erhaltungsbedarf für die Brücken des Landes Berlins ermittle und daraus entsprechende Maßnahmen zur Bauwerkserhaltung ableite. Hierzu erfasse sie in der vom Rechnungshof genannten Projektliste Maßnahmen der Bauwerkserhaltung mit einem Bauvolumen über 500.000 €. Für die Prioritätensetzung habe sie bestimmte Parameter angewendet. Auf dieser Basis sei ein Ampelsystem festgelegt worden. Bei den in die Liste aufgenommenen Baumaßnahmen sei die Bewertung der Priorität nach diesem Ampelsystem erkennbar. Entsprechend dem zur Verfügung stehenden Personal strebe sie an, die mit hoher Priorität ausgewiesenen Bauwerke zu bearbeiten bzw. kurzfristig mit einer Bearbeitung zu beginnen.
- 132 Die vom Rechnungshof als Kriterium für den Brückenzustand und die Ermittlung des Erhaltungsbedarfs herangezogenen Zustandsnoten spiegelten zwar das Ergebnis der Bauwerksprüfung wieder. Sie seien aber nur ein Indiz für den aktuellen Bauwerkszustand. Direkte Aussagen über den Umfang der Schäden und die Kosten notwendiger Instandsetzungen ließen sich daraus nicht ablesen.
- 133 Die Sachverhalte und zeitlichen Abläufe zu den vom Rechnungshof untersuchten Einzelfällen (T 105 bis 109) seien zutreffend dargestellt. Hierzu sei aber grundsätzlich festzustellen, dass sich die Planungsabläufe aufgrund gestiegener Anforderungen, insbesondere beim Abstimmungsbedarf und im Bereich der geltenden



Vorschriften (Umweltrecht, Vergaberecht), zunehmend zeitintensiv und komplex gestalteten. Es sei eine Vielzahl von sich dynamisch ändernden ergebnisrelevanten Einflussfaktoren zu berücksichtigen (z. B. Baumaßnahmen von Versorgungsunternehmen, Rechtsverhältnisse, Verfügbarkeit von Baustelleneinrichtungsflächen, Sperrpausen der Bahn, Baumaßnahmen Dritter). Darüber hinaus wirke sich eine angespannte Personalsituation beim Vorhabenträger und bei beteiligten Dritten (Kreuzungspartner, Versorgungsunternehmen, Prüfbehörde) zeitverzögernd aus. Kostenerhöhungen im Ergebnis des Planungsprozesses seien nach Auffassung der Senatsverwaltung meistens darauf zurückzuführen, dass die zur Anmeldung von Baumaßnahmen vorliegenden Kostenannahmen lediglich auf Kennwerten beruhten. Zu Beginn der Planung seien die Umstände des Einzelfalls sowie die maßnahmebezogenen Risiken noch nicht ausreichend berücksichtigt. Die Senatsverwaltung trete daher der Ansicht entgegen, dass die vom Rechnungshof dargestellte Dauer der Bauvorbereitung eine wesentliche Ursache für Kostensteigerungen sei. Zudem sei bei dem Bauvorhaben Salvador-Allende-Brücke ein Baubeginn Ende 2016/Anfang 2017 geplant.

Ermittlungsmodelle, Berechnungsverfahren und darauf bezogene Vorschriften zur Ermittlung des Finanzbedarfs hält die Senatsverwaltung wegen der „Komplexität“ und des „Unikat-Charakters“ der Brückenbauwerke nicht für sachgerecht. Modelle und Berechnungsverfahren täuschten eine Objektivität und Kostensicherheit vor, die im Zeitpunkt der Bedarfsermittlung nicht gegeben sei. Die Baukosten seien von einer Vielzahl von technisch und zeitlich variablen Randbedingungen abhängig, die in den Ermittlungsmodellen abgebildet werden müssten. Die Kosteneinflüsse könnten nur bezogen auf konkrete Brückenbauwerke adäquat abgeschätzt werden. Das Regelverfahren der ABau halte für Tiefbaumaßnahmen ein ausreichendes Verfahren bereit. **134**

Zur Anmeldung und Verausgabung von Finanzmitteln für den Brückenerhalt macht die Senatsverwaltung geltend, dass ihr Verwaltungshandeln eine Folge der Politik des Senats zur Haushaltskonsolidierung sei. So habe sich der tatsächliche Personalbestand in der Abteilung Tiefbau in den Jahren 2003 bis 2015 auf etwa die Hälfte reduziert. Es widerspräche den Grundsätzen und Vorschriften der Landeshaushaltsordnung, Finanzmittel anzumelden, die aufgrund von Personalengpässen nicht verausgabt werden könnten. Um die vorhandenen Baumittel umzusetzen und dem eingetretenen Instandsetzungsrückstau entgegenzuwirken, müssten die entsprechenden Fachbereiche personell verstärkt werden. **135**

Die Senatsverwaltung habe ferner auch für eine akzeptable IT-Unterstützung zur Erfüllung der Managementaufgaben gesorgt, was an den Fachverfahren „KSU Tiefbau, ARRIBA/iTwo, e-Straße und SIB-Bauwerke“ deutlich werde. **136**

Die Aufstellung einer gesonderten Einführungskonzeption für die noch fehlenden Komponenten des Brückenerhaltungsmanagements hält die Senatsverwaltung für nicht zielführend und für unwirtschaftlich. Diese Aufgabe würde erhebliche perso- **137**

nelle Ressourcen binden und zu Doppelarbeit führen, weil der Bund bereits ein BMS entwickle.

- 138 Schließlich spiegle die Forderung des Rechnungshofs nach Einführung eines IT-unterstützten Brückenerhaltungsmanagements die Bestrebungen der Senatsverwaltung wieder. Aufgrund der Personalsituation sei sie derzeit aber nicht in der Lage, sämtliche anstehenden Aufgaben umgehend umzusetzen, sondern müsse nach einem Abwägungsprozess die Bearbeitungsreihenfolge festlegen.

5.15 Bewertung durch den Rechnungshof

- 139 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der Senatsverwaltung positiv, dass sie bestrebt sei, ein IT-unterstütztes Brückenerhaltungsmanagement in Berlin einzuführen. Soweit die Senatsverwaltung in diesem Zusammenhang betont, dass sie ein eigenständiges, von den Entwicklungen auf Bundesebene losgelöstes System nicht in Erwägung ziehe, ist ihr entgegenzuhalten, dass der Rechnungshof dies auch nicht verlangt hat. Die Senatsverwaltung ist allerdings nicht davon entbunden, bis zum Abschluss der Entwicklung und Einführung eines IT-unterstützten BMS auf Bundes- und Länderebene die umfangreichen Managementaufgaben zur Erhaltung der Brücken in der Baulast Berlins systematisch und planmäßig durchzuführen und hierzu insbesondere den Einsatz von Standardsoftware zu prüfen (T 123). Die Senatsverwaltung hat außerdem zu beachten, dass sich ein Brückenerhaltungsmanagement (T 84) nicht in der Einführung eines BMS erschöpft. Hierbei handelt es sich zwar um ein zentrales Managementinstrument zum Brückenerhalt (T 86). Im Rahmen eines systematischen, planmäßigen, fachgerechten und wirtschaftlichen Brückenerhaltungsmanagements sind jedoch weitergehende Managementaufgaben, insbesondere im Bereich Planung, Organisation, Leitung, Steuerung und Controlling, zu erfüllen (T 121).
- 140 Die Senatsverwaltung räumt überdies ein, dass die Verkehrsdaten in der Datenbank SIB-Bauwerke nicht erfasst werden. Sie hat angekündigt, an der Herstellung der erforderlichen Schnittstelle zu den Verkehrsdatenbanken mitzuwirken. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Senatsverwaltung ihre Aktivitäten hier verstärkt, damit sie diese Daten bald im Rahmen des Informationssystems SIB-Bauwerke komfortabel für das Erhaltungsmanagement nutzen kann.
- 141 Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Ermittlung des Erhaltungsbedarfs bestätigen die Beanstandungen des Rechnungshofs. Die Senatsverwaltung hat insbesondere den langfristigen Erhaltungsbedarf für die 821 Brücken in der Baulast Berlins nicht systematisch netzbezogen auf der Basis der bewerteten Brückenzustände erfasst und keine qualifizierte netzbezogene Erhaltungsstrategie aufgestellt (T 102). Die von der Senatsverwaltung aufgestellte Projektliste mit 54 Erhaltungsmaßnahmen an Berliner Brücken (T 99) genügt den Anforderungen an ein systematisches Erhaltungsmanagement nicht (T 104). Anhand der Projekt-

liste kann insbesondere nicht nachvollzogen werden, ob und welche Parameter (Kriterien) bei der Zuordnung von Maßnahmeprioritäten nach dem Ampelsystem mit welcher Gewichtung und Systematik Anwendung gefunden haben (T 103 f.).

Der Rechnungshof stimmt mit der Senatsverwaltung darin überein, dass eine Zustandsnote den Bauwerkszustand weder allumfassend noch in die Einzelheiten gehend darstellt. Sie gibt aber allgemein Auskunft über die notwendige Art der Bauwerkserhaltung sowie ihre Dringlichkeit und ist daher ein wichtiger Ausgangspunkt für eine netzbezogene Erhaltungsplanung und die Planung konkreter Erhaltungsmaßnahmen (T 74). Zudem lassen sich aus der Veränderung von Zustandsnoten in längeren Zeiträumen Tendenzen der Brückenzustandsentwicklung ablesen (T 75). **142**

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Dauer der Bauvorbereitungsphase und zu den Kostensteigerungen bei den vertieft untersuchten Brückenbauvorhaben entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die von der Senatsverwaltung herausgestellte Komplexität sowie die von ihr genannten Anforderungen und zeitkritischen Einflussfaktoren sind keine Besonderheiten, sondern regelmäßige Merkmale einer typischen Brückenbaumaßnahme. In den geprüften Fällen lässt die erhebliche Dauer der Bauvorbereitung, insbesondere der Planungsverfahren, auf ein unzureichendes Brückenerhaltungsmanagement, im Einzelnen auf ein mangelhaftes Zeitmanagement, eine unzureichende Prioritätenverfolgung sowie auf Mängel bei der Bereitstellung der notwendigen Ressourcen und bei der Gestaltung der Planungsabläufe schließen. Zudem ist eine lange Bauvorbereitungsphase – neben anderen, von der Senatsverwaltung genannten zeitkritischen Einflussfaktoren – eine wesentliche Ursache für Kostensteigerungen. Denn damit geht vielfach eine weitere Brückenzustandsverschlechterung einher (T 106 ff.), was zur Erhöhung des Erhaltungsaufwands und damit auch der Erhaltungskosten führt. Auch im Verlauf der Bauvorbereitungsphase eingetretene Baupreissteigerungen tragen zur Kostenerhöhung bei. **143**

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Ermittlung des Finanzbedarfs gehen am Kern der Thematik vorbei und sind zum Teil abwegig. Die Senatsverwaltung verkennt die Funktion von Modellen und Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs grundlegend. Diese Instrumente sollen die Senatsverwaltung insbesondere in die Lage versetzen, den langfristigen investiven und konsumtiven Finanzbedarf für den Brückenerhalt und den Abbau des Erhaltungsstaus netzbezogen auf geeigneter methodischer Grundlage abzuschätzen und hieraus eine gesamtstädtische Finanzierungsstrategie abzuleiten. Hierzu bedarf es der Anwendung geeigneter Ermittlungsmodelle und Berechnungsverfahren, die sich an objektiven Kriterien, insbesondere an dem bewerteten Brückenzustand, orientieren (T 112). Mit den Kostenermittlungen im Rahmen des Planungsverfahrens für Tiefbaumaßnahmen nach der ABau kann die Senatsverwaltung demgegenüber keine netzbezogenen Erkenntnisse zum Finanzbedarf für die Brückenerhaltung gewinnen. Denn die in diesem Rahmen aufzustellenden Kostenermittlungen liefern lediglich auf einzelne **144**

Baumaßnahmen bezogene Kosteninformationen für die haushaltmäßige Veranschlagung. Zur Ermittlung des lang- und mittelfristigen Gesamtfinanzbedarfs für den Erhalt der Brückenbauwerke in der Baulast Berlins (Bauunterhaltung sowie Erneuerung und Ersatzneubau) hält die ABau hingegen keine ausreichenden Instrumente bereit. Die Senatsverwaltung ist deshalb derzeit nicht in der Lage, das Finanzvolumen für den Abbau des Erhaltungsrückstands belastbar anzugeben. Dies ist jedoch eine Kernaufgabe des Erhaltungsmanagements, da hiervon die langfristige Finanzierungsstrategie und die mittelfristige Finanzplanung für den Brückenerhalt abhängen (T 110). Es ist daher dringend notwendig, dass die Senatsverwaltung ihre ungerechtfertigte Ablehnungshaltung insoweit aufgibt und im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen für geeignete Modelle und Verfahren, insbesondere zur Ermittlung des netzbezogenen Finanzbedarfs, sorgt.

- 145 Die Ausführungen zur Anmeldung und Verausgabung von Haushaltsmitteln verkennen die der Senatsverwaltung insoweit obliegenden Aufgaben grundlegend. Gerade in Zeiten der Haushaltskonsolidierung ist es erforderlich, dass die Senatsverwaltung den investiven und konsumtiven Finanzbedarf für den Brückenerhalt im Rahmen eines Erhaltungsmanagements belastbar ermittelt, auf dieser Grundlage die notwendigen Bearbeitungsprioritäten setzt, eine Finanzierungsstrategie unter Beachtung der Leistungsfähigkeit Berlins aufstellt und auf dieser Basis die Finanzplanungen und Haushaltsanmeldungen (einschließlich der hierfür notwendigen Personalmittel) vornimmt sowie die bereitgestellten Haushaltsmittel verausgibt. Dies entspricht dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz der Landeshaushaltsordnung. Der Rechnungshof hat nichts anderes von der Senatsverwaltung erwartet. Die Senatsverwaltung war auch nicht gehindert, so zu verfahren. Die Ausführungen der Senatsverwaltung machen deutlich, wie wichtig und dringend die Einführung eines systematischen Brückenerhaltungsmanagements ist.
- 146 Mit ihrer Darstellung der IT-Unterstützung von Managementprozessen lässt die Senatsverwaltung außer Acht, dass sie in wesentlichen Bereichen des Erhaltungsmanagements – Ermittlung des Erhaltungsbedarfs und des Finanzbedarfs, systematische zustandsbezogene Prioritätenbildung – noch über keine ausreichende IT-Unterstützung verfügt. Auch die von der Senatsverwaltung in Bezug genommenen Fachverfahren decken diese Bereiche nicht ab. Der Einsatz von Standardsoftware ist daher zu prüfen (T 123).
- 147 Mit ihren Ausführungen zur Einführungskonzeption räumt die Senatsverwaltung fehlende Komponenten im Erhaltungsmanagement ein. Mit ihrer Ablehnung, hierfür eine Einführungskonzeption zu erstellen, verkennet sie, dass sie nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gehalten ist, planmäßig vorzugehen. Sie hat zu untersuchen und festzulegen, welche Komponenten mit welchem Aufwand zu welchem Zeitpunkt eingeführt werden sollen. Dem dient die Einführungskonzeption. In der Einführungskonzeption sind zur Vermeidung von Doppelarbeit selbstverständlich auch die Entwicklungen auf Bundesebene zur Einführung eines BMS

sachlich und terminlich zu berücksichtigen. Ein mit der Aufstellung einer angemessenen Einführungskonzeption verbundener adäquater Aufwand ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gerechtfertigt, weil damit die Voraussetzungen für eine signifikante Optimierung des Verwaltungshandelns bei der Brückenerhaltung geschaffen werden. Das von der Senatsverwaltung aufgrund der angegebenen Personalsituation angekündigte schrittweise Vorgehen ist in einen Maßnahme- und Zeitplan zu überführen und zum Gegenstand der Einführungskonzeption zu machen.

5.16 Zusammenfassung und Erwartung

Der Zustand der Brücken in der Baulast Berlins hat sich in den Jahren 2005 bis 2014 dramatisch verschlechtert. Der Finanzbedarf für die Erhaltung der Brückeninfrastruktur beträgt grob überschlagen mehr als 1 Mrd. €. Die für die Brückenerhaltung angemeldeten und bereitgestellten Haushaltsmittel bleiben hinter dem Finanzbedarf weit zurück. Aber selbst die in den Haushaltsplänen für die Brückenunterhaltung veranschlagten Ausgabemittel hat die Senatsverwaltung in den Jahren 2005 bis 2014 nicht vollständig ausgeschöpft. Diese besorgniserregende Entwicklung zwingt die Senatsverwaltung mehr denn je dazu, die gesetzliche Aufgabe des Erhalts der öffentlichen Brückeninfrastruktur Berlins im Rahmen eines Erhaltungsmanagements systematisch zu betreiben. Die Senatsverwaltung hat bisher jedoch nicht in ausreichendem Maße für ein systematisches, zustandsbezogenes, planmäßiges, fachgerechtes und IT-unterstütztes Erhaltungsmanagement für die Brücken in der Baulast Berlins gesorgt. Wenn die Senatsverwaltung nicht entsprechend umsteuert, werden die Mobilität der Stadtgesellschaft und die wirtschaftliche Entwicklung Berlins durch eine zunehmend unzureichende Brückeninfrastruktur gefährdet. 148

Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Verantwortung für den Erhalt der Brücken in der Baulast Berlins ein systematisches, zustandsbezogenes, planmäßiges, fachgerechtes sowie IT-unterstütztes Erhaltungsmanagement betreibt und hierzu 149

- die notwendigen Grunddaten zu den Brückenbauwerken nach den Vorgaben der ASB-ING vollständig in der Datenbank SIB-Bauwerke erfasst,
- den lang-, mittel- und kurzfristigen Brückenerhaltungsbedarf ermittelt und auf dieser Grundlage eine netzbezogene Erhaltungsstrategie sowie operative Bauprogramme zum Abbau des Erhaltungsrückstands und zur Verbesserung des Zustandsniveaus der Brückenbauwerke aufstellt,
- den Zeitraum zwischen der Feststellung der Notwendigkeit einer Brückenerhaltungsmaßnahme bis zum Baubeginn durch ein adäquates Verfahrensmanagement spürbar verkürzt,

- im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen dafür sorgt, dass der kurz-, mittel- und langfristige Finanzbedarf für die Brückenerhaltung künftig unter Berücksichtigung des tatsächlichen Brückenzustands ermittelt wird,
- eine belastbare Finanzierungsstrategie für den Brückenerhalt, insbesondere zum Abbau des Erhaltungsrückstands (Abbaupfad Erhaltungsstau), aufstellt,
- im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen eine über die bisherigen Regelungen der ABau hinausgehende verbindliche Vorgabe zur Ermittlung des Finanzbedarfs für den Brückenerhalt, einschließlich entsprechender Ermittlungsmodelle und geeigneter Berechnungsverfahren, insbesondere als Grundlage für die Anmeldungen zur Finanz- und Haushaltsplanung, erarbeitet und erlässt,
- im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen für Haushaltsanmeldungen und Haushaltsansätze sorgt, die auf einer im Rahmen des Erhaltungsmanagements aufgestellten Finanzierungsstrategie beruhen,
- die bereitgestellten Finanzmittel zweckgerichtet und konsequent für den Brückenerhalt verausgabt,
- eine effiziente IT-Unterstützung für alle wesentlichen Bereiche des Erhaltungsmanagements vorsieht,
- verbindliche normative Vorgaben für die Durchführung der Managementaufgaben erarbeitet und erlässt sowie
- umgehend eine wirtschaftliche Einführungskonzeption aufstellt und schrittweise umsetzt.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten

6 Schwerwiegende Versäumnisse bei der Umsetzung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes zum Mindestentgelt

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten hat im Zuge der Einführung des Mindestentgelts nach dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz nicht gerechtfertigte Finanzbedarfe seiner Zuschussempfänger akzeptiert. Dies hatte zur Folge, dass dem Land Berlin vermeidbare Ausgaben von über 574.000 € entstanden sind. Zum Teil haben Beschäftigte der von den Zuschussempfängern beauftragten Dienstleister – trotz Bereitstellung der Mittel – das Mindestentgelt nicht erhalten.

6.1 Einleitung

Das Abgeordnetenhaus hat am 1. Juli 2010 das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) beschlossen. Das Gesetz trat am 23. Juli 2010 in Kraft.⁶⁴ Nach § 1 Abs. 4 BerlAVG sollten Aufträge an Unternehmen nur vergeben werden, wenn diese sich bei der Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (ohne Auszubildende) bei der Ausführung der Leistung mindestens ein Stundenentgelt von 7,50 € zu bezahlen. Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes vom 5. Juni 2012, das am 17. Juni 2012 in Kraft getreten ist,⁶⁵ wurde das Mindestentgelt pro Stunde auf 8,50 € angehoben.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten (Senatskanzlei) hatte daraufhin von Februar 2010 bis März 2013 bei den von ihm geförderten Einrichtungen (öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) tabellarische „Abfragen zur finanziellen Auswirkung der Berücksichtigung von Mindestlöhnen laut Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz“ durchgeführt. Damit wollte sich die Senatskanzlei in die Lage versetzen, die infolge des Gesetzes höheren Finanzbedarfe der Kultureinrichtungen für neu zu vergebende Dienstleistungen in den Voranschlägen für die Haushaltspläne 2012/2013 und 2014/2015 berücksichtigen zu können. Die übermittelten Finanzbedarfe wurden überwiegend unverändert in der benannten

64 GVBl. Nr. 17 vom 22. Juli 2010, S. 399

65 GVBl. Nr. 14 vom 16. Juni 2012, S. 159

Höhe in die Haushaltsplananmeldung für die Einrichtungen (Zuschussempfänger) aufgenommen.

Nach den Erläuterungen zu den entsprechenden Titeln in den Haushaltsplänen 2012/2013 und 2014/2015 sollten zahlreiche kulturelle Einrichtungen höhere Zuschüsse für die Zahlung von Mindestentgelten nach BerlAVG erhalten, und zwar im Umfang von insgesamt 5,7 Mio. € (planmäßige Mittel). Des Weiteren hat die Senatskanzlei mehreren Einrichtungen in den Jahren 2012 und 2013 durch überplanmäßige Ausgaben Mittel von 444.400 € für die Zahlung der Mindestentgelte zur Verfügung gestellt.

Nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO, Nr. 1 AV § 11 LHO sind nur die Ausgaben zu veranschlagen, die mit größtmöglicher Genauigkeit errechnet oder geschätzt wurden und im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Generell sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung der Senatskanzlei sowie bei ausgewählten Einrichtungen untersucht, wie diese ihre infolge des BerlAVG höheren Finanzbedarfe ermittelt haben und ob sie sich ausschließlich auf ab Inkrafttreten des BerlAVG begonnene Vergabeverfahren bezogen. Dabei hat er insbesondere geprüft, ob und wie die Senatskanzlei die Begründungen für die Bedarfsmeldungen nachvollzogen und ggf. Korrekturen bei der Haushaltsplanaufstellung berücksichtigt hat. Ferner hat der Rechnungshof stichprobenartig geprüft, ob die zur Verfügung gestellten Mittel von den Kultureinrichtungen tatsächlich zur Zahlung des Mindestentgelts verausgabt wurden.

6.2 Abfrage und Anerkennung von Finanzbedarfen

- 151 Die Verpflichtung zur Zahlung des Mindestentgelts gilt gemäß § 11 BerlAVG für alle Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber Berlins, die **ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes** am 23. Juli 2010 oder nach Maßgabe des ersten Änderungsgesetzes am 17. Juni 2012 begonnen wurden.

Die Senatskanzlei hat ihre Abfragen zu höheren Finanzbedarfen bei den von ihr geförderten Einrichtungen ohne den Hinweis durchgeführt, dass nur Auftragsvergaben nach Inkrafttreten des BerlAVG zu berücksichtigen sind.

Nach Nr. 1 Satz 2 AV § 11 LHO hätte sie die Angaben der befragten Institutionen daraufhin überprüfen müssen, ob die übermittelten Bedarfe genau errechnet oder geschätzt wurden. Im Ergebnis hat sie höhere Finanzbedarfe von drei Stiftungen öffentlichen Rechts und eines Privattheaters bereits ab dem Jahr 2012 anerkannt, obwohl Vergabeverfahren erst später begonnen und Verträge über Dienstleistungen teilweise sogar erst im Herbst 2014 neu geschlossen wurden. Allein in diesen vier Fällen hat die Senatskanzlei dadurch **höhere Ausgaben von 282.000 €** verursacht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei es in ihren Abfragen versäumt hat, die Einrichtungen darauf hinzuweisen, dass nur die zu erwartenden höheren Finanzbedarfe aufgrund von Vergabeverfahren zu melden gewesen waren, die ab Inkrafttreten der Vorschrift durchgeführt werden sollten. Zudem hat er beanstandet, dass sie nicht überprüft hat, ob die ihr übermittelten Mehrbedarfe zutreffend errechnet und begründet waren.

6.3 Mehrbedarfe trotz Bestehens höherer Tariflöhne

Die Senatskanzlei hat für Gebäudereinigungsleistungen vom **Konzerthaus Berlin/ Schauspielhaus am Gendarmenmarkt (Konzerthaus)** sowie von der **Stiftung Zentral- und Landesbibliothek (Stiftung ZLB)** geltend gemachte Mehrbedarfe von zusammen 61.000 € jeweils für die Jahre **2014** und **2015** anerkannt und in ihren Zahlungen berücksichtigt. Nach den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch für nicht tarifgebundene Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für allgemein gültig erklärten Tarifverträgen für Gebäudereinigungsleistungen⁶⁶ war aber für diesen Zeitraum ohnehin schon eine über den Sätzen des BerlAVG liegende Entlohnung vorgeschrieben, sodass hier kein Tatbestand vorlag, der eine Anpassung des Zuschusses erfordert hätte. 152

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei nicht geprüft hat, ob die von dem Konzerthaus und der Stiftung ZLB geltend gemachten Finanzbedarfe gerechtfertigt waren, und sie aufgefordert, Mittel ggf. zurückzufordern.

Weiterhin hat die Senatskanzlei der **Stiftung Stadtmuseum Berlin (Stiftung SB)** für die Jahre **2012** und **2013** einen höheren Finanzbedarf von jeweils über 225.500 € u. a. für Straßenreinigung, Müllabfuhr und Druckaufträge zugestanden. 153

Nach dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch für nicht tarifgebundene Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für allgemein gültig erklärten Tarifvertrag für die Abfallwirtschaft⁶⁷ galt jedoch bereits seit dem 1. Mai 2009 – und somit über ein Jahr vor Einführung des Mindestentgelts von 7,50 € nach dem BerlAVG – ein tariflicher Mindestlohn von 8,02 €.

Im Bereich der tarifgebundenen Unternehmen in der Druckindustrie betrug seit dem Jahr 2010 die Stundenlöhne 12,00 € bis 19,47 €⁶⁸, sodass grundsätzlich keine Mehrbedarfe hätten entstehen können. Die Stiftung SB hat auch nicht nachgewiesen, dass die von ihr beauftragten – ggf. nicht tarifgebundenen – Unternehmen aus dieser Branche einen unterhalb des Mindestentgelts liegenden Stundenlohn

66 § 1 Zweite bis Vierte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

67 Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

68 Lohnabkommen für die Druckindustrie zwischen dem Bundesverband Druck und Medien und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di vom 7. Juli 2009

an ihre Beschäftigten gezahlt haben. Die Senatskanzlei hat dies nicht hinreichend geprüft.

Der Rechnungshof hat die unzureichende Bearbeitung der Senatskanzlei beanstandet, da sie ohne Weiteres selbst hätte feststellen können, dass die von der Stiftung SB geltend gemachten Finanzbedarfe für o. g. Dienstleistungen nicht begründet waren. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

- 154 Die Senatskanzlei hat der **Stiftung Berlinische Galerie (Stiftung BG)** höhere Finanzbedarfe für das Jahr **2014** von 41.000 € und für das Jahr **2015** von 51.370 € für externe Sicherheitsdienstleistungen zugestanden und ihr entsprechend höhere Zuschüsse bewilligt. Die dem zugrunde liegenden Berechnungen der Stiftung BG stützten sich auf Kalkulationen des von ihr beauftragten Dienstleisters.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Dienstleister bei seinen Kalkulationen auch die Stundenlöhne von Beschäftigten einbezogen hat, die Anfang Dezember 2012 bereits 9,80 € oder 12,00 € betragen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei der Stiftung BG die höheren Zuschüsse zugestanden hat, obwohl dies nicht in vollem Umfang notwendig war. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, zu prüfen, inwieweit Mittel von der Stiftung BG zurückzufordern sind.

6.4 Mehrbedarfe ohne fundierte Berechnungen

- 155 Überdies hat die Senatskanzlei bei einzelnen Einrichtungen für nachfolgend genannte Zeiträume höhere Finanzbedarfe für die Zahlung des Mindestentgelts anerkannt, die diese nur unzureichend wie folgt ermittelt hatten:
- Die **Stiftung BG** hat für die Jahre **2012** und **2013** für Sicherheitsdienstleistungen (Pforten- und Kassendienste sowie Bewachung) eine geschätzte Anzahl von jeweils 22.689 Einsatzstunden der Berechnung zugrunde gelegt. Danach hat die Senatskanzlei der Stiftung BG einen höheren Finanzbedarf von jährlich 27.000 € zuerkannt.
 - Das **Konzerthaus** hat für die Jahre **2012 bis 2014** anhand nicht nachvollziehbar angesetzter Stundenentgelte der Dienstleister (Veranstaltungs-, Pfortnerdienste und Reinigungsleistungen) sowie anhand eines nicht begründeten Berechnungsfaktors höhere Aufwendungen ermittelt. Die Senatskanzlei hat dem Konzerthaus auf dieser Grundlage einen höheren Finanzbedarf über 290.600 € zuerkannt.
 - Die **Stiftung SB** hat in ihren Berechnungen für die Jahre **2012** und **2013** fiktive Stundenentgelte (5,25 € und 6,50 €) und Einsatzstunden der Beschäftigten ihrer Dienstleister zugrunde gelegt. Danach hat die Senatskanzlei der Stiftung SB den höheren Finanzbedarf von über 451.000 € zuerkannt.

- Die **Stiftung Deutsches Technikmuseum Berlin (Stiftung DT)** hat für die Jahre **2012 bis 2014** höhere Aufwendungen für Bewachungs- und Besucherbetreuungsleistungen anhand von Umsatzhochrechnungen, nicht begründeten Berechnungsfaktoren, fiktiven Vollzeitäquivalenten, Jahresdurchschnittsgehältern und Wochenarbeitszeiten ermittelt. Die Senatskanzlei hat daraufhin der Stiftung DT einen höheren Finanzbedarf von über 735.700 € zuerkannt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei nicht geprüft hat, ob die von den Einrichtungen geltend gemachten Aufwendungen nachvollziehbar unterlegt und für die Haushaltsplanaufstellung geeignet waren.

6.5 Nicht oder später gezahlte Mindestentgelte

Die Senatskanzlei hat der **Stiftung SB** einen höheren Finanzbedarf zur Zahlung des Mindestentgelts für Aufsichtsdienste eines Dienstleisters von über 44.200 € jeweils für die Jahre **2012** und **2013** zuerkannt. **156**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Dienstleister gegenüber der Stiftung SB seine Leistungen zu einem Stundensatz von 6,50 € abgerechnet hat, der somit unterhalb des Mindestentgelts nach dem BerlAVG lag. Dies lässt darauf schließen, dass die Stiftung SB die von der Senatskanzlei erhaltenen Mittel nicht oder nicht in vollem Umfang für die Aufsichtsdienste eingesetzt hat.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Senatskanzlei aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

Die Senatskanzlei hat der **Stiftung SB** für das Jahr **2012** zudem einen höheren Finanzbedarf von 636.600 € zur Zahlung des Mindestentgelts nach dem BerlAVG u. a. für Aufsichtsdienste eines weiteren Dienstleisters zuerkannt. **157**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Dienstleister seinen Beschäftigten im Aufsichtsdienst bis zum 31. Mai 2012 nur ein Stundenentgelt von 4,00 € bezahlt und dieses erst danach auf 7,50 € angehoben hat. Seit dem 1. Oktober 2012 erhielten diese Beschäftigten 8,50 € je Stunde. Aufgrund der so angehobenen Stundenentgelte sind dem Dienstleister im Jahr 2012 höhere Aufwendungen von 344.300 € entstanden. Demnach hat die Stiftung SB im Jahr 2012 **finanzielle Mittel von 292.300 €** erhalten, die nicht für die Zahlung von Mindestentgelten durch den Dienstleister verwendet wurden.

Der Rechnungshof hat die überhöhten Zahlungen der Senatskanzlei beanstandet und sie aufgefordert, zu prüfen, inwieweit Mittel von der Stiftung SB zurückzufordern sind.

Von der **Stiftung BG** und dem **Konzerthaus** beauftragte Dienstleister haben ihren Beschäftigten im Aufsichts- und Pfortnerbereich teilweise bis zum Ende des **158**

Jahres **2014** Stundenlöhne von 7,50 €/8,15 € und damit solche unterhalb der Vorgaben nach dem BerlAVG gezahlt. Dennoch haben die Einrichtungen explizit für diese Leistungen höhere Aufwendungen geltend gemacht und dafür zusätzliche Mittel von der Senatskanzlei erhalten. Zudem hat auch ein Dienstleister der **Stiftung ZLB** seinen Beschäftigten im Jahr **2012** Stundenlöhne von lediglich 6,53 €/7,00 € gezahlt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei nicht geprüft hat, ob die von den Einrichtungen geltend gemachten höheren Aufwendungen zutreffend begründet waren, und dass sie Zahlungen geleistet hat, die nicht an die Beschäftigten der Dienstleister weitergeleitet wurden. Er hat die Senatskanzlei außerdem aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

6.6 Keine Durchführung von Kontrollen

- 159 Nach § 5 Abs. 1 BerlAVG sind die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, stichprobenartige Kontrollen durchzuführen, um festzustellen, ob die beauftragten Unternehmen das nach dem BerlAVG festgelegte Mindestentgelt gezahlt haben. Keine der geprüften Einrichtungen ist dieser Verpflichtung nachgekommen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei nicht dafür gesorgt hat, dass die von ihr geförderten Einrichtungen die beauftragten Unternehmen stichprobenartig kontrolliert haben, und die Erwartung geäußert, künftig Kontrollen sicherzustellen.

6.7 Stellungnahme der Senatskanzlei

- 160 Die Senatskanzlei hat darauf hingewiesen, dass sie im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum BerlAVG die von ihr geförderten Kultureinrichtungen gebeten habe, die Mehrbelastungen aufgrund der Einführung des Mindestentgelts stichtagsbezogen abzuschätzen. Dies stelle aus ihrer Sicht eine belastbare Grundlage für die Haushaltsplananmeldungen dar. Eine starre Zweckbindung (für die Zahlung des Mindestentgelts) sei bei der Ausreichung der Mittel nicht beabsichtigt gewesen. Vielmehr seien Personalkostenerhöhungen durch Tarifabschlüsse bei den bezuschussten Einrichtungen in den Haushaltsverhandlungen nicht vollständig ausgeglichen worden, sodass eine Einzelfallbetrachtung, die sich nur auf die Zahlung der Mindestentgelte nach dem BerlAVG beziehe, nicht zielführend sei. Dennoch hat die Senatskanzlei zugesichert, dass sie die von ihr geförderten Einrichtungen dazu anhalten werde, die Vorgaben nach dem BerlAVG uneingeschränkt zu beachten und nur noch Bedarfe anzumelden, die tatsächlich gerechtfertigt seien.
- 161 Die Einwände der Senatskanzlei entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Berechnungen der Kultureinrichtungen waren als Grundlage für

die Anmeldungen der Senatskanzlei zur Haushaltsplanaufstellung nicht geeignet, weil sie unzutreffend, unpräzise oder unplausibel begründet waren. Überdies sind – entgegen dem Einwand der Senatskanzlei – in den Erläuterungen der Ansätze des Haushaltsplans (Kapitel 0310) Tarifierhöhungen und Erhöhungen aufgrund von Mindestentgeltzahlungen nach dem BerlAVG eindeutig voneinander unterschieden. Damit sollten die zur Zahlung des Mindestentgelts nach dem BerlAVG ansetzerhöhend zur Verfügung gestellten Mittel auch nur hierfür verwendet werden.

Demgemäß hat die Senatskanzlei in ihren Bescheiden an die Kultureinrichtungen die bereitgestellten Mittel mit einer entsprechenden Zweckbindung versehen. Somit war auch für die Einrichtungen ersichtlich, dass diese Mittel ausschließlich für diesen Zweck bestimmt waren.

6.8 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Vorgehensweise der Senatskanzlei nicht geeignet war, die Ansätze für die Haushaltsplanung hinreichend genau zu ermitteln. So hat die Senatskanzlei es versäumt, zu überprüfen, ob die Kultureinrichtungen die Bemessung ihrer höheren Finanzbedarfe ausschließlich auf Auftragsvergaben nach Inkrafttreten des BerlAVG ausgerichtet haben. Auch die Ergebnisse der „Abfragen zur finanziellen Auswirkung der Berücksichtigung von Mindestlöhnen laut Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz“ der Senatskanzlei wiesen deutliche Mängel auf, die sie ohne Weiteres hätte selbst erkennen können und abstellen müssen. Auch hat die Senatskanzlei versäumt, die Kultureinrichtungen auf die notwendigen Kontrollen bei den von ihnen beauftragten Unternehmen hinzuweisen. 162

Damit hat die Senatskanzlei in erheblichem Maße gegen den Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 7 Abs. 1 LHO) verstoßen, weil durch ihre Verfahrensweise **vermeidbare Ausgaben von mindestens 574.000 €** (T 151 und 157) für Berlin entstanden sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei 163

- **die von ihr geförderten Einrichtungen dazu anhält, höhere Finanzbedarfe mit hinreichender Genauigkeit zu errechnen sowie Kontrollen zur Einhaltung der Vorgaben des BerlAVG durchzuführen,**
- **künftig mit der gebotenen Sorgfalt die Ansätze für die Aufstellung der Haushaltspläne ermittelt,**
- **an ihre geförderten Einrichtungen Zuschüsse nur in gerechtfertigtem Umfang zahlt und**
- **zu Unrecht gewährte Zuschüsse von den Einrichtungen zurückfordert.**

Inneres und Sport

7 Weiterhin erhebliche Mängel in der Steuerung des IT-Einsatzes der Berliner Verwaltung

Der Senat hatte im Jahr 2004 mit den Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung ein sog. neues IT-Regelwerk geschaffen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat es aber versäumt, wesentliche Vorgaben zur Steuerung des IT-Einsatzes umzusetzen. Dadurch ist der IT-Einsatz weiterhin uneinheitlich und im Ergebnis unwirtschaftlich. Insbesondere werden Einsparpotenziale einer Serverkonsolidierung und Standardisierung der IT-Arbeitsplätze in zweistelliger Millionenhöhe nicht realisiert. Sie hat es zudem nicht erreicht, eine zentrale Durchführung und Finanzierung von IT-Projekten der verfahrensunabhängigen IT-Infrastruktur wegen ihrer gesamtstädtischen Bedeutung als Aufgabe der Hauptverwaltung rechtlich zu verankern.

7.1 Einleitung

- 164 In seinem Jahresbericht 2011 (T 77 bis 93) hatte der Rechnungshof das Abgeordnetenhaus über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung der Umsetzung der Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung (VV IT-Steuerung) vom 17. August 2004 und der IT-Organisationsgrundsätze des Landes Berlin vom 27. Juni 2006 unterrichtet. Er hatte zusammenfassend festgestellt, „dass grundlegende Versäumnisse der Senatsverwaltung für Inneres und Sport dazu geführt haben, dass das mit dem IT-Regelwerk verbundene Ziel, den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung zu vereinheitlichen und dadurch wirtschaftlicher zu gestalten, bisher nicht erreicht worden ist“.

Der Rechnungshof hatte deshalb die Senatsverwaltung aufgefordert, insbesondere

- die nach mehr als fünf Jahren nach Inkrafttreten der VV IT-Steuerung noch ausstehenden wesentlichen Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz zu erarbeiten und
- darauf hinzuwirken, den Landesausschuss für den IT-Einsatz (LIA), der seine Aufgabe als zentrales Beratungsgremium für IT-Maßnahmen in der Berliner Verwaltung nicht wahrgenommen und damit nicht zur Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung des IT-Einsatzes beigetragen hat, aufzulösen.

Der Senat hatte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2011 Folgendes ausgeführt: „Mit dem geplanten E-Government- und Organisationsgesetz soll die landesweite IT-Steuerung auf gesetzlicher Grundlage weiter ausgebaut werden.

Damit soll auch eine neue Grundlage geschaffen werden, um in verbindlicher Weise die notwendigen Regelungen für einen abgestimmten landesweiten IT-Einsatz vorzugeben und umzusetzen. ... Mit dem E-Government- und Organisationsgesetz werden weitere Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung der IT-Organisationsgrundsätze geschaffen werden.“

Das Abgeordnetenhaus hatte daraufhin in seinem Auflagenbeschluss vom 14. Juni 2012 die Erwartung geäußert, „dass der Senat mit dem geplanten E-Government- und Organisationsgesetz die Voraussetzungen schafft, den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung, soweit es wirtschaftlich ist, zu vereinheitlichen“.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob und inwieweit die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Auflagen des Abgeordnetenhauses und die Erwartungen des Rechnungshofs erfüllt hat.

7.2 Sachliche und rechtliche Rahmenbedingungen der IT-Steuerung

Der Senatsverwaltung liegen aktuelle behördenübergreifende Daten zum IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung nicht vor. Der Rechnungshof hat deshalb bei dem IT-Management der Senats- und Bezirksverwaltungen eine Umfrage durchgeführt. Danach wurden für die verfahrensabhängige IT (Hard- und Software und Dienstleistungen, die nur für den Einsatz einer Fachsoftware benötigt werden) im Jahr 2014 etwa 108 Mio. € (im Jahr 2013 etwa 96 Mio. €) und für die verfahrens-unabhängige IT etwa 72 Mio. € (im Jahr 2013 etwa 76 Mio. €) ausgegeben. Hinzu kommen Personalausgaben, die der Rechnungshof auf mindestens 46 Mio. € schätzt. Insgesamt sind in den Senats- und Bezirksverwaltungen 1.140 Beschäftigte an mehr als 50 Stellen mit IT-Aufgaben befasst. Des Weiteren unterstützen den IT-Einsatz 340 Beschäftigte als IT-Koordinator(inn)en und 840 Beschäftigte als Anwendungssystembetreuer/-innen.

165

Die Aufgabenverteilung zwischen Haupt- und Bezirksverwaltungen richtet sich nach Artikel 67 VvB. Nach Artikel 67 Abs. 1 ist die Hauptverwaltung für Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung zuständig, zu denen nach dieser Vorschrift die Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht) gehören. Nach Artikel 66 Abs. 2 VvB erfüllen die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Sie nehmen regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. Nr. 1 Abs. 4 ZustKat AZG gehören Festlegungen zur Informations- und Kommunikationstechnik zu den Aufgaben der Hauptverwaltung, soweit sie zwingend notwendig sind.

Auf dieser Grundlage wird in der VV IT-Steuerung zwischen zentralen Steuerungsaufgaben und Aufgaben in dezentraler Verantwortung unterschieden. Der Senatsverwaltung für Inneres und Sport obliegen „die Erarbeitung, Festsetzung

und Fortschreibung der Grundsätze für IT-Maßnahmen“. Sie hat auf die Einhaltung der Grundsätze hinzuwirken. „Abweichungen bedürfen ihrer Zustimmung. Die Festsetzung von Grundsätzen erfolgt nach Maßgabe der Beratungen im Landesausschuss für den IT-Einsatz (LIA). Diese Aufgaben werden insbesondere von der IT-Staatssekretärin oder dem IT-Staatssekretär wahrgenommen.“ Organisatorische Mindestregelungen zur Vereinheitlichung von Arbeitsweisen sind in den IT-Organisationsgrundsätzen enthalten.

Der Senat hatte im Oktober 2014 die VV IT-Steuerung und die IT-Organisationsgrundsätze neu beschlossen, ohne wesentliche inhaltliche Änderungen gegenüber den alten Fassungen vorgenommen zu haben.

7.3 Grundlagen für IT-Maßnahmen

166 Die in der VV IT-Steuerung vorgesehenen Grundsätze (Nr. 1 Abs. 4 VV IT-Steuerung) hat die Senatsverwaltung überwiegend nicht erlassen. Es fehlen insbesondere

- ein Landes-IT-Konzept und IT-Infrastrukturgrundsätze als Grundlage für eine einheitliche, fachliche und technologische Ausrichtung des IT-Einsatzes,
- IT-Planungsgrundsätze mit einheitlichen Verfahren und Standards für die Planung, Realisierung und Fortschreibung von IT-Maßnahmen sowie
- IT-Beschaffungsgrundsätze mit einheitlichen Verfahren und Standards für die Beschaffung von IT-Produkten und IT-Dienstleistungen.

IT-Leistungen des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ) sollen auf der Grundlage von Landesvereinbarungen angeboten werden (Nr. 1 Abs. 4 und Nr. 5 VV IT-Steuerung). Die Landesvereinbarungen sollen einheitliche Regelungen und standardisierte Bedingungen mit dem Ziel enthalten, dass alle Bereiche der Berliner Verwaltung gleiche Leistungen wirtschaftlich beschaffen können. Bisher wurden nur drei Landesvereinbarungen geschlossen, die ausschließlich Leistungen im Bereich Sprach- und Datendienste betreffen.

Der Rechnungshof hat die Versäumnisse beanstandet und die Senatsverwaltung aufgefordert, endlich die ausstehenden Grundlagen für einen einheitlichen und wirtschaftlichen IT-Einsatz zu erarbeiten.

7.4 IT-Organisation

7.4.1 Landesausschuss für den IT-Einsatz (LIA)

167 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der LIA seine Aufgabe als Beratungsgremium weiterhin nicht wahrgenommen hat (vgl. T 164). So hat die letzte Sitzung des LIA am 21. November 2013 stattgefunden. Seitdem hat das Gremium im Um-

laufverfahren lediglich fünf Beschlüsse gefasst. Sie betrafen jedoch nicht die Rahmenbedingungen zur Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung des IT-Einsatzes der Berliner Verwaltung, sondern behandelten lediglich die Berichte zur Informationssicherheit 2014 und 2015, die Fortschreibung der IT-Standards 2015, einen Abschlussbericht zur Nutzung privater Endgeräte (BYOD⁶⁹) und die Buchungsrichtlinie IT-Kostenträger V3.1.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LIA seine Aufgaben nach wie vor nicht erfüllt hat, und die Senatsverwaltung aufgefordert, die notwendigen Schritte zur Auflösung des LIA vorzubereiten.

7.4.2 Produktverantwortliche

Produktverantwortliche sind für die Durchführung einer Fachaufgabe bzw. die Erstellung eines Produkts und die zur Erstellung der Produkte erforderlichen IT-Maßnahmen verantwortlich (vgl. Nr. 3.1 der IT-Organisationsgrundsätze). Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung bereits im Jahr 2011 aufgefordert, die Regelungen über die Rolle der Produktverantwortlichen zu überarbeiten und dabei insbesondere deren Anteil an IT-Verantwortung auf die Erarbeitung fachlicher Anforderungen zu reduzieren. Dies ist jedoch bisher nicht geschehen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Produktverantwortlichen weder gezielt auf ihre Rolle und die damit verbundenen Aufgaben vorbereitet noch regelmäßig über IT-Themen informiert werden. 168

Der Rechnungshof hat das Versäumnis der Senatsverwaltung beanstandet.

7.4.3 IT-Management

Das IT-Management soll die Ressort- und Behördenleitungen bzw. das Bezirksamt bei der Steuerung von IT-Maßnahmen im jeweils übertragenen Zuständigkeitsbereich unterstützen (vgl. Nr. 3.2 der IT-Organisationsgrundsätze). Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung im Jahr 2011 aufgefordert, die Grundlagen zu schaffen, um das IT-Management mit ausreichenden Kompetenzen auszustatten und es sachgerecht in die jeweilige Behördenstruktur einzugliedern. Die Prüfung hat jedoch ergeben, dass 169

- immer noch die Hälfte des IT-Managements in der Linienstruktur der jeweiligen Behörde angesiedelt ist,
- das IT-Management bei IT-Entscheidungen über keine Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Bereichen der eigenen Behörden verfügt,

69 Bring Your Own Device

- in der Hälfte der Behörden die verfahrensunabhängige IT-Infrastruktur nicht ausschließlich von der IT-Stelle beschafft wird sowie
- nach wie vor kein vorgegebenes Berichtswesen im Sinne der IT-Organisationsgrundsätze an die Behördenleitungen und die Senatsverwaltung besteht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung den Erwartungen des Rechnungshofs insgesamt nicht nachgekommen ist und die in den IT-Organisationsgrundsätzen vorgegebene Rolle des IT-Managers überwiegend nicht umgesetzt wurde. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung endlich eine sachgerechte Grundlage für das IT-Management erarbeitet.

7.4.4 IT-Controllinginstrumente

- 170 Die zentrale Steuerung für den wirtschaftlichen IT-Einsatz erstreckt sich insbesondere auch auf Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen (vgl. Nr. 1 Abs. 4 VV IT-Steuerung – IT-Controlling-Grundsätze). Dazu hatte der Senat unter Beteiligung des Rats der Bürgermeister bereits zum 1. Januar 2006 eine verwaltungswelt einheitliche IT-Kostenträgerrechnung beschlossen. Außerdem wurde im Februar 2010 das IT-Verfahren „IT-Bestands- und Planungsübersicht“ in Betrieb genommen, für das die Senatsverwaltung verfahrensverantwortlich ist. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- in der IT-Kostenträgerrechnung bisher keine Kennzahlen zur Qualität festgelegt wurden und damit die dort enthaltenen Zahlen keinen Vergleich ermöglichen,
 - die IT-Bestands- und Planungsübersicht nur jährlich aktualisiert wird und deswegen keine aktuellen Auswertungen ermöglicht.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Senatsverwaltung aufgefordert, umgehend ein Kennzahlensystem zur Qualität der Kostenträger einzuführen und die IT-Bestands- und Planungsübersicht weiterzuentwickeln.

7.5 Landesweite IT-Projekte und Vorhaben zur verfahrensunabhängigen Infrastruktur

- 171 Vor dem Hintergrund der dezentralen Veranschlagung und Bewirtschaftung der IT-Mittel sind landesweite IT-Projekte besonders bedeutsam, mit denen verfahrensunabhängige einheitliche IT-Systeme und Services eingeführt werden sollen.

7.5.1 Konsolidierung des Serverbetriebs

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2009 die Wirtschaftlichkeit des Serverbetriebs in der Berliner Verwaltung geprüft und dabei festgestellt, dass der dezentrale Betrieb von Servern in der Berliner Verwaltung mit einem jährlichen finanziellen Aufwand von rd. 16 Mio. € (im Jahr 2009) ineffizient ist. Er hatte ermittelt, dass bei einem einheitlichen Serverbetrieb in der Berliner Verwaltung sich innerhalb von acht Jahren Einsparungen gegenüber den Ist-Kosten von bis zu 25 Mio. € erzielen ließen (vgl. Jahresbericht 2011, T 94 bis 100). 172

Die Senatsverwaltung hat seitdem insgesamt acht Senatsvorlagen zur Serverkonsolidierung erarbeitet. Nach Beteiligung des Rats der Bürgermeister hat der Senat am 14. April 2015 weitere Schritte zur Konsolidierung des Serverbetriebs beschlossen (Nr. S-240/2015). Insbesondere sollen die Behörden verpflichtet werden, „sich bei geplanten Neu- oder Ersatzinvestitionen von dezentral betriebenen Server- bzw. Speichersystemen ein Angebot des ITDZ einzuholen, dieses zu prüfen und danach zu entscheiden, ob das Angebot wirtschaftlicher ist als ein dezentraler Betrieb und genutzt wird. Die Prüfung ist Bestandteil der notwendigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.“

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sechs Jahre nach seiner Prüfung der Serverbetrieb noch nicht konsolidiert und damit ein Einsparvolumen in Millionenhöhe nicht realisiert wurde. Er hat die Senatsverwaltung aufgefordert, nunmehr für eine zügige Serverkonsolidierung zu sorgen.

7.5.2 Standardisierter IT-Arbeitsplatz (BerlinPC)

Der Rechnungshof hatte schon im Jahr 2008 das IT-Infrastrukturservice-Projekt (ITIS) geprüft. Mit ITIS, einem Vorläufer des BerlinPC, sollten standardisierte IT-Funktionalitäten und Software-Anwendungen in einem Paket, bestehend aus Hardware, Software und Dienstleistungen, an den Arbeitsplätzen zur Verfügung gestellt werden. 173

Das Abgeordnetenhaus hatte im Jahr 2012 den Senat beauftragt, „einen standardisierten IT-Arbeitsplatz zu entwickeln und stufenweise für eine flächendeckende Nutzung in der Berliner Verwaltung zu sorgen“.⁷⁰ Im daraufhin von der Senatsverwaltung erarbeiteten „Konzept zur Einführung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes (BerlinPC) in der Berliner Verwaltung“ war festgelegt, „für die Berliner Verwaltung standardisierte Arbeitsbedingungen zu schaffen und eine moderne, leistungsfähige und kostengünstige Software-, Dienste- und Systemarchitektur aufzubauen, durch die eine systematische Einbindung der IT-Fachverfahren ermöglicht wird“.

⁷⁰ Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushalt 2012/2013 vom 14. Juni 2012, Plenarprotokoll 17/15, S. 1383

Eine von der Senatsverwaltung beauftragte Untersuchung⁷¹ hatte ergeben, dass „die Kosten für die Bereitstellung der IT-Ausstattung und den Service der Arbeitsplätze der Berliner Verwaltung um bis zu 50 Prozent reduziert werden [können]. Dies entspricht einer kalkulatorischen, zum Teil haushaltswirksamen Einsparung von mindestens 24 Mio. € pro Jahr.“ Nach dem Zwischenbericht der Senatsverwaltung vom 16. Oktober 2013 (Drs 17/1319) ist die Ausstattung der IT-Arbeitsplätze aufgrund der dezentralen Zuständigkeit sehr unterschiedlich. Seit Mitte August 2013 wird in einer Arbeitsgruppe der Berliner IT-Arbeitsplatz auf der Basis eines Anforderungskatalogs konkretisiert. Die Arbeiten wurden aber nicht, wie geplant, Mitte 2014 abgeschlossen. Von den etwa 78.000 IT-Arbeitsplätzen der Berliner Verwaltung werden derzeit immer noch fast 90 % nicht als standardisierter IT-Arbeitsplatz (BerlinPC) betrieben.

Nach den Feststellungen der Senatsverwaltung⁷² haben die Diskussionen in der Arbeitsgruppe gezeigt, „dass insbesondere in den Bezirksverwaltungen die Umsetzung divergierender technologischer und organisatorischer Anforderungen der verschiedenen IT-Fachverfahren Schwierigkeiten bereiten“.

Der Rechnungshof hat die eingetretenen Verzögerungen beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung die Arbeiten zur Standardisierung der IT-Arbeitsplätze beschleunigt, um das aufgezeigte Einsparvolumen alsbald zu realisieren.

7.5.3 Ende des Supports für Windows XP und Windows Server 2003

- 174 Spätestens zum 8. April 2014 sollte in der Berliner Verwaltung der Betrieb von Windows XP beendet und auf Windows 7 umgestellt werden, da Microsoft Deutschland den Support für Windows XP eingestellt hatte. Der Lebenszyklus von Windows XP war bereits mit der Markteinführung am 1. Dezember 2001 bekannt gegeben worden. Die Vorbereitung der Umstellung und die Umstellung selbst wurden dezentral durchgeführt. Nach einer Erhebung der Senatsverwaltung wurden ca. 30.000 der ca. 78.000 Arbeitsplatz-PC (APC) nicht zeitgerecht umgestellt. Die Kosten der vom ITDZ mit Microsoft geschlossenen einjährigen Supportverlängerung betragen angabegemäß etwa 300.000 € (netto).⁷³ Zum Stichtag 30. Juni 2015 waren nach einer neuen Erhebung der Senatsverwaltung weiterhin noch 5.886 APC mit dem Betriebssystem Windows XP im Einsatz.

Der Support des Server-Betriebssystems Windows Server 2003 wurde zum 14. Juli 2015 eingestellt. Die Vorbereitung der Umstellung und die Umstellung selbst wurden ebenfalls dezentral durchgeführt. Zum Stichtag 30. Juni 2015 wurden noch

71 Modell für eine übergreifende IT-Steuerung/Geschäfts- und Finanzierungsmodell für den verfahrensunabhängigen IT-Einsatz Version 1.3 vom 29. September 2011, S. 6

72 IT-Planungskonzept vom 27. Juli 2015

73 Antwort der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 11. März 2015 auf eine Schriftliche Anfrage vom 3. März 2015 (Drs 17/15656)

insgesamt 320 der etwa 7.900 in der Berliner Verwaltung eingesetzten Server mit dem Betriebssystem Windows Server 2003 betrieben.⁷⁴

Der Rechnungshof hat die Versäumnisse der Senatsverwaltung und die dadurch entstandenen vermeidbaren Ausgaben von 300.000 € und erheblichen Sicherheitsrisiken beanstandet. Außerdem hat er der Senatsverwaltung vorgehalten, dass die für die Umstellung erforderlichen Maßnahmen von jeder Behörde eigenständig untersucht und deshalb keine Synergieeffekte realisiert wurden.

7.6 IT-Strategie

7.6.1 Berliner E-Government-Strategie

Der Senat hat am 25. August 2015 nach einem fast zweijährigen Abstimmungsprozess eine Berliner E-Government-Strategie (BEGS) beschlossen (Nr. S-498/2015). Mit der BEGS werden der Masterplan E-Government aus dem Jahr 2002 fortgeschrieben und die Anforderungen an die nationale Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf den Gebieten der IT-Steuerung und des E-Governments (NEGS)⁷⁵ aufgegriffen. Weiterhin sind in der BEGS die Projekte priorisiert, durch die die aufgezeigten Ziele erreicht werden sollen. Als strategische Einzelprojekte von landesweiter Bedeutung, die gefördert werden sollen, sind insbesondere aufgeführt:

- E-Government-Gesetzgebung,
- E-Government@School und Integrierte Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ),
- Entwicklung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes,
- Serverkonsolidierung,
- Digitalisierung der Geschäftsprozesse, insbesondere durch die flächendeckende Einführung der E-Akte.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BEGS, deren Entwurf aus dem Jahr 2013 stammt, zum Zeitpunkt des Senatsbeschlusses nicht mehr aktuell war. So wird beispielsweise die IT-Endgerätezahl in der BEGS noch mit 74.000, in anderen aktuellen Dokumenten der Senatsverwaltung dagegen mit 78.000 angegeben. Im Abschnitt 6.2 (E-Government@School und Integrierte Software Berliner Jugendhilfe) wird noch ausgeführt, dass die fünf Teilprojekte des Projekts E-Government@School durchgeführt wurden. Tatsächlich ist das Projekt bereits im Jahr 2013 von der zuständigen Senatsverwaltung beendet worden.

74 Antwort der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 23. Juli 2015 auf eine Schriftliche Anfrage vom 13. Juli 2015 (Drs 17/16638)

75 Mit der vom IT-Planungsrat am 24. September 2010 beschlossenen Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) wurden erstmalig verbindliche Grundlagen und Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Strategie von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der E-Government-Entwicklung geschaffen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BEGS sich im Wesentlichen auf die Wiedergabe der Richtlinien der Regierungspolitik 2011 bis 2016, der Anforderungen an die NEGS und die Fortschreibung der im Masterplan E-Government aus dem Jahr 2002 genannten Projekte beschränkt. Er hat außerdem beanstandet, dass der dargestellte Sachstand schon zum Zeitpunkt des Beschlusses durch den Senat nicht mehr aktuell war.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die BEGS zu aktualisieren und fortzuschreiben.

7.6.2 Berliner E-Government-Gesetz

- 176 Die Senatsverwaltung wurde mit Beschluss des Staatssekretärsausschusses für Verwaltungsmodernisierung vom 15. Juni 2009 beauftragt, einen Entwurf für ein Gesetz über E-Government- und Organisationsfragen zu erarbeiten. Sie legte ein Eckpunkte-Papier mit Stand vom 12. August 2010 vor. Auf der Grundlage der Stellungnahmen der Senats- und Bezirksverwaltungen erarbeitete sie einen Referentenentwurf für ein Gesetz über E-Government- und Organisationsfragen. Der Staatssekretärsausschuss nahm den Entwurf am 14. Februar 2011 zur Kenntnis. Das Gesetzgebungsverfahren sollte zu Beginn der 17. Legislaturperiode, im Jahr 2011, eingeleitet werden. Unter Hinweis auf das vom Bund angekündigte „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz) des Bundes“ unterbrach die Senatsverwaltung zeitweise die Arbeiten an dem Berliner E-Government-Gesetz. Am 1. August 2013 trat das Gesetz des Bundes in Kraft. Nach Abschluss eines insgesamt fast vierjährigen Abstimmungsprozesses mit allen Senats- und Bezirksverwaltungen erstellte die Senatsverwaltung im Mai 2015 eine neue Senatsvorlage. Nach Abstimmung mit dem Rat der Bürgermeister hat der Senat am 13. Oktober 2015 den Entwurf eines Berliner E-Government-Gesetzes beschlossen (Nr. S-601/2015).

Ziel des Berliner E-Government-Gesetzes soll es sein, „E-Government im Sinne einer alle Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung einschließenden Umgestaltung bestehender Verwaltungsverfahren und -strukturen unter Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik zu fördern und zu entwickeln. Das Gesetz soll insbesondere den Umfang elektronisch durchgeführter Verwaltungsprozesse sowie deren Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Bürgerfreundlichkeit und Benutzerfreundlichkeit einschließlich der barrierefreien Zugänglichkeit und Nutzbarkeit erhöhen (vgl. § 2 des Gesetzentwurfs).“

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Senat den Gesetzentwurf erst mehr als vier Jahre nach seiner Vorlage durch die Senatsverwaltung beschlossen hat.

7.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat erwidert, dass sie die Auffassung des Rechnungshofs teile. Die Durchführung von Projekten und der Betrieb der verfahrensunabhängigen IT-Infrastruktur im Land Berlin sei aufgrund der aufgezeigten Probleme bei der landesweiten IT-Steuerung und durch die dezentrale Veranschlagung und Bewirtschaftung der IT-Mittel uneinheitlich und unwirtschaftlich. Die bisherigen Maßnahmen zur IT-Konsolidierung hätten weder zu einer Vereinheitlichung des IT-Betriebs geführt noch spürbare Entlastungen bei den jährlichen IT-Ausgaben von 180 Mio. € und bei den Personalausgaben von 50 Mio. € gebracht. 177

Die Senatsverwaltung hat weiter ausgeführt, dass auch aus ihrer Sicht die mangelhafte Umsetzung der Ablösung des aus Sicherheitsgründen abzulösenden Betriebssystems Windows XP nicht akzeptabel sei. Der IT-Sicherheit werde von der Verwaltung landesweit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Das habe auch ihr Bericht zur Informationssicherheit 2014 gezeigt.

Auch habe der Rechnungshof richtigerweise festgestellt, dass die Hälfte des IT-Managements der Berliner Verwaltung in der Linienstruktur der jeweiligen Behörden angesiedelt sei und über keine Weisungsbefugnis in IT-Angelegenheiten gegenüber anderen Bereichen ihrer eigenen Behörde verfüge. Zudem würden alle relevanten und finanzbedeutsamen Entscheidungen nicht vom IT-Management, sondern von den Behördenleitungen getroffen. Die strukturellen landesweiten Steuerungsprobleme in IT-Angelegenheiten ergäben sich nicht nur durch diese vielfältigen behördeninternen Entscheidungsebenen, sondern insbesondere dadurch, dass in landesweiten Angelegenheiten „konsensuale Entscheidungen“ mit 70 Behörden zu treffen seien. In landesweiten Projekten führe der Abstimmungsaufwand nicht nur zu langen Umsetzungszeiträumen, sondern auch zu unzureichender Zielerreichung hinsichtlich Effizienz, Effektivität und Qualität des IT-Betriebs in der Berliner Verwaltung, wie der Rechnungshof selbst bei den landesweiten Projekten Serverkonsolidierung und Standardisierung des IT-Arbeitsplatzes festgestellt habe.

Angesichts der neuen strategisch bedeutsamen Aufgaben, wie die Reduzierung der Heterogenität der Berliner IT-Landschaft, die Modernisierung der über 300 IT-gestützten Fachverfahren und die systematische Integration und Optimierung der IT-Komponenten (IT-Architekturmanagement) sowie der verstärkten Bereitstellung und Nutzung von Online-Dienstleistungen, und der gleichzeitigen verwaltungsseitigen Probleme durch die Reduzierung von Stellen, dem Fachkräftemangel im IT-Bereich sowie den viel zu langen Projektzeiträumen und der immer größer werdenden Bedrohung durch technisch komplizierte Cyberangriffe, habe die Senatsverwaltung Zweifel, ob eine dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung beim IT-Betrieb in der Berliner Verwaltung noch angemessen und aufgabengerecht sei.

Die Senatsverwaltung hat dargelegt, dass die derzeitige Steuerung nach dem aktuellen Regelwerk sehr aufwändig sei und ohne eine Verbindlichkeit in der Anwendung kaum landesweite Steuerungswirkung entfalte. Sie teile deswegen die Auffassung des Rechnungshofs, dass die verfahrensunabhängige IT eine gesamtstädtische Aufgabe sei und mehr Möglichkeiten geschaffen werden müssten, stärker zentral zu steuern.

Nach Auffassung der Senatsverwaltung sei der vom Senat beschlossene Entwurf eines E-Government-Gesetzes ein erster Schritt. Die Koordinierung obliege nach dem Gesetzentwurf zukünftig dem IT-Staatssekretär oder der IT-Staatssekretärin und dem IT-Lenkungsrat. Der IT-Lenkungsrat werde mit Staatssekretären und Staatssekretärinnen aus allen Senatsverwaltungen sowie den politischen Leitungskräften aus den Bezirken besetzt, die alle wesentlichen landesweiten Entscheidungen zu Planung und Betrieb von IT-Angelegenheiten beraten und vorbereiten sollen.

7.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 178 Die Durchführung landesweiter Projekte und Vorhaben, die die verfahrensunabhängige IT-Infrastruktur betreffen, wird durch die Mängel in der IT-Steuerung und die dezentrale Veranschlagung und Bewirtschaftung der IT-Mittel erheblich erschwert. Dies hat zu einem uneinheitlichen und im Ergebnis unwirtschaftlichen IT-Einsatz geführt.

Die verfahrensunabhängige IT-Infrastruktur ist eine Aufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung und fällt damit in den Zuständigkeitsbereich der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Eine IT-Steuerung darf sich nicht nur auf die Erarbeitung, Festsetzung und Fortschreibung von Grundsätzen für IT-Maßnahmen beschränken. Vielmehr muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Senatsverwaltung IT-Projekte zentral steuert und finanziert.

Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, dass sie eine Entscheidung des Senats herbeiführt, um die zentrale Durchführung und Finanzierung von IT-Projekten der verfahrensunabhängigen IT-Infrastruktur wegen ihrer gesamtstädtischen Bedeutung als Aufgabe der Hauptverwaltung rechtlich zu verankern und die Einsparungen in Millionenhöhe zu erzielen.

Der Rechnungshof erwartet weiterhin, dass die Senatsverwaltung

- die ausstehenden Grundlagen für einen einheitlichen und wirtschaftlichen IT-Einsatz erarbeitet,
- die notwendigen Schritte zur Auflösung des LIA vorbereitet,

- die Produktverantwortlichen endlich auf ihre Rolle und die damit verbundenen Aufgaben vorbereitet und eine sachgerechte Grundlage für das IT-Management erarbeitet,
- umgehend ein Kennzahlensystem zur Qualität der Kostenträger einführt und die IT-Bestands- und Planungsübersicht weiterentwickelt und
- die BEGS aktualisiert und fortschreibt.

8 Mängel bei der Weiterentwicklung und Steuerung der Bürgerdienstleistungen

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat die gesamtstädtischen Leitungsaufgaben der Verwaltungsorganisation insbesondere bei der Weiterentwicklung und Steuerung der Bürgerdienste nur unzureichend wahrgenommen. So finanziert sie den Betrieb und Ausbau des Bürgertelefons 115 zentral aufgrund von Verträgen mit dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin. Sie hat ihre Zahlungen von 7,5 Mio. € jährlich auf der Basis von prognostizierten Zahlen pauschal ohne Überprüfung geleistet. Aufgrund der hohen Personalausstattung im Servicecenter errechnet sich ein Mehraufwand von 3,25 Mio. €. Bei über 50 % der Anrufe, die die Bürgerämter betrafen, ging es um Terminvereinbarungen. Diese haben jedoch kaum freie Termine angeboten. Darüber hinaus lag bei den Auskunft- und Vermittlungsleistungen des IT-Dienstleistungszentrums Berlin die Annahmquote in den Verwaltungen bei nur ca. 40 %. Dadurch ergaben sich im Jahr 2014 für erfolglose Anrufe Ausgaben aus dem Landeshaushalt von insgesamt annähernd 1,8 Mio. € pro Jahr.

8.1 Einleitung

Zahlreiche Projekte des Modernisierungsprogramms „ServiceStadt Berlin“ zielen primär darauf ab, den Zugang zu den Dienstleistungen der Verwaltung (sog. Vertriebswege) zu erleichtern und die Verwaltungsprozesse zu vereinfachen und zu bündeln, um weiterhin moderne, transparente und technologisch zeitgemäße Verwaltungsstrukturen und -prozesse zu schaffen.⁷⁶ Der Gesamtprozess wird von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gesteuert. Ein „Leitprojekt“ von „ServiceStadt Berlin“ ist die Umsetzung des bundesweiten Projekts „Behördenrufnummer D 115“ in das Berliner Bürgertelefon 115, kurz 115. 179

⁷⁶ Senatsbeschluss Nr. S-435/2007 vom 12. Juni 2007, Senatsbeschluss Nr. S-443/2012 vom 31. Juli 2012

Über 50 % der Anrufe bei der 115 beziehen sich auf den Wunsch nach Terminvereinbarungen. Hierfür steht ein unter der Leitung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Projekt „Einführung eines kundenorientierten Zeitmanagementsystems (ZMS) in den Berliner Bürgerämtern“ entwickeltes IT-gestütztes Terminmanagement zur Verfügung, das von der Senatsverwaltung mit mehr als 300.000 € finanziert wurde. Mit dem IT-Verfahren können jährlich rd. 600.000 Termine verwaltet werden. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit einer Online-Terminvergabe/-buchung geschaffen werden, auf die auch die Service-Dienstkräfte des Callcenters der 115 zugreifen können.

Der Rechnungshof hat die organisatorische Umsetzung des Bürgertelefons 115 unter Einbeziehung des ZMS geprüft und berichtet über die wesentlichen Ergebnisse.

8.2 Rechtsgrundlagen und beteiligte Behörden

- 180 Die Berliner Verwaltung wird vom Senat (der Hauptverwaltung) und von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen (§ 2 Abs. 1 AZG).

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist für die gesamtstädtischen Leitungsaufgaben für allgemeine Fragen der Verwaltungsorganisation, landesweites Organisationsmanagement, Grundsatzangelegenheiten sowie landesweite Planung, Steuerung und Controlling der Verwaltungsmodernisierung sowie Grundsatzangelegenheiten, strategische Steuerung und landesweite Weiterentwicklung der Bürgerdienste zuständig (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt VII der Geschäftsverteilung des Senats vom 12. April 2012).

Die Bezirke erfüllen ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung (Artikel 66 Abs. 2 VvB). Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterliegen sie der allgemeinen Aufsicht (Bezirksaufsicht) gemäß § 9 AZG, die sicherzustellen hat, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt und Verwaltungsvorschriften eingehalten werden.

Das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts und stellt den Behörden des Landes Berlin die landeseinheitliche IT-Infrastruktur und IT-Dienstleistungen zur Verfügung. IT-Dienstleistungen werden in Form von Beratungs- und Planungsleistungen, Konzeption und Einführung sowie Betrieb bzw. Betriebsunterstützung auf der Grundlage von Landesvereinbarungen oder vertraglichen Regelungen erbracht. Das ITDZ finanziert sich aus seiner Leistungserbringung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin).

8.3 Bürgertelefon 115

Bereits seit dem Jahr 2005 hatte das ITDZ mit dem „Berlin Telefon“ und seiner einheitlichen Einwahl „90-0“ Telefon-, Informations- und Vermittlungsdienste angeboten. Im Jahr 2007 wurde Berlin Modellregion für den Aufbau der bundesweit einheitlichen Behördenrufnummer 115. Im Jahr 2009 begann eine zweijährige Pilotphase und im Jahr 2011 wurde der Regelbetrieb aufgenommen. Das vom ITDZ und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport entworfene „Geschäfts- und Finanzierungsmodell für das zukünftige Bürgertelefon 115“ wurde vom Senat nach Beteiligung des Rats der Bürgermeister am 13. September 2011 beschlossen.⁷⁷ 181

An die 115 sollen künftig insbesondere alle Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung angeschlossen werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof waren alle Bürgerämter und das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten – Bereich Einwohnerwesen – im Regelbetrieb der 115.

Die Servicestruktur des Bürgertelefons 115 ist dreistufig gegliedert: Allgemeine Auskünfte zu Standardanfragen erteilen die Beschäftigten im Servicecenter des ITDZ, dem First Level. Sonstige Anliegen übergeben sie an von den teilnehmenden Behörden benannte qualifizierte Ansprechpartner in der jeweils zuständigen Fachverwaltung, dem Second Level. Sollte eine telefonische Erledigung nicht möglich sein, wird das Anliegen entweder an einen E-Mail-Account oder durch Anschluss an ein Ticketsystem schriftlich übermittelt. Das Ticketsystem ist ein Teil einer Software, die im Servicecenter des ITDZ für die 115 im Einsatz ist. Damit werden Informationen über den Anrufenden und sein Anliegen strukturiert erfasst und weitergegeben. Während der Servicezeiten des Second Level können die Anrufe vom First Level einschließlich des Tickets an den Second Level weitergeleitet werden. Die mit dem Ticketsystem bereits erfassten Daten erleichtern die weitere Bearbeitung. Derzeit nutzen nur drei Bezirksamter das Ticketsystem, die Übrigen verwenden die E-Mail-Funktion. Ist eine abschließende Bearbeitung im Second Level nicht möglich, wird die Anfrage strukturiert an die Fachabteilungen, dem Third Level, weitergeleitet. 182

8.3.1 Finanzierung und Betrieb

Zur Finanzierung von Betrieb und Ausbau des Bürgertelefons 115 werden zwischen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und dem ITDZ Verträge geschlossen, die auch die Auskunfts- und Vermittlungsleistungen umfassen. Die Vertragssummen betragen in den Jahren 2014 und 2015 jährlich 7,5 Mio. €. 183

Das Gesamtfinanzierungsvolumen für das Servicecenter im ITDZ wird abhängig vom prognostizierten Anrufvolumen auf Basis der Kostenkalkulation pro Gesprächs-/Bearbeitungsminute nach einem auch im Bund verwendeten Modell

⁷⁷ Senatsbeschluss Nr. S-3873/2011

veranschlagt. Sollte die Finanzierung zusätzlichen Auftragsvolumens durch die Senatsverwaltung als Auftraggeber nicht möglich sein, wird der Anschluss weiterer Verwaltungen nicht weiterverfolgt.

- 184 Die Gespräche im Servicecenter haben sich seit dem Jahr 2012 wie folgt entwickelt:

Ansicht 42: Gesprächsminuten

ITDZ-Jahresstatistiken	2012	2013	2014
Gesprächsminuten insgesamt	3.910.000	5.000.000	5.395.000
davon 115 im Echtbetrieb (Regelbetrieb)	610.000	1.400.000	2.269.000
„verdeckter Betrieb“ ¹	1.300.000	1.500.000	1.231.000
Vermittlung (Annahmequote)	2.000.000	2.100.000	1.895.000
Summe 115 und „verdeckter Betrieb“		2.900.000	3.500.000
darunter Bürgerämter		720.000	1.429.000

1 „verdeckter Betrieb“: Testphase für neue an die 115 angeschlossene Verwaltungen mit zunächst nur interner Weiterleitung an die 115

Durch den seit März 2013 flächendeckenden Echtbetrieb in den Bürgerämtern ist die Zahl der Gesprächsminuten bei der 115 im Jahr 2013 deutlich gestiegen.

Ansicht 43: Zahl der Gespräche über 115

ITDZ-Jahresstatistiken	2013	2014	2015 ¹
115 Anrufvolumen First Level	Zahl der Anrufe		
empfangen	575.391	855.616	
angenommen	548.405	673.159	
Fallabschluss	449.000	727.000	
darunter Anteil Bürgerämter			
Eingang im First Level	304.000	571.000	562.500
darunter Terminvereinbarungen			311.000
Weiterleitungen an Second Level	67.000	78.000	
Annahme im Second Level	42.000	49.000	
Nichtannahme	25.000	29.000	

1 Hochrechnung für 2015 aus den Angaben für September bis Dezember 2014
Der Anteil an Terminvereinbarungen am Anrufvolumen für die Bürgerämter liegt bei 55 % und verursacht Kosten von 1,23 Mio. € (Berechnung des ITDZ).

- 185 Auffällig ist der im Jahr 2015 mit über 50 % der geführten Gespräche hohe Anteil der Anrufe über 115 wegen gewünschter Terminvereinbarungen in Bürgeramtsangelegenheiten. Als Folge der unzureichenden Verfügbarkeit von Terminen in den Bürgerämtern verlängerten sich die durchschnittlichen Gesprächszeiten je Anruf auf bis zu drei Minuten oder es wurde wiederholt wegen des gleichen Anliegens angerufen. Demzufolge stieg das Anrufvolumen des ITDZ. Allein durch die Erhöhung der Gesprächszeit und für die nicht erfüllten Terminbuchungen ergibt sich



ohne Berücksichtigung von Mehrfachanrufen ein höherer Aufwand von mindestens 400.000 €⁷⁸.

Im Servicecenter des ITDZ wurden außer dem Betrieb der 115 weiterhin Auskunfts- und Vermittlungsleistungen (Anrufe über die Einwahl 90-0) durchgeführt. Statistiken des ITDZ zeigen, dass die Erreichbarkeit der Behörden in den letzten Jahren abgenommen hat und im Jahr 2014 nur bei ca. 40 % lag. Im Jahr 2014 wurden 1.895.000 Gesprächsminuten (vgl. Ansicht 42) als Vermittlungsleistung abgerechnet, sie wurden in dem Vertrag mit 1,21 € berechnet. Bei einer Annahmequote der Verwaltungen von nur 40 % ergaben sich somit annähernd 1,4 Mio. €, die das Land Berlin für eine erfolglose Vermittlungsleistung aufwenden musste.

Die Jahresstatistiken des ITDZ weisen für das Jahr 2014 ein Telefonaufkommen in Höhe von 5,4 Mio. Gesprächsminuten aus (vgl. Ansicht 42). Mit einer Bearbeitungszeit von 1:15 Minuten für die qualifizierte Auskunft (115 und verdeckter Betrieb) sowie etwa 1:04 Minuten für die Vermittlung ergaben sich somit für das Jahr 2014 rd. 6,4 Mio. Bearbeitungsminuten im Servicecenter des ITDZ. Hier wurden nach Angaben des ITDZ im Jahr 2014 ca. 155 VZÄ (ca. 170 bis 180 Beschäftigte) für den First Level eingesetzt. Nach der Personaleinsatzplanung des ITDZ vom August 2014 mit minutengenaue Zahl und Dauer der empfangenen Anrufe sowie des dafür erforderlichen Personals wurden durchschnittlich 20 % für Pausenzeiten sowie weitere 20 % als Krankheitsquote in den Bedarf eingerechnet. 186

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die bei der Planung des ITDZ verwendeten Aufschläge höher waren als die in Organisationsuntersuchungen der öffentlichen Verwaltung verwendeten Zuschläge. Diese liegen für Erholungs- und Entspannungszeiten bei 6 bis 7 % und für Abwesenheitszeiten durch Krankheit oder Kur bei rd. 9 %.⁷⁹ Unter Einrechnung der in der öffentlichen Verwaltung üblichen Zuschläge resultiert für insgesamt 6,4 Mio. Bearbeitungsminuten ein Personalbedarf von rd. 80 VZÄ, unter zusätzlicher Anrechnung der nach dem Tarifvertrag Info-technik zustehenden zehn Minuten Pausenzeit je Stunde Arbeitszeit von 90 VZÄ. Daraus ergäben sich 65 VZÄ weniger als die vom ITDZ eingesetzten 155 VZÄ und ein Mehraufwand von rechnerisch 3,25 Mio. €. Die hohe Personalausstattung für den Einsatz und Betrieb der 115 im ITDZ ist nicht nachvollziehbar.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ihre Zahlungen aufgrund von prognostizierten Zahlen pauschal geleistet und diese wie auch den Personaleinsatz im Servicecenter nicht überprüft hat. Er hat die Erwartung geäußert, dass sie sich von dem ITDZ die vereinbarten Nachweise vorlegen lässt und ggf. bei Vertragsverhandlungen die Vorlage weiterer sachge-rechter und nachvollziehbarer Unterlagen vereinbart. 187

78 erfolglose Terminanfragen ohne Terminbuchung für 55 % von 311.000 Terminvereinbarungen zu 1,32 €/Minute zuzüglich Gesprächszeiterhöhung von 0,5 Minuten für 311.000 Terminvereinbarungen zu 1,32 €/Minute

79 vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des Bundesministeriums des Innern (Stand: März 2015), S. 155 ff.

8.3.2 Abrechnung der Anrufe

- 188 Als Berechnungsgrundlage für die Verträge wurde für den Betrieb der 115 in den vergangenen Jahren für qualifizierte Auskünfte zunächst ein Minutenpreis von 1,30 € vereinbart, der infolge des gesetzlichen Mindestlohns auf 1,32 € erhöht wurde. Das Entgelt für die Vermittlung liegt unverändert bei 1,21 €. In diesen Beträgen sind ausschließlich die Gesprächsminuten sowie Zuschläge für Vor- und Nachbereitungsarbeiten im ITDZ enthalten. Je Gesprächsminute ergibt sich eine Bearbeitungszeit von 1:15 Minuten für die qualifizierte Auskunft sowie etwa 1:04 Minuten in der Vermittlung. Auch eine Terminvereinbarung wird als qualifizierte Telefonauskunft abgerechnet.

Mit dem Anschluss weiterer Behörden an die 115 werden die Einwahlen über 90-0 rückläufig sein. Sollte nur die Art der Einwahl (115 oder 90-0) entscheidend sein für die Höhe des Minutenpreises (1,32 € oder 1,21 €), so bedeutet dies, dass auch die Zahl der Anrufe zu einem Minutenpreis von 1,32 € steigen, die Vermittlungsanrufe zu einem Minutenpreis von 1,21 € sinken. Aus den Statistiken des ITDZ ist nicht erkennbar, dass zwischen einfachen Auskunfts- und Vermittlungsleistungen oder qualifizierten Auskünften für die Zuordnung zu der Berechnung der Gesprächsminuten unterschieden wird. Wenn künftig nur noch die Einwahl über die 115 vorhanden ist, wird ausschließlich mit dem Minutenpreis von 1,32 € abgerechnet.

Allein die Einwahl über die 115 rechtfertigt für eine einfache Weiterleitung keine erhöhte Minutengebühr. Soweit dem ITDZ innerhalb des Bürgertelefons 115 nicht nur qualifizierter Auskunftsservice, sondern auch einfache Auskunfts- und Vermittlungsleistungen zum höheren Entgelt (1,32 €/Minute) vergütet werden, entstehen zusätzliche Ausgaben von 0,11 €/Minute.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom ITDZ als Vertragspartner verlangt, dass sachgerechte und nachvollziehbare Unterlagen zur tatsächlichen Inanspruchnahme der 115 erstellt werden, um überhöhte Kostenerstattungen zu vermeiden.

8.4 Leistungen der Bürgerämter in den Bezirksämtern

- 189 Die Bürgerämter sind nach der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz dem „Amt für Bürgerdienste“ zugeordnet. Dort sollen „die in der Bezirksverwaltung nachgefragten Dienstleistungen zusammengefasst und abschließend bearbeitet werden“ (§ 37 Abs. 2 Satz 2 Bezirksverwaltungsgesetz).

8.4.1 Stellenausstattung und Personaleinsatz

- 190 Die Angaben der Bezirksämter zum Personaleinsatz für Aufgaben der Bürgerämter im Jahr 2014 hat der Rechnungshof den Angaben der Personalstatistikstelle



der Senatsverwaltung für Finanzen zur Zahl der Beschäftigten im Kapitel 3500 – Bürgerdienste, Bürgerämter und Wahlen – gegenübergestellt. Darüber hinaus hat er die Angaben der Personalstatistikstelle mit den Angaben zu VZÄ mit den Stellen im Haushaltsplan 2014 verglichen.

Ansicht 44: Personaleinsatz 2014¹

Bezirk	Beschäftigte 2014 (Angaben der Bezirke)	Beschäftigte 2014 (Statistikstelle), Kapitel 3500	Differenz (Sp. 3 - Sp. 2)	in %	VZÄ 2014 (Statistik- stelle), Kapitel 3500	Stellen Haus- haltsplan 2014	Differenz (Sp. 7 - Sp. 6)	in %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Charlb.-Wilmd.	58	72	14	24	63	69	6	10
Friedrh.-Kreuzb.	47	73	26	55	66	75	9	14
Lichtenberg	51	70	19	37	67	72	4	6
Marzahn-Hellersd.	33	42	9	27	42	45	3	8
Mitte	66	78	12	18	71	74	3	4
Neukölln	71	72	1	1	66	74	8	12
Pankow	68	89	21	31	80	74	-7	-8
Reinickendorf	38	48	10	27	43	44	1	2
Spandau	45	43	-2	-4	40	38	-1	-3
Steglitz-Zehlend.	51	59	8	16	55	67	12	21
Tempelh.-Schöneb.	49	66	17	35	60	66	6	9
Treptow-Köpenick	31	48	17	55	43	50	6	14
Insgesamt	608	760	152	25	696	747	51	7

1 Abweichungen ergeben sich durch Rundungsdifferenzen

Bei der Zahl der Beschäftigten lagen die Angaben der Personalstatistikstelle um 25 % (152 Beschäftigte) über den Angaben der Bezirksämter im Fragebogen. Ein Vergleich der Angaben zum Personal in VZÄ der Personalstatistikstelle mit den Stellen des Haushaltsplans 2014 zeigte zudem, dass lediglich in den Bezirken Pankow und Spandau die Personalausstattung über der Stellenausstattung, im Übrigen jedoch im Einzelfall mehr als 20 % (Steglitz-Zehlendorf) und per Saldo um 7 % (51 Stellen) darunter gelegen hat. Dies zeigt, dass die in den Bezirksämtern vorhandene Stellenausstattung insgesamt nur unzureichend für die Aufgaben der Bürgerämter genutzt wurde.

Die seit dem Jahr 2014 entstandenen langen Wartezeiten in den Bürgerämtern waren für den Senat Anlass, unter der Leitung der Senatsverwaltung für Finanzen eine Arbeitsgruppe „Personal der Bürgerämter“ zu bilden. Mit dem Ziel der Verbesserung des Leistungsangebots der Bürgerämter während der Öffnungszeiten errechnete die Arbeitsgruppe auf Basis des Bevölkerungswachstums der letzten Jahre einen Personalmehrbedarf von 31 VZÄ⁸⁰. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat daraufhin ein auf zwei Jahre (bis 31. Dezember 2016) befristetes Kontin-

191

80 Grundlage der Berechnung war die Annahme der Senatsverwaltung für Finanzen, dass der Aufwuchs je Einwohner einen Vorgang mit 15 Minuten Dauer erzeugt und die Gesamtmenge in 31 Wochenstunden bearbeitet wird.

gent zur Verfügung gestellt. Damit sollten auch weitere organisatorisch-technische Maßnahmen in den Bürgerämtern unterstützt werden.

- 192 Der Rechnungshof hatte schon im Jahresbericht 2002⁸¹ beanstandet, dass die Stellen in den Bürgerämtern nicht nach Kennzahlen je Arbeitsanfall und -belastung bemessen worden sind. Er hat nunmehr festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport in den letzten zwölf Jahren versäumt hat, für eine Personalbedarfsbemessung zu sorgen, und deshalb nach wie vor die Basis für einen bedarfsgerechten Personaleinsatz fehlt. Der Rechnungshof hat das beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung Kennzahlen bildet anhand der Fallzahlen, der durchschnittlichen Zeiten für Gespräche einschließlich Vor- und Nachbereitung sowie für weitere Arbeiten im Backoffice.

8.4.2 Organisation

- 193 Nach Angaben der Bezirksämter gibt es in den 40 Bürgerämtern insgesamt 259 Bedienplätze im Frontoffice. In den einzelnen Bürgerämtern liegt diese Zahl zwischen zwei und 15 Bedienplätzen.

Nahezu alle Bürgerämter haben einen Empfangstresen eingerichtet. Für Kunden, deren Anliegen keinen Termin erfordern, wie z. B. Ausstellung von „Berlinpässen“, haben 15 Bürgerämter einen Schnellschalter eingerichtet. Ansonsten werden diese Aufgaben am Empfangstresen oder im Frontoffice nach Terminvereinbarung wahrgenommen.

Schriftliche Anfragen oder Anliegen, für die ein persönliches Erscheinen nicht notwendig ist, sowie die Entgegennahme von Telefonaten werden in der Regel im Backoffice erledigt, das zehn der zwölf Bezirke eingerichtet haben. Die Personalausstattung ist jedoch unterschiedlich.

- 194 Ein wichtiges Organisationsmittel für die Bürgerämter ist der Einsatz des ZMS (vgl. T 179) mit den Möglichkeiten der Terminplanung. Die Terminvergaben über das ZMS sind nicht einheitlich geregelt und werden unterschiedlich praktiziert. Einige Bezirksämter schalten ca. vier bis acht Wochen im Voraus die Online-Terminvergabe frei und nehmen täglich Änderungen im Serviceportal vor, andere nur zum Wochenanfang. Dennoch ist es schwierig, in nächster Zeit einen Termin zu erhalten. Teilweise besteht kurzfristiger Handlungsbedarf, da z. B. das Melderecht eine Frist von 14 Tagen für das Anmelden einer Wohnung vorgibt und verspätete Anmeldungen eine Ordnungswidrigkeit darstellen.

Es ist technisch möglich, dass jeder Bezirk für die einzelnen Anliegen individuelle Zeiten (sog. Zeitslots) hinterlegen kann. Dabei ist die Anzahl der Termine pro Tag standortabhängig (Bevölkerungsstruktur und Personalsituation). Demzufolge wer-

81 Jahresbericht 2002, T 132 bis 144: Uneinheitliche und mangelhafte Einrichtung von Bürgerämtern

den für gleiche Dienstleistungen unterschiedliche Zeitslots hinterlegt, z. B. für die Beantragung eines Personalausweises zwischen fünf bis zwölf Minuten.

Das ZMS bietet die Möglichkeit, mehrere Dienstleistungen bei der Terminbuchung auszuwählen (sog. Mehrfachanliegen). Die einzelnen Zeiten werden systemseitig addiert und die Anzahl der benötigten Slots wird automatisch mit der Auswahl der Dienstleistungen gesetzt. Dieser Service für komplexere Anliegen, z. B. Ausweis- und Reisepassverlängerung, Verlustanzeigen etc., wird nur von 50 % aller Bürgerämter angeboten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bürgerämter zwar nach den Vorgaben des Bezirksverwaltungsgesetzes dem Amt für Bürgerdienste zugeordnet sind, sich aber in der internen Organisation und zum Teil wegen der unterschiedlichen Aufgaben erheblich unterscheiden. Die Bürgerämter nutzen die Möglichkeiten des ZMS nicht gleichermaßen. Außerdem fehlen zielgerichtete Maßnahmen zur Aufgabenverteilung und ggf. zu einer bezirksübergreifenden Zusammenarbeit. **195**

In seinem Jahresbericht 2002⁸² hatte der Rechnungshof über die fehlende Personalbemessung hinaus uneinheitliche Arbeitsabläufe und Dienstleistungsangebote sowie lange Wartezeiten beanstandet und den Senat und die Bezirksämter aufgefordert, die damals beschriebenen Mängel zu beseitigen und in den Bürgerämtern ein einheitliches, bürgerfreundliches und wirtschaftliches Leistungsangebot zu schaffen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Mängel bei den Bürgerämtern überwiegend fortbestehen, und dies beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Rahmen der gesamtstädtischen Leitungsaufgaben für die Bürgerdienste auf eine Beseitigung der Mängel hinwirkt. **196**

8.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Zu Finanzierung und Betrieb des Bürgertelefons 115 hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ausgeführt, es treffe zu, dass zu den Vertragsverhandlungen zu Jahresbeginn das Volumen der Gesprächsminuten geschätzt werde. Diese Prognose werde jedoch zur Jahresmitte überprüft und es würden Anpassungen vorgenommen. Sie werde aber in den Vertragsverhandlungen 2016 darauf hinwirken, dass nach nun fünf Jahren Erfahrungen eine Neuberechnung des Minutenpreises vorgenommen wird. Eine Überprüfung des Personaleinsatzes des ITDZ werde jedoch nicht erfolgen, da „es unter Vertragspartnern unüblich“ sei. Darüber hinaus sei der Personalmehrbedarf auch darauf zurückzuführen, dass es besonders in den Vormittagsstunden deutlich spürbare Spitzen in den Anrufrufen gebe. Dennoch sei die Preisprüfungsstelle der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Forschung **197**

82 a. a. O.

und Technologie gebeten worden, den Preis des ITDZ entsprechend der Preisprüfungsordnung zu überprüfen.

Zu Stellenausstattung und Personaleinsatz sowie Organisation der Bürgerämter hat die Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass die landesweite grundsätzliche Zuständigkeit für die strategische Steuerung und landesweite Weiterentwicklung der Bürgerdienste ihre Grenzen in dem Grundsatz der Selbstverwaltung (Artikel 66 Abs. 2 VvB) finde. Sowohl organisatorische Maßnahmen als auch die Personalhoheit würden eigenverantwortlich von den Bezirken wahrgenommen. Damit seien die Bezirke frei in ihrem Handeln und unterlägen keinen Restriktionen. Dennoch würden Senat und Bezirke kontinuierlich Maßnahmen ergreifen, um die Situation der Bürgerämter zu verbessern. So seien bislang folgende Ergebnisse erzielt worden: Personal sei befristet aufgestockt, ein Benchmark sei eingeführt, Geschäftsprozesse sowie die Terminbuchungspraxis seien optimiert und vereinheitlicht worden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen sei jedoch sehr komplex und als ein langfristiger Prozess zu begreifen. Eine analytische Personalbedarfsberechnung, wie sie in der Berliner Verwaltung viele Jahre üblich war, sei mit dem Globalsummensystem der Bezirksverwaltungen nicht zu realisieren.

- 198 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung greift zwar die Beanstandungen des Rechnungshofs teilweise auf, überzeugt aber im Übrigen nicht.

Das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport, und das ITDZ schließen zwar Verträge ab. Es handelt sich aber nicht um verschiedene autonome Rechtssubjekte, wie es die Senatsverwaltung ihrer Argumentation zugrunde legt. Vielmehr stehen beide Vertragsparteien in einem besonderen Rechtsverhältnis innerhalb des Landes Berlin. Das Land Berlin ist Anstaltsträger (Alleineigentümer) des ITDZ. Es gewährt insoweit Ausgleich, als die Anstalt zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben aus eigener Kraft nicht in der Lage ist (§ 1 Abs. 2 Satz 3 Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin). Daraus ergibt sich eine besondere Verantwortung für den wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Dazu gehört auch, Arbeitsspitzen nicht mit zusätzlichem Personal, sondern mit entsprechenden Arbeitszeitmodellen für das vorhandene Personal aufzufangen.

Durch den Grundsatz der Selbstverwaltung werden die Steuerungsmöglichkeiten zwar eingeschränkt. Dennoch muss die Senatsverwaltung ihre gesamtstädtischen Leitungsaufgaben stärker wahrnehmen, damit die komplexen Maßnahmen in angemessener Zeit umgesetzt werden. Als Instrument steht ihr hierfür insbesondere der Erlass von Verwaltungsvorschriften nach § 6 Abs. 2 Buchstabe c AZG zur Verfügung, an die die Bezirksverwaltungen gebunden sind (§ 7 Abs. 1 AZG). Weshalb analytische Personalbedarfsberechnungen mit dem Globalsummensystem nicht realisierbar sein sollen, ist nicht ersichtlich. Vielmehr würde es den Bürgerämtern helfen, den tatsächlichen Bedarf analytisch zu ermitteln. Dies wird von der Senats-

verwaltung für Finanzen durch die Vergabe einer Organisationsuntersuchung der Berliner Bürgerämter unterstützt.⁸³

8.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport **199**

- ihre vertraglich vereinbarten Zahlungen an das ITDZ aufgrund von prognostizierten Zahlen pauschal geleistet und diese wie auch den Personaleinsatz im Servicecenter des ITDZ nicht überprüft hat und
- ihre gesamtstädtischen Leitungsaufgaben insbesondere für die Weiterentwicklung und Steuerung der Bürgerdienste nur unzureichend wahrgenommen hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom ITDZ als Vertragspartner verlangt, dass sachgerechte und nachvollziehbare Unterlagen sowohl zur tatsächlichen Inanspruchnahme der 115 als auch zur personellen Ausstattung des Servicecenters vorgelegt werden.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport in ihrer Zuständigkeit für die Steuerung der Bürgerämter verstärkt darauf hinwirkt, dass

- **die genannten Mängel bei den Bürgerdienstleistungen der Bezirke beseitigt werden und**
- **im Rahmen der geplanten Organisationsuntersuchung auch eine sachgerechte Personalbemessung vorgenommen wird.**

⁸³ Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Dezember 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2550)

Justiz und Verbraucherschutz

9 Schwerwiegende Mängel bei Einführung und Betrieb des IT-Verfahrens SolumSTAR

Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung hat für das IT-Verfahren SolumSTAR⁸⁴ keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt sowie auch keine systematische und umfassende Erfolgskontrolle vorgenommen. Zudem hat sie die Einnahmeverzichte aufgrund der Sonderfinanzierung zur Einführung und zum Betrieb des IT-Verfahrens wiederholt deutlich zu niedrig im Haushaltsplan nachgewiesen. Damit war das Abgeordnetenhaus mehrere Jahre falsch informiert.

9.1 Einleitung

- 200 Das Grundbuch des Landes Berlin wird seit dem Jahr 2001 mit dem IT-Verfahren SolumSTAR elektronisch geführt, welches von der Zentralen Grundbuchdatenstelle (ZGBS) des Kammergerichts als IT-Verfahrensverantwortliche verwaltet wird. Ebenso ist im Jahr 2001 das automatisierte Abrufverfahren aus dem Grundbuch bis hin zum Internetzugriff auf Grundbuchdaten (SolumWEB) realisiert worden. Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des IT-Verfahrens SolumSTAR geprüft.

9.2 Chronologie des IT-Verfahrens SolumSTAR

- 201 In den Jahren 1995/1996 hatte sich die für Justiz zuständige Senatsverwaltung darum bemüht, ein modernes **IT-Verfahren für das Grundbuchwesen** in Berlin einzuführen. Durch eine effizientere Bearbeitung von Grundbuchanträgen sollten insbesondere Investitionen in Berlin beschleunigt werden. Zu dieser Zeit hatte ein Entwicklungsverbund der Länder Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Hamburg in Kooperation mit einem privaten Unternehmen die Software SolumSTAR für diese Aufgabe entwickelt. Mit der Änderung der Grundbuchordnung vom 20. Dezember 1993⁸⁵ war zudem in § 133 Abs. 8 Grundbuchordnung die rechtliche Grundlage zur Abtretung von Forderungen an Abrufgebühren geschaffen worden.

Der Senat hatte im Dezember 1996 beschlossen, ein **elektronisches Grundbuch** einzuführen und durch die Abtretung der bei der Teilnahme am automatischen Ab-

84 SolumSTAR = Solum-System für Textautomation, Archivierung und Recherche

85 BGBl. 1993 I S. 2182

rufverfahren entstehenden Ansprüche auf Gebühren zu finanzieren.⁸⁶ Im vorangegangenen Mitzeichnungsverfahren hatte die Senatsverwaltung für Finanzen die Fremdfinanzierung und die Abtretung der Gebührenansprüche unter der Bedingung akzeptiert, dass die Wirtschaftlichkeit dieser besonderen Finanzierungsform nachzuweisen sei.

Im Jahr 1997 ist die **Auftragsvergabe** für die Einführung des elektronischen Grundbuchs in einem Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb eingeleitet worden. Im Januar 1998 hat die für Justiz zuständige Senatsverwaltung entschieden, dass von den vier Angeboten nur die der Bieter A und B im Verhandlungsverfahren weiter geprüft und bewertet werden sollen. Der Bieter B zog sich jedoch aus dem Verhandlungsverfahren zurück. Der Bieter A legte seine den erwarteten Gebührenabtretungen gegenüberzustellenden tatsächlichen Kosten in seinem Angebot nicht offen.

Dennoch stellte die Senatsverwaltung mit Schreiben vom 22. Mai 1998 die erwartete **Wirtschaftlichkeit** des durch Gebührenabtretungen fremdfinanzierten Grundbuchverfahrens SolumSTAR auf Grundlage der pauschalen Kostenangaben des Bieters A gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen als gegeben dar. In dieser auf zehn Jahre angesetzten Berechnung würde sich ein haushaltsfinanziertes elektronisches Grundbuch erst drei Jahre später, also erst nach 13 Jahren, als ein durch Gebührenabtretungen realisiertes IT-Verfahren amortisieren. Überdies läge die Summe der Investitionskosten etwa 20 % über den an den Bieter abzutretenden Gebühreneinnahmen. Dass der Bieter dennoch ein solches Angebot unterbreitete, erklärte die für Justiz zuständige Senatsverwaltung damit, dass er aufgrund seiner Erfahrungen mit 20 % höheren Einnahmen aus Gebührenabtretungen als sie kalkuliere. Insgesamt bezifferte die Senatsverwaltung im Mai 1998 die von ihr erwarteten Einnahmeverzichte auf ca. 13,2 Mio. €.

Im Oktober 1998 wurde ein **Gebrauchsüberlassungsvertrag** zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung, diese vertreten durch die Präsidentin des Kammergerichts, sowie dem Bieter A mit einer Laufzeit bis zum 30. September 2008 geschlossen. Diesem Vertrag folgten ein 1. Nachtrag vom 8. Dezember 2004 mit einer Laufzeit vom 1. Oktober 2008 bis zum 30. September 2010 sowie ein 2. Nachtrag vom 28. September 2010 mit einer Laufzeit vom 1. Oktober 2010 bis zum 31. Dezember 2012.

Im Rahmen des Gebrauchsüberlassungsvertrages stellte der Auftragnehmer neben der Software SolumSTAR vollständig die dafür benötigte Hardware (zentral und dezentral) für die Erstausrüstung im Jahr 1999 sowie für zwei zusätzliche Ersatzbeschaffungen ohne Zusatzkosten zur Verfügung. Außerdem übernahm der Auftragnehmer die Kosten für Weiterentwicklungen im Entwicklungsverbund bis zu einer vertraglich bestimmten Obergrenze, den 2nd Level-Support und weitere Unterstützungsleistungen.

86 Senatsbeschluss Nr. 499/96

Seit dem 1. Januar 2013 werden Unterstützungsleistungen für Betrieb und Weiterentwicklungen durch den Auftragnehmer aufgrund von Service-Verträgen nach Aufwand abgerechnet. Ebenso ist seitdem die für SolumSTAR benötigte Hardware durch die Senatsverwaltung instand zu halten bzw. zu ersetzen.

9.3 Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrolle des IT-Verfahrens

- 202 Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung hatte **Kostenvergleichsrechnungen** einerseits zur Prognose des wirtschaftlichen Erfolgs des IT-Verfahrens SolumSTAR sowie andererseits zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit der besonderen Finanzierung durch Abtretung von Gebührenansprüchen erstellt. Diese genügen jedoch nur teilweise den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierfür sind einzel- und gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren vorgesehen. Welches Verfahren angemessen und mithin anzuwenden ist, bestimmt sich nach der Art der Maßnahme, dem mit ihr verfolgten Zweck und den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Für finanzwirksame Maßnahmen sind grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der **Investitionsrechnung** (z. B. Kapitalwertmethode) zu verwenden (Nr. 2.3.2 AV § 7 LHO). Diese berücksichtigen gegenüber der Kostenvergleichsrechnung auch die unterschiedlichen Zeitpunkte von Einzahlungen und Auszahlungen. Sie sind daher insbesondere anzuwenden, wenn, wie bei der Einführung des IT-Verfahrens SolumSTAR, im Betrachtungszeitraum für verschiedene Alternativen Zahlungsströme unregelmäßig oder in unterschiedlicher Höhe anfallen. Eine statische Kostenvergleichsrechnung wie im vorliegenden Fall ist nur für Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung und überschaubaren Auswirkungen geeignet.

Aufgrund der erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines grundlegend modernisierten Grundbuchwesens (z. B. eine wesentliche Beschleunigung von Investitionsvorhaben in Berlin durch eine effektivere Bearbeitung von Grundbuchanträgen sowie eine nachhaltige Stärkung des Wirtschaftsstandorts Berlin-Brandenburg) wäre sogar eine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form einer **Kosten-Nutzen-Analyse** durchzuführen gewesen (Nr. 2.3.3 AV § 7 LHO). Nur mit diesem gesamtwirtschaftlichen Verfahren hätte die Senatsverwaltung alle positiven und negativen Auswirkungen des IT-Verfahrens SolumSTAR untersuchen können. Dies hat die Senatsverwaltung versäumt.

- 203 Zudem hat weder die Senatsverwaltung noch die ZGBS (T 200) den **Erfolg des IT-Verfahrens SolumSTAR** während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) oder nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) der Maßnahme systematisch und umfassend geprüft. Nur durch eine systematische Erfolgskontrolle kann, ausgehend von der Planung, festgestellt werden, ob und in welchem Aus-

maß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung sowie wirtschaftlich war.

Spätestens die Vertragsverlängerungen hätten Anlass sein müssen, die Wirtschaftlichkeit der Planungsentscheidung für das IT-Verfahren SolumSTAR einschließlich der gewählten Finanzierung zu prüfen sowie eine Zielerreichungs- und eine Wirkungskontrolle des tatsächlichen Echtbetriebs durchzuführen (Nr. 2.2 AV § 7 LHO).

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung mit den von ihr erstellten Kostenvergleichsrechnungen die haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überwiegend nicht erfüllt sowie zu keinem Zeitpunkt den Erfolg des IT-Verfahrens SolumSTAR systematisch und umfassend kontrolliert hat. Er hat darauf hingewiesen, dass mangels einer Kosten-Nutzen-Analyse die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des IT-Verfahrens SolumSTAR nicht ermittelt worden sind. 204

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass mit Ablösung des IT-Verfahrens SolumSTAR im Zuge des bundesweiten Projekts zur „Neuentwicklung eines datenbankgestützten EDV-Grundbuches – DaBaG“ eine Erfolgskontrolle nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO für das Verfahren SolumSTAR durchgeführt werden soll. Zudem hat sie darauf hingewiesen, dass die prognostizierte Personaleinsparung als wesentliches Ziel für die Einführung des elektronischen Grundbuchs erreicht sei. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, künftig bei allen finanzwirksamen Maßnahmen die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen zu beachten. 205

9.4 Im Haushaltsplan ausgewiesene Einnahmeverzichte aus besonderer Finanzierung über Gebührenabtretungen

Der Rechnungshof hatte das Abgeordnetenhaus mit dem Jahresbericht 2000 (T 63 f.) über den Verlust von Transparenz durch fehlende oder unvollständige **Darstellung besonderer Finanzierungsvorgänge** im Haushalt unterrichtet. Der Senat hatte daraufhin gegenüber dem Abgeordnetenhaus zugesagt, dass die bei SolumSTAR abgetretenen Gebühren vom Haushaltsplan 2001 an in einer Anlage zum Haushaltsplan als „Einnahmeverzichte im Zusammenhang mit besonderen Finanzierungsvorgängen“ ausgewiesen würden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat daraufhin die von der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung übermittelten abgetretenen Einnahmen in den Haushaltsplänen der Jahre 2001 bis 2010/2011 als Sonderfinanzierung über Einnahmeverzichte ausgewiesen. 206

Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung gab seit dem Jahr 1998 unterschiedliche Beträge für die **Einnahmeverzichte** an. Die von ihr an die Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 1998 übermittelten Kostenvergleichsrechnungen gingen von einem Einnahmeverzicht zur Finanzierung in Höhe von 13,2 Mio. € aus. In den

Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2001 bis 2011 sind folgende Angaben enthalten:

Ansicht 45: Im Haushaltsplan ausgewiesene kumulierte Einnahmeverzichte durch Gebührenabtretungen

Haushaltsplan	Insgesamt erwartete Verzichte (Plan)	Summe bisheriger Verzichte (Ist)
	– Mio. € –	
2001	11,56	0,02
2002/2003	4	0,6
2004/2005	4	1,5
2006/2007	4	2,5
2008/2009	4	2,5
2010/2011	4	3,5

Quellen: Anlage 4 der jeweiligen Haushaltspläne

Demgegenüber hat die ZGBS im April 2013 anlässlich des Ablaufs des Gebrauchsüberlassungsvertrages (vgl. T 201) schriftlich vermerkt, dass von April 2000 bis zum 30. September 2010 **abgetretene Gebühren** von insgesamt 7,9 Mio. € an den Auftragnehmer geflossen seien. Da die Gebühren durch den Auftragnehmer erst eingezogen werden konnten, nachdem die ZGBS die in den jeweiligen Monaten entstandenen Forderungen und Schuldner übermittelt hatte, waren die genauen Einnahmeverzichte stets bekannt. Eine Übermittlung an die für Justiz zuständige Senatsverwaltung hat jedoch nicht stattgefunden. Die ZGBS wusste angabegemäß nicht, dass in den Haushaltsplänen über viele Jahre die Einnahmeverzichte von SolumSTAR ausgewiesen wurden.

- 207** Die in den Haushaltsplänen zu niedrig ausgewiesenen Einnahmeverzichte durch Gebührenabtretungen widersprechen dem Gebot der Haushaltswahrheit nach § 11 Abs. 2 LHO. Das Abgeordnetenhaus war über die tatsächliche Höhe der an den Auftragnehmer abgetretenen Einnahmen falsch informiert. Die Planzahl für den insgesamt erwarteten Einnahmeverzicht lag noch nach dem Haushaltsplan 2010/2011 und mithin vor Abschluss dieser Finanzierung bei 4 Mio. € auf der Grundlage eines mit 3,5 Mio. € angegebenen Ist der bisherigen Verzichte für die Vorjahre 2000 bis 2009. Tatsächlich betrugen die Verzichte insgesamt 7,9 Mio. €. Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung hätte sich in jedem der Jahre 2001 bis 2010 die tatsächlichen Werte der an den Auftragnehmer abgetretenen Einnahmen vorlegen lassen müssen (vgl. Nr. 2 AV § 9 LHO).
- 208** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Justiz zuständige Senatsverwaltung die Sonderfinanzierung zur Einführung und zum Betrieb des IT-Verfahrens SolumSTAR wiederholt unrichtig im Haushaltsplan nachgewiesen hat. Er hat der Senatsverwaltung vorgehalten, dass die tatsächlichen Einnahmeverzichte Berlins durch Gebührenabtretungen erheblich höher sind als die in den Haushaltsplänen 2002/2003 bis 2010/2011 ausgewiesenen Beträge.

Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass die in den Haushaltsplänen bis 2010/2011 angegebenen Einnahmeverzichte nicht an die tatsächliche Höhe der abgetretenen Gebühren angepasst worden sind. Derzeit sei für keine IT-Maßnahme ein vergleichbares Vergabeverfahren bzw. Vertragskonstrukt vorgesehen. Gleichwohl hat die Senatsverwaltung zugesagt, die Geschäftsprozesse zwischen den beteiligten Bereichen der Justizverwaltung zu überarbeiten, sodass regelmäßig die mögliche Meldung und Kontrolle von Einnahmeverzichten unter verwaltungsorganisatorischer Kontrolle stehe. 209

9.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Justiz zuständige Senatsverwaltung 210

- keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt sowie auch keine systematische und umfassende Erfolgskontrolle für das IT-Verfahren SolumSTAR vorgenommen hat (Verstoß gegen § 7 LHO) sowie
- die Sonderfinanzierung zur Einführung und zum Betrieb des IT-Verfahrens über mehrere Jahre unrichtig im Haushaltsplan nachgewiesen hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz künftig

- **entsprechend ihrer Zusage bei allen finanzwirksamen Maßnahmen die haushaltsrechtlichen Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen strikt beachtet und**
- **bei allen IT-Projekten Art und Umfang der Finanzierung zutreffend im Haushaltsplan nachweist.**

Bildung, Jugend und Wissenschaft

10 Rechtsverstöße bei der Förderung von Familienzentren

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat bei der Förderung von Familienzentren gegen EU-Vergabevorschriften verstoßen und eine Aufgabe an Dritte vergeben, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme untersucht zu haben.

10.1 Einleitung

- 211 Der bundesgesetzliche Auftrag von Kindertageseinrichtungen umfasst neben der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern (§ 22 Abs. 3 SGB VIII⁸⁷) auch die Vernetzung und das Zusammenwirken der Kindertageseinrichtungen mit anderen kinder- und familienbezogenen Diensten, Einrichtungen, Personen, Institutionen und Organisationen (vgl. § 22a Abs. 2 SGB VIII). Im Land Berlin sollte dieser Auftrag zur Kooperation zunächst durch die Förderung von zwei Familienzentren pro Bezirk realisiert werden. Die Förderung zum Aufbau von 24 Familienzentren hat im Oktober 2012 begonnen und ist im Jahr 2013 fortgeführt worden. In den Jahren 2014 und 2015 hat der Ausbau auf insgesamt 31 Familienzentren stattgefunden. Für die Koordinierung und Begleitung der Familienzentren hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung das Einrichten einer zentralen Servicestelle (zuvor Regiestelle) vorgesehen. Im weiteren Verlauf ist damit eine rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts (nachfolgend Stiftung) zu einem „Entgelt“ bzw. einer „Vergütung“ von insgesamt über 675.000 €⁸⁸ beauftragt worden. Für den Auf- und Ausbau der Berliner Familienzentren sind in den Haushaltsplänen der Jahre 2012 bis 2015 einschließlich der beabsichtigten Ausgaben für die Servicestelle insgesamt 5,9 Mio. € vorgesehen.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des Landesprogramms Familienzentren stichprobenweise überprüft. Schwerpunktmäßig hat er dabei die Einhaltung des Vergaberechts und der haushaltsrechtlichen Vorschriften geprüft.

87 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achstes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022)

88 „Entgelt“ für 2012/2013 von 258.342,22 € und „Vergütung“ für 2014/2015 von 417.426,08 € (Bruttobeträge einschließlich 7 % Umsatzsteuer)

10.2 Vergabe der Einrichtung einer zentralen Servicestelle

Öffentliche Aufträge des Landes Berlin werden von den EU-weiten Vergabevorschriften erfasst, wenn die Auftragswerte den jeweils festgelegten Schwellenwert erreicht haben oder überschreiten (§§ 98 Nr. 1, 99 Abs. 1 und 100 Abs. 1 GWB⁸⁹). Der Schwellenwert für EU-weite Vergaben hat für Dienstleistungen vom 22. März 2012 an 200.000 € betragen und liegt seit dem 1. Januar 2014 bei 207.000 € jeweils ohne Umsatzsteuer (vgl. § 2 VgV⁹⁰). Bei der Schätzung des Auftragswerts ist von der geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung auszugehen (§ 3 Abs. 1 VgV). Der Wert eines beabsichtigten Auftrags darf nicht in der Absicht geschätzt oder aufgeteilt werden, den Auftrag der Anwendung der Vergabeverordnung und damit einem EU-weiten Vergabeverfahren zu entziehen (§ 3 Abs. 2 VgV). Nach § 4 VgV haben öffentliche Auftraggeber die Bestimmungen des 2. Abschnitts des Teils A der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) zu beachten. Demzufolge erfolgt die Vergabe grundsätzlich im offenen Verfahren (§ 3 EG Abs.1 VOL/A). Der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen (§ 97 Abs. 5 GWB und § 21 EG Abs. 1 VOL/A). Mit der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots im Rahmen eines ordnungsgemäßen Wettbewerbs und im Wege eines transparenten Vergabeverfahrens wird eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel (§ 7 Abs. 1 LHO) ermöglicht. 212

Zur Finanzierung der einzurichtenden Servicestelle hat die Senatsverwaltung im Doppelhaushalt 2012/2013 zunächst Ausgaben von insgesamt 216.667 € eingeplant. Die Kalkulation dieses Betrags hat sie auf der Grundlage von „Personal-Durchschnittssätze[n] 2012“ ohne Angabe der Umsatzsteuer vorgenommen (vgl. „Konzept für den Aufbau der Berliner Familienzentren“, Stand: März 2012). Für die „Einrichtung einer zentralen Servicestelle der Berliner Familienzentren“ veröffentlichte die Senatsverwaltung am 18. Mai 2012 eine „Aufforderung zur Beteiligung am Teilnahmewettbewerb gemäß VOL/A“ im Amtsblatt⁹¹. Die Leistung wurde bis zum 31. Dezember 2013 befristet. Im weiteren Verfahren sind die Bewerber zur „Abgabe eines Angebotes gem. § 3 Nr. 3 VOL/A“ (Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb) aufgefordert worden. Im Ergebnis sind zwei Bewerbungen eingegangen, von denen ein Bewerber keinen Preis angeboten hat. Mit ihrem „Auswahlergebnisvermerk“ vom 5. Juli 2012 hat die Senatsverwaltung die Anwendung des (nationalen) Vergabeverfahrens einer beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb abschließend damit begründet, dass für die Durchführung der Aufgaben „nur ein sehr kleiner Kreis sachkundiger einschlägig bekannter Anbieter in Betracht“ komme. Gleichzeitig ist sie für einen Auftragszeitraum von 17,5 Monaten von einem Gesamtentgelt von 258.342,22 € („Brutto einschl. MWSt“ 213

89 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245)

90 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169)

91 ABI. Nr. 20 vom 18. Mai 2012, S. 783

von 7 %) ausgegangen. Mit Schreiben vom 5. Juli 2012 hat die Senatsverwaltung der Stiftung den Zuschlag in Höhe des vorgenannten Gesamtentgelts erteilt.

- 214** Im Dezember 2013 hat sich die Senatsverwaltung für die Fortführung der Begleitung der Arbeit der Familienzentren durch die Stiftung auch für die Jahre 2014 und 2015 entschieden. Laut Vermerk zur „Weiterführung der Servicestelle für die Berliner Familienzentren“ vom 15. Dezember 2013 ist sie dabei davon ausgegangen, dass der „Preis für den Betrieb der Servicestelle ... unter der Grenze für eine europaweite Ausschreibung (Schwellenwerte nach § 2 VgV 200.000 Euro netto)“ liegt. Demgegenüber sah die ursprüngliche Kalkulation bereits eine jährliche Finanzierung der Servicestelle in Höhe von 144.445 €, d. h. für zwei Jahre von 288.890 €, vor. Der o. g. Auftrag für nur 17,5 statt 24 Monate wies im Übrigen bereits für die „Standardleistungen“ ein Entgelt von 251.387,22 € (Nettobetrag 234.941,33 € zuzüglich 7 % Umsatzsteuer) aus, das oberhalb des Schwellenwerts liegt. Hinzu kamen Ausgaben von 6.955 € für zusätzliche Leistungen, sodass sich das Gesamtentgelt auf 258.342,22 € (Nettobetrag 241.441,33 € zuzüglich 7 % Umsatzsteuer) belief. Im weiteren Verlauf hat die Senatsverwaltung gemäß § 3 Abs. 5 Buchstabe I VOL/A eine freihändige Vergabe durchgeführt, da für die Leistung angabegemäß nur ein Unternehmen in Betracht kam. Ihre Entscheidung hat die Senatsverwaltung zusätzlich damit begründet, dass bei der „Ausschreibung im Jahr 2012 nur ein bewertbares Angebot“ abgegeben worden sei. Die Stiftung ist den Unterlagen zufolge am 16. Dezember 2013 aufgefordert worden, ein weiteres Angebot vorzulegen. Das daraufhin eingereichte „Angebot zur Weiterführung der Zentralen Servicestelle für den Aufbau der Berliner Familienzentren“ vom 29. Dezember 2013 belief sich für die Jahre 2014 und 2015 auf 417.426,08 € (Nettobetrag 390.117,83 € zuzüglich 7 % Umsatzsteuer). Die Senatsverwaltung hat den mit „Zuschlag vom 6.7.2012 geschlossene[n] Vertrag“ am 6. Januar 2014 mit einer „Vergütung“ in vorgenannter Höhe bis zum Ende des Jahres 2015 verlängert. Somit hat sie die bis zum 31. Dezember 2013 befristet vereinbarte Leistung um einen Zeitraum von zwei Jahren erweitert.
- 215** Der Wert des bis zum 31. Dezember 2013 befristet geplanten Auftrags hat ohne Berücksichtigung der Umsatzsteuer über dem in 2012 geltenden Schwellenwert (§ 2 VgV) gelegen. Eine Aufteilung auf einzelne Zeiträume getrennt nach den Jahren 2012 und 2013 ist unzulässig gewesen, weil der Auftrag von Beginn an insgesamt – also zeitlich ungeteilt – umgesetzt werden sollte. Folglich war die Senatsverwaltung verpflichtet, die EU-Vergabevorschriften anzuwenden.

Der Wert des zeitlich erweiterten Auftrags hat ebenfalls über dem geltenden Schwellenwert (§ 2 VgV) gelegen. Damit hätten die EU-Vergabevorschriften entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung auch in diesem Fall angewendet werden müssen. Nach Ablauf der Verlängerung des Vertrages Ende 2015 war den vorgelegten Unterlagen zufolge im Übrigen seitens der Senatsverwaltung wiederum nicht beabsichtigt, ein EU-weites Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Die Senatsverwaltung hat mit der dargestellten Vorgehensweise wiederholt Aufträge, deren Wert erkennbar oberhalb der Schwellenwerte des EU-Vergaberechts lag, ohne dessen Anwendung vergeben. Sie hat damit rechtswidrig unter Verletzung der Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichheit (vgl. § 97 GWB) gehandelt, sodass ein finanzieller Schaden für das Land Berlin nicht ausgeschlossen ist.

10.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierbei handelt es sich um Instrumente zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Nr. 2 AV § 7 LHO). 216

Die Senatsverwaltung ist in ihrem o. g. „Konzept für den Aufbau der Berliner Familienzentren“ bereits im März 2012 davon ausgegangen, dass für den Aufbau und die Koordination des Gesamtprozesses sowie die Evaluation der Ergebnisse eine zentrale Servicestelle⁹² ausgeschrieben und eingerichtet wird. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, um beurteilen zu können, ob die Aufgabe durch die Verwaltung selbst oder durch einen privaten Anbieter in einer günstigeren Zweck-Mittel-Relation hätte erbracht werden können, hat die Senatsverwaltung nicht durchgeführt.

Der Rechnungshof hat das Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beanstandet und die Senatsverwaltung aufgefordert, diese künftig vor dem Abschluss von Dienstleistungsaufträgen (öffentliche Aufträge) durchzuführen.

10.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat entgegnet, dass es sich bei dem vergebenen Auftrag um eine Leistung der Kategorie 25 des Anhangs I Teil B der VOL/A handele, von der neben klassischen Betreuungsleistungen auch Verwaltungs- und Beratungsdienste im Sozialwesen erfasst seien (siehe CPV-Codes 85321000-5, 85312320-8). Mangels Anwendbarkeit der EU-Vergabevorschriften liege damit kein Verstoß vor. 217

In Bezug auf die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht sie rückblickend keine Möglichkeit, dass sie die Aufgaben der Servicestelle mit dem vorhandenen Personal hätte selbst wahrnehmen können. Die Senatsverwaltung sichert aber zu, die Vorschriften (§ 7 LHO) zukünftig zu beachten.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zum Verstoß gegen EU-Vergabevorschriften überzeugen nicht. Im beanstandeten Vergabeverfahren ist die Senats- 218

⁹² Im angegebenen Konzept noch „zentrale Regiestelle“ genannt.

verwaltung nach den Prüfungserkenntnissen davon ausgegangen, den Schwellenwert für EU-weite Vergaben nicht zu erreichen. Die Einordnung als Leistung der Kategorie 25 des Anhangs I Teil B der VOL/A hat sie erst im Nachhinein als Argument dafür angeführt, dass die Schwellenwerte überhaupt nicht einschlägig wären. Im Vergabeverfahren hat sie nicht überprüft, ob derartige Leistungen vorliegen könnten.

Die nunmehr von der Senatsverwaltung vorgetragene Argumentation trifft auch nicht zu. Zwar können Beratungsdienste (CPV-Code 85312320-8) von der EU-Vergabe ausgenommen sein. Verwaltungsdienste im Sozialwesen (CPV-Code 85321000-5) werden jedoch nicht von der Kategorie 25 des Anhangs I Teil B der VOL/A erfasst. Sie sind damit EU-weit ausschreibungspflichtig.

Zudem treffen die Ausführungen der Senatsverwaltung den vom Rechnungshof geprüften Sachverhalt nicht. Nach der veröffentlichten „Aufforderung zur Beteiligung am Teilnahmewettbewerb gemäß VOL/A“⁹³ beabsichtigte die Senatsverwaltung die „Einrichtung einer zentralen Servicestelle für den Aufbau, die Koordination und Evaluation der Berliner Familienzentren“ zu vergeben.

Das Aufgabengebiet sollte laut Veröffentlichung im Amtsblatt⁹⁴ umfassen:

- „Unterstützung und Begleitung des Aufbauprozesses (Struktur, Organisation, Aufgaben),
- Koordination und Durchführung von regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit den beteiligten Verwaltungen (insbesondere den Jugendämtern) und Trägern,
- wissenschaftliche Begleitung, Erarbeitung eines Evaluationskonzeptes⁹⁵, Auswertung und Veröffentlichung der Ergebnisse,
- Auswahl von Trägern nach definierten Vorgaben und Verfahren,
- treuhänderische Mittelvergabe an die Träger der Berliner Familienzentren (gemäß LHO)⁹⁶,
- Prüfung der Mittelverwendung,
- Koordinierung des Erfahrungs- und Fachaustausches, Vernetzung der geförderten Familienzentren mit anderen relevanten Einrichtungen,
- Berichterstattung, Öffentlichkeitsarbeit“.

Hierbei handelt es sich gerade nicht um Beratungsdienste, sondern um typische Verwaltungsdienste im Sozialwesen. Danach war das EU-Vergaberecht zu beachten.

93 ABI. Nr. 20 vom 18. Mai 2012, S. 783

94 a. a. O.

95 Laut nachfolgender „Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes gem. § 3 Nr. 3 VOL/A“ nicht mehr Gegenstand des Auftrags.

96 dto.

10.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung bei Auftragswerten oberhalb der EU-Schwellenwerte die Vergabevorschriften nicht beachtet und einen Dienstleister über Jahre eingesetzt hat, ohne vorher eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 LHO) durchgeführt zu haben. 219

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft künftig

- **die EU-Vergabevorschriften einhält und**
- **für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt.**

11 Kontrollversagen bei Verwendungsnachweisprüfungen

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen ihre Pflichten als Bewilligungsbehörde nur unzureichend wahrgenommen. Insbesondere hat sie die notwendigen Konsequenzen aus den ihr vorliegenden Verwendungsnachweisen nicht gezogen.

11.1 Einleitung

Im Jahr 2012 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Verwendungsnachweisprüfungen im Bereich der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung teilweise über Jahre hinweg verspätet vorgenommen wurden oder vollständig unterblieben sind. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung deshalb aufgefordert⁹⁷, die Prüfung der Verwendungsnachweise unter Einhaltung der in Nrn. 11.1 und 11.9 AV § 44 LHO gesetzten Fristen durchzuführen. In seinem Jahresbericht 2013 (T 179 bis 185) hatte er darüber hinaus über die jahrelang unterlassenen Prüfungen der Verwendungsnachweise im Falle eines Zuwendungsempfängers berichtet. Zum Abbau der bestehenden Prüfungsrückstände hat die Senatsverwaltung deshalb in den Jahren 2012 und 2013 zusätzlich zu der eigenen für die Prüfung von Verwendungsnachweisen zuständigen Prüfstelle einen externen Dienstleister mit einzelnen Verwendungsnachweisprüfungen beauftragt (vgl. Nr. 11.1 AV § 44 LHO). Die durch den Dienstleister erstellten Prüfungsvermerke werden der Senatsverwaltung (Bewilligungsbehörde⁹⁸) übergeben. Anschließend hat sie – wie im Falle

220

97 Prüfungsmitteilung vom 26. Juli 2012

98 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft – Bereich Jugend – als die Behörde, die die Zuwendungsbescheide erlassen hat

der Prüfung durch die Prüfstelle – die notwendigen Konsequenzen aus den Prüfungsergebnissen zu ziehen und die nötigen Folgeschritte einzuleiten.

Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Senatsverwaltung mit den Ergebnissen aus den Verwendungsnachweisprüfungen weiter verfahren ist. Dazu hat er die Prüfungsvermerke des Zeitraums 2012 bis 2013 stichprobenweise auf ihre weitere Bearbeitung und Erledigung hin untersucht.

11.2 Umsetzung von Prüfungsergebnissen

- 221 Nach Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde die Zuwendung insoweit unverzüglich zurückzufordern, als im Zuwendungsbescheid enthaltene Bedingungen eingetreten sind. Nach Nr. 8.2.3 AV § 44 LHO hat sie regelmäßig einen Zuwendungsbescheid mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern, soweit sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird. Ergibt die Prüfung der Verwendungsnachweise, dass Gründe für die Unwirksamkeit oder den Widerruf des Zuwendungsbescheides vorliegen, hat die Bewilligungsbehörde demzufolge unverzüglich nach Nr. 8 AV § 44 LHO zu verfahren und mögliche Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung eine Vielzahl der in den Jahren 2012 und 2013 abgefassten und ihr vorgelegten Prüfungsvermerke des Dienstleisters nicht weiterverfolgt hat. Allein in Bezug auf zwei Zuwendungsempfänger umfassen die Prüfungsfeststellungen aus 35 Prüfungsvermerken des Dienstleisters (Zuwendungen 2005 bis 2009) über 541.000 € als mögliche Rückforderungen.

Einen weiteren Zuwendungsempfänger hat die Bewilligungsbehörde zwar annähernd sieben Monate nach dem Vorliegen von sechs Prüfungsvermerken des Dienstleisters bezüglich der nicht zweckentsprechenden Verwendung von Zuwendungsmitteln (Zuwendungen 2004 bis 2009) angehört. Der Rechnungshof hat dazu jedoch festgestellt, dass die Erwiderung des Zuwendungsempfängers vom 27. September 2013 unbearbeitet blieb. Die Bewilligungsbehörde hat weder Zuwendungsmittel zurückgefordert noch hat sie im Rahmen ihres Ermessens teilweise auf Widerrufe von Zuwendungsmitteln verzichtet. Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen im Umfang von über 231.000 € waren durch die Senatsverwaltung damit nicht abschließend bearbeitet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die ihr vorliegenden Prüfungsergebnisse über einen langen Zeitraum nicht weiter bearbeitet und in Bezug auf die Höhe möglicher Rückforderungen keine Entscheidungen getroffen hat (vgl. Nrn. 8.2 und 8.4 AV § 44 LHO).

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, den vorliegenden Prüfungsergebnissen unverzüglich unter Beachtung der §§ 48, 49, 49a VwVfG⁹⁹ bzw. der §§ 45, 47, 50 SGB X¹⁰⁰ nachzugehen und künftig umgehend auf vorliegende Ergebnisse zu reagieren. Er hat darüber hinaus verlangt, dass Zuwendungen für denselben Zuwendungsempfänger nicht neu bewilligt werden, wenn die Prüfung der vorgelegten Nachweise Anhaltspunkte bietet, die der erneuten Bewilligung entgegenstehen (Nr. 11.9 Satz 3 AV § 44 LHO). Im Zusammenhang mit möglicherweise nicht bzw. nicht mehr einbringbaren Rückforderungen aufgrund der verspäteten Umsetzung von Prüfungsergebnissen hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung auf die Haftungsrichtlinien¹⁰¹ hingewiesen.

11.3 Verzinsung von Erstattungsansprüchen

Nach Nr. 8.5 AV § 44 LHO ist ein Erstattungsbetrag vom Eintritt der Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheides an zu verzinsen (§ 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG bzw. § 50 Abs. 2a Satz 1 SGB X). Im Fall der Rücknahme oder des Widerrufs für die Vergangenheit entsteht der Erstattungsanspruch in dem im Rücknahme- oder Widerrufsbescheid anzugebenden Zeitpunkt. Das ist regelmäßig der Tag, an dem die zur Rücknahme oder zum Widerruf führenden Umstände eingetreten sind. Die Gründe für die Nichterhebung von Zinsen sind nach Nr. 8.6 AV § 44 LHO aktenkundig zu machen.

222

Die Senatsverwaltung hat den Zinszeitraum in Fällen der Rückforderung von Zuwendungsmitteln aus verspäteten Prüfungen der Verwendungsnachweise regelmäßig mit der Abgabe des Verwendungsnachweises enden lassen. In einem Fall hat sie keine Zinsen erhoben.

Der Rechnungshof hat anhand von zwölf Bewilligungsvorgängen festgestellt, dass die Senatsverwaltung in den Bewilligungsakten nicht begründet hat, von der Erhebung der Zinsen teilweise bzw. vollständig abzusehen. Eine aktenkundige Ausübung von Ermessen liegt nicht vor (vgl. § 49a Abs. 3 Satz 2 VwVfG bzw. § 50 Abs. 2a Satz 2 SGB X). Damit ist nicht nachvollziehbar, ob das Absehen von der Zinserhebung rechtlich zulässig war. Damit hat die Senatsverwaltung entgegen § 34 LHO in Kauf genommen, dass Einnahmen für das Land Berlin verloren gehen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

99 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102)

100 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X) vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130)

101 Ausführungsvorschriften über die Geltendmachung von Ersatzansprüchen des Landes Berlin gegen Dienstkräfte aus Dienstpflichtverletzungen (Haftungsrichtlinien) vom 21. Januar 1987 (DBl. I S. 23)

11.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 223 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat in ihrer Stellungnahme den vom Rechnungshof beanstandeten Bearbeitungsstand vorliegender Prüfungsergebnisse eingeräumt (vgl. T 221). Es sei ihr „u. a. wegen bestehender Personalengpässe und langfristiger krankheitsbedingter Ausfälle“ nicht möglich gewesen, die Prüfungsfeststellungen zu bearbeiten. Durch „Maßnahmen zur Standardisierung von Geschäftsprozessen“ und Übertragung von Aufgaben an Dritte sollen Voraussetzungen für eine künftige „anforderungsgerechte Bearbeitung“ geschaffen werden. Die Bearbeitung der „gefertigten Prüfvermerke“ solle „sukzessive“ erfolgen. Wenn die Prüfung Anhaltspunkte ergäbe, die einer erneuten Bewilligung entgegenstünden, erhielte der Zuwendungsempfänger keine neue Bewilligung. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Stellungnahme eines Trägers habe man zwar weitere Prüfungen veranlasst. Aufgrund der sich wiederholenden Beanstandungen bezogen auf sechs Bewilligungsjahre wolle man jedoch erst die Beanstandungen des ältesten Vorgangs zu Ende bringen. Daher sind noch keine Widerrufsbescheide mit entsprechenden Rückzahlungsverpflichtungen ergangen (Stand: Juni 2015). Darüber hinaus hatte die Senatsverwaltung im Zusammenhang mit den teilweise über Jahre hinweg verspätet vorgenommenen Verwendungsnachweisprüfungen (vgl. T 220) angekündigt, sich zu einer fristgerechten Prüfung erst vom Jahr 2016 an imstande zu sehen.

Die beanstandete Vorgehensweise in Bezug auf die „Regelung der Zinsberechnung“ will die Senatsverwaltung fortsetzen und erst beenden, wenn die bestehenden Prüfungsrückstände „sukzessive“ abgebaut sind. Erst dann sollen die Zinsen „analog LHO“ berechnet werden.

- 224 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die angekündigte „sukzessive“ weitere Bearbeitung der vorliegenden Prüfungsvermerke hat bisher zu keinem Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände geführt. Zwischenzeitlich neu hinzugekommene Prüfungsvermerke erschweren auch in Zukunft eine zeitnahe Umsetzung vorliegender Prüfungsergebnisse. Anhaltspunkte, die ggf. einer erneuten Bewilligung entgegenstehen, können damit entgegen der Darstellung der Senatsverwaltung nicht nächstmöglich berücksichtigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhielte in diesen Fällen erst über Jahre verzögert eine veränderte bzw. keine erneute Bewilligung mehr. Die über Jahre ausstehenden Entscheidungen über Rückforderungen und Erstattungen ermöglichen die Verjährung von Erstattungsansprüchen (z. B. bei Minderausgaben gemäß Nr. 2 ANBest-P¹⁰²). Darüber hinaus können Zinsverluste eintreten, weil dem Zuwendungsempfänger eine derart verzögerte Bearbeitung durch die Bewilligungsbehörde nicht angelastet werden kann.

Im Übrigen können Zinsen selbst bei einer verspäteten Prüfung der Verwendungsnachweise bis zu dem Tag erhoben werden, an dem bei rechtzeitiger Prüfung des

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

Verwendungsnachweises mit der Rückzahlung der Zuwendung zu rechnen gewesen wäre.

11.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung die zuwendungsrechtlichen Vorschriften in Bezug auf die Prüfungsfristen bei der Verwendungsnachweisprüfung nicht beachtet, ihr vorliegende Prüfungsergebnisse aus den Verwendungsnachweisprüfungen der Jahre 2012 bis 2013 über lange Zeiträume nicht weiter bearbeitet und in Bezug auf die Höhe möglicher Rückforderungen keine Entscheidungen getroffen hat. Damit hat die Senatsverwaltung ihre (Kontroll-)Pflichten als Bewilligungsbehörde nicht wahrgenommen und mögliche finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt in Kauf genommen. 225

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

- **die zuwendungsrechtlichen Vorschriften in Bezug auf die Prüfungsfristen einhält,**
- **vorliegenden Prüfungsergebnissen unverzüglich nachgeht und die erforderlichen Entscheidungen abschließend trifft,**
- **sicherstellt, dass Zuwendungen für denselben Zuwendungsempfänger nicht neu bewilligt werden, wenn die Prüfung der vorgelegten Nachweise Anhaltspunkte bietet, die einer Bewilligung entgegenstehen, sowie**
- **eine Verzinsung nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften durchführt und dokumentiert.**

Gesundheit und Soziales

12 Erhebliche Steuerungsmängel bei der Flüchtlingsunterbringung

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat ihre Aufgaben bei der Unterbringung von Flüchtlingen nur unzulänglich wahrgenommen. Es fehlten notwendige Planungsdaten. Die Belegung der Flüchtlingsunterkünfte hat sie nicht gesteuert. Managementinstrumente, wie Zielvereinbarungen mit messbaren Vorgaben, hat sie nicht eingesetzt. Bei weitreichenden Organisationsänderungen hat die Senatsverwaltung gesetzlich vorgegebene Strukturen verlassen.

12.1 Einleitung

- 226 Das Land Berlin ist gesetzlich verpflichtet, für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen **Aufnahmeeinrichtungen** zu schaffen und zu unterhalten. Zusätzlich hat das Land die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen in den Aufnahmeeinrichtungen bereitzustellen (§ 44 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz – AsylVfG¹⁰³). Längstens drei Monate muss der einzelne Asylbegehrende in der Aufnahmeeinrichtung wohnen (§ 47 Abs. 1 AsylVfG¹⁰⁴). Endet diese Wohnverpflichtung, sollen die Asylbegehrenden in **Gemeinschaftsunterkünften** untergebracht werden (§ 53 Abs. 1 AsylVfG). Eine Pflicht zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften besteht nicht. Die Unterbringung von Flüchtlingen ist mangels bundesgesetzlicher Vorgaben bundesweit sehr unterschiedlich organisiert.

Zuständig für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen im Land Berlin ist die für Soziales zuständige Senatsverwaltung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. Nr. 14 Abs. 16 ZustKat AZG und Abschnitt VI Nr. 49 der Geschäftsverteilung des Senats). Durch das Landesämtererrichtungsgesetz (LÄmtEG)¹⁰⁵ aus dem Jahr 1997 hat der Landesgesetzgeber diese Aufgabe dem Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) zugewiesen (vgl. § 2 Abs. 1 LÄmtEG i. V. m. Nr. 13 Anlage 1). Das LAGeSo ist nachgeordnete Behörde der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung und untersteht ihrer Fachaufsicht. Die Senatsverwaltung ist verpflichtet, bei der Erledigung ihrer fachlichen Aufgaben stets gesamtstädtisch zu planen und gesamtstädtisch zu steuern (§ 3 Abs. 1 AZG).

103 Neu: Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), geändert durch Artikel 1 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722)

104 Neu: Sechs Monate gemäß § 47 Abs. 1 AsylG, geändert durch Artikel 1 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722)

105 Gesetz über die Errichtung eines Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin und eines Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin vom 12. November 1997 (GVBl. S. 596)

Der Rechnungshof hat die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen im Land Berlin geprüft. Der Schwerpunkt lag dabei auf der gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung. Weiterhin hat sich die Prüfung auf das Vertragsmanagement bei der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen konzentriert. Ein besonderer Aspekt war dabei der Einkauf der Dienstleistung „Wohnungsvermittlung“ von einem privaten Dienstleister. 227

12.2 Keine Belegungssteuerung

Ein zentraler Bestandteil der Steuerungsaufgabe bei der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen ist die gesamtstädtische **Belegungssteuerung**. Eine Belegungssteuerung auf strategischer und operativer Ebene setzt zwingend voraus, dass die hierfür notwendigen Daten vorliegen und systematisch ausgewertet werden können. Zu den notwendigen Daten gehört – neben der Anzahl der unterzubringenden Personen – an erster Stelle die stets aktuelle Zahl der freien und belegten Unterkunftsplätze. Auch die Kenntnis der Unterkunftsart ist für die Steuerung erforderlich. Es macht einen Unterschied, ob es sich um eine Notunterkunft mit vergleichsweise niedrigen Qualitätsstandards handelt oder um eine Aufnahmeeinrichtung mit einer befristeten Wohnverpflichtung, um ein Hostel oder um eine Privatwohnung. Besonders schutzbedürftige Menschen, wie Opfer von Vergewaltigungen oder Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien, hat das Land adäquat unterzubringen (vgl. Artikel 21 ff. der Richtlinie 2013/33/EU). Diese Sachverhalte müssen bei der Belegungssteuerung ebenfalls berücksichtigt werden. 228

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für eine Belegungssteuerung notwendigen Daten entweder gar nicht erhoben werden oder an unterschiedlichen Stellen digital oder nur in Papierform und damit unvernetzt vorliegen. Die Berliner Unterbringungsleitstelle des LAGeSo (BUL) verwendet bei der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen eine eigene Software (kurz: „BUL-Software“). Die Gesamtzahl der vorhandenen Unterkünfte und der freien Plätze lässt sich aus dieser Software nicht ermitteln. Hostels beispielsweise sind in der BUL-Software nicht bzw. nicht lückenlos erfasst. Ein Schlafplatz kann ohne Eintrag in die BUL-Software sowohl in den dort erfassten als auch in nicht erfassten Unterkünften belegt werden. Die BUL-Software besitzt keine Buchungsfunktion. Deshalb müssen die tatsächlich erfolgten Ein- und Auszüge in der Unterkunft von der BUL nachträglich manuell erfasst werden. Eine Vielzahl von Unterkünften ist mangels ausdrücklicher vertraglicher Regelung nicht verpflichtet, die Meldungen rechtzeitig abzugeben. Ein- und Auszüge werden deswegen oft gar nicht oder erst verspätet gemeldet. Das heißt, die tatsächlichen Aufenthalte der Flüchtlinge in den Hostels sind nicht nachprüfbar. Im LAGeSo wird diese Konstellation als „Grauer Markt“ bezeichnet. Der Aufsicht führenden Senatsverwaltung ist seit Jahren bekannt, dass im Land Berlin ein Kontingent an Unterkünften und Plätzen existiert,

über das keine gesicherten Zahlen und Daten vorliegen. Trotz der Kenntnis eines „Grauen Marktes“ wurden weder vom LAGeSo noch von der Aufsicht führenden Senatsverwaltung Entscheidungen zur Generierung valider Daten zu den UnterkunftsKapazitäten getroffen.

Wegen der fehlenden Aktualität der Belegungsdaten kommt es in Unterkünften häufig zu **Unter- und Überbelegungen**. Die BUL-Software verfügt nicht über eine automatische Warnmeldung, wenn die im System hinterlegte Kapazität einer Unterkunft erreicht ist.

Aufgrund der fehlerhaften Meldung über Ein- und Auszüge fehlen ebenso automatisch generierbare Daten zur **Verweildauer** der Person in der jeweiligen Einrichtung. Die zuständige Verwaltung vermag derzeit nicht sicherzustellen, dass die bundesgesetzlichen Vorgaben zur Verweildauer in den Aufnahmeeinrichtungen und den Gemeinschaftsunterkünften eingehalten werden.

Ebenfalls werden nur unvollständige Daten zu Asylbegehrenden und Flüchtlingen erhoben, die mit **eigenem Wohnraum** versorgt werden. Die existierenden Daten sind nicht vernetzt mit den UnterbringungsKapazitäten in der BUL-Software. Daten zur **besonderen Schutzbedürftigkeit** der unterzubringenden Menschen finden bei der Belegung bisher keine Berücksichtigung.

12.3 Fehlende gesamtstädtische Planung und Steuerung

- 229 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung verfolgt seit Jahren bei der Lösung des Problems der Unterbringung keinen gesamtstädtischen Ansatz. Für die reguläre Unterbringung der Personengruppe Asylbegehrende und Flüchtlinge ist das LAGeSo nach dem AZG zuständig (vgl. T 226). Für die ordnungsrechtliche Unterbringung dieser Menschen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit ist das LAGeSo nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) zuständig. Die Personengruppe der wohnungslosen Deutschen und Ausländerinnen und Ausländer – inklusive der anerkannten Asylberechtigten – wiederum wird von den Bezirken ebenfalls nach dem ASOG untergebracht. Die Senatsverwaltung weist seit Jahren auf ihre fehlende Zuständigkeit für letztere Personengruppe hin. Dies sei eine bezirkliche Aufgabe.

Diese Haltung berücksichtigt jedoch nicht die Realität in den Einrichtungen nach dem Asylverfahrensgesetz. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die verschiedenen Personengruppen – Asylbegehrende und Flüchtlinge einerseits und sonstige unterzubringende Wohnungslose andererseits – in der Unterbringungspraxis häufig nicht getrennt werden. Flüchtlinge und andere Wohnungslose werden regelmäßig gemeinsam in sog. Mischunterkünften untergebracht. Aufgrund der akuten Verknappung von Unterkunftsplätzen belegen auch anerkannte Asylberechtigte, für deren ASOG-Unterbringung die Bezirke zuständig sind, weiterhin UnterkunftsKapazitäten des LAGeSo. Bei den Erhebungen wurde dem Rechnungshof (Stand:



1. April 2015) eine Zahl von rd. 2.400 solcher Personen genannt. Der von der Senatsverwaltung wiederholt angeführte Verweis auf die klar getrennten Zuständigkeiten zwischen Bezirken und Hauptverwaltung bezogen auf die Unterbringung wohnungsloser Menschen korrespondiert daher nicht mit der Verwaltungspraxis des LAGeSo und der Bezirke.

Ungeachtet dessen hat die Senatsverwaltung kraft Gesetzes die Verantwortung für die gesamtstädtische Planung und Steuerung in diesem Bereich. Ihr stehen dafür auch die erforderlichen rechtlichen Instrumente zur Verfügung. Die Senatsverwaltung muss sich bei ihrer Steuerungsaufgabe (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG) einen gesamtstädtischen Überblick über die Unterbringungssituation verschaffen (§ 7 AZG) und daraus die entsprechenden Maßnahmen ableiten (z. B. Verwaltungskooperation, Verwaltungsvorschriften gemäß § 6 AZG).

12.4 Fehlendes Controlling

Ein Controlling auf der Grundlage definierter Daten und Auswertungen ermöglicht eine kurzfristige (operative), eine mittelfristige und eine langfristige (strategische) Planung und Steuerung. Das Controlling übernimmt dabei die Transparenzverantwortung und das Management die Entscheidungsverantwortung. Zielsetzung, Planung, Entscheidung und Kontrolle einschließlich Rechenschaftslegung sind Aufgaben der Führung auf allen Ebenen. Das Controlling selbst ist keine Führung, sondern unterstützt die Führung. Ausgehend von den von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) beschriebenen Anforderungen an ein Controlling stellen sich die Aufgaben bei der Unterbringung von Flüchtlingen wie folgt dar:

Ansicht 46: Strategisches Controlling bei der Flüchtlingsunterbringung

Strategisches Controlling	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgabe von Zielen • durch Zielvereinbarungen steuernde Fachaufsicht • umfassendes Controllingkonzept • Controlling im Bereich des Vertragsmanagements • Bereitstellung der Ressourcen (finanziell, personell)
--------------------------------------	--

Ansicht 47: Operatives Controlling bei der Flüchtlingsunterbringung

Operatives Controlling	<ul style="list-style-type: none"> • bedarfsorientierte Beschaffung von Immobilien • Vertragsabschlüsse auch unter Berücksichtigung der fiskalischen Auswirkung • Belegungssteuerung der Unterkünfte und Unterkunftsarten • Unterbringung auch unter Berücksichtigung von Qualitätsaspekten • Leistungsgewährung (inkl. Abrechnung)
-----------------------------------	--

Auch für ein solches Controlling ist eine valide und verwertbare Datenlage zwingend erforderlich.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keine Gesamtübersicht über die bereits erhobenen Daten existiert. Mit dem Senatskonzept zur Flüchtlingsunterbringung vom August 2015 hatte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die Schaffung eines „zentralen Datenpools“ in Aussicht gestellt. Ziel sollte es sein, den zuständigen Behörden einen schnellen Zugriff auf die für die Unterbringung erforderlichen UnterkunftsKapazitäten zu ermöglichen. Bislang existiert dieser zentrale Datenpool allerdings nicht. Notwendige Auswertungstools für ein Controlling sind in der für die Unterbringung maßgeblichen BUL-Software nicht enthalten. Trotz steigender Flüchtlingszahlen hat die Aufsicht führende Senatsverwaltung **kein Controllingkonzept** entwickelt oder die Entwicklung beim LAGeSo eingefordert.

12.5 Keine Zielvereinbarung

- 231 Der Abschluss von **Zielvereinbarungen** ist ein weiteres wesentliches Instrument der Steuerung gesamtstädtischer Belange, insbesondere zur Einflussnahme auf das Verwaltungshandeln nachgeordneter Behörden. Zielvereinbarungen zwischen Behörden im Unterstellungsverhältnis haben ihre wesentliche Grundlage in den aufsichtsrechtlichen Befugnissen (§ 8 AZG). Im Managementkreislauf basiert jede Planung auf operationalisierten Zielen. Die Aufgaben und Aktivitäten werden orientiert an den Zielen beschrieben, durchgeführt und anschließend kontrolliert. Gegebenenfalls sind die Ziele entsprechend zu korrigieren.

Die Zielvereinbarung zwischen dem für Soziales zuständigen Senator und dem Präsidenten des LAGeSo wurde am 1. September 2012 rückwirkend für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2013 geschlossen. Danach hat der für Soziales zuständige Senator keine neue Zielvereinbarung mit dem Präsidenten des LAGeSo geschlossen. Die Zielvereinbarung vom 1. September 2012 enthält zwar eine Fortwirkungsklausel. Fortwirken sollen danach aber nur allgemeine Grundsätze, nicht die vereinbarten Ziele. Das heißt, dass der für Soziales zuständige Senator seit dem 1. Januar 2014 keine definierten, operationalisierten Ziele für die Bewältigung der Aufgabe Flüchtlingsunterbringung mit dem Präsidenten seiner nachgeordneten Behörde vereinbart hat. Damit wurde ein wichtiges Managementinstrument ungenutzt gelassen. Eine Zielkontrolle kann mangels Zielen nicht stattfinden. Ohne definierte Ziele kann auch kein wirksames Controlling aufgebaut werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum angesichts der dramatisch steigenden Flüchtlingszahlen und der fehlenden UnterbringungsKapazität seit dem Jahr 2014 keine Leitungs- und Zielvorgaben mehr mit dem LAGeSo vereinbart wurden.

12.6 Fehlendes Vertragsmanagement

- 232 Die Errichtung, der Betrieb, die Belegung und die Schließung von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sowie die Beschaffung von Heim- und

Wohnplätzen sollen **durch Verträge mit Dritten** erfolgen (vgl. Nr. 14 Abs. 16 ZustKat AZG i. V. m. Nr. 13 Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 LÄmtEG). Durch das Landesämtererrichtungsgesetz wurde die Aufgabe, solche Verträge mit Dritten zu schließen, an das LAGeSo übertragen. Dagegen verbleibt die Aufgabe, Verträge mit Dritten zur Unterbringung und Versorgung sozialhilfeberechtigter Personenkreise zu schließen, bei der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung (vgl. Nr. 14 Abs. 4 und 19 ZustKat AZG i. V. m. Abschnitt VI Nr. 37 der Geschäftsverteilung des Senats). Das heißt, kraft Gesetzes wurden mehrere **Vertragsabschlussbereiche** in unterschiedlichen Organisationseinheiten der für Soziales zuständigen Hauptverwaltung geschaffen. Die leistungs- und vertragsrechtliche Grundkonstellation ist in beiden Bereichen – Asyl wie Sozialhilfe – vergleichbar. Zwar hat der Gesetzgeber die Trennung der Vertragszuständigkeiten zuletzt mit dem Landesämtererrichtungsgesetz von 1997 ausdrücklich bekräftigt. Das stellt aber keinen gesetzgeberischen Verzicht darauf dar, dass die vom LAGeSo einerseits und der Senatsverwaltung andererseits zu schließenden Verträge mit Trägern von Einrichtungen einheitlichen Verhandlungsregeln und Maßstäben folgen. Im Gegenteil: Um ein einheitliches Vorgehen beim Vertragsabschluss im Namen des Landes Berlin sicherzustellen, bedarf es eines **einheitlichen Vertragsmanagements**.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein einheitliches Vertragsmanagement im Bereich der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung trotz der Vergleichbarkeit der beiden Vertragsbereiche nicht existiert. Es gibt keine organisierte Zusammenarbeit der Vertragsbereiche im LAGeSo und in der Senatsverwaltung. Zum Vertragsmanagement gehört beispielsweise die einheitliche Qualifizierung der für Vertragsverhandlungen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein Qualifizierungsinhalt müsste, neben dem spezifischen Verhandlungs-Know-how, die Vermittlung betriebswirtschaftlicher Grundlagen sein. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den versierten Einrichtungsbetreibern auf Augenhöhe verhandeln können.

Die Prüfung hat ergeben, dass die für Vertragsverhandlungen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht einheitlich und aufgabenspezifisch qualifiziert werden. Notwendiges juristisches und betriebswirtschaftliches Wissen wurde nicht als Standardwissen einheitlich vermittelt. Zwar wurde mit der Neustrukturierung der BUL mit Wirkung vom 1. Mai 2015 an eine Stabsstelle Grundsatz/Recht/Controlling geschaffen. Dass gleichzeitig auch Qualifizierungen für diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeführt werden, die die Betreiberverträge verhandeln sollen, geht hieraus nicht hervor.

12.7 **Fachaufsicht greift nicht in rechtswidrige Vertragsabschlusspraxis ein**

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat die **Fachaufsicht** über das LAGeSo auszuüben (§ 8 Abs. 1 Satz 1 AZG). Fachaufsicht bedeutet, dass die

233

Senatsverwaltung die recht- und ordnungsmäßige Erledigung der Aufgaben durch das LAGeSo kontrollieren darf. Der Gesetzgeber stellt verschiedene aufsichtsrechtliche Instrumente zur Verfügung. Hierzu zählen das Auskunftersuchen, das Weisungsrecht und das Eintrittsrecht (§ 8 Abs. 2 und 3 AZG). Letzteres ist das Recht, die Aufgabe selbst zu erledigen. Darüber hinaus darf die Aufsicht führende Senatsverwaltung auch Verwaltungsvorschriften gegenüber dem LAGeSo erlassen (§ 6 Abs. 2 AZG).

Der Rechnungshof hat beim LAGeSo eine rechtswidrige Vertragsabschlusspraxis vorgefunden. Gemeinschaftsunterkünfte werden in Betrieb genommen, bevor die Vertragsverhandlungen abgeschlossen sind und der Preis für die Unterbringung ausverhandelt wurde. Die Senatsverwaltung spricht in diesen Fällen vielfach davon, dass zwar kein schriftlicher Vertrag vorliege, aber ein mündlicher. Diese Auffassung verkennt die Rechtslage. Das Vorliegen eines Vertrages setzt die Einigung über die wesentlichen Vertragsbestandteile voraus. Dazu zählt bei entgeltlichen Verträgen stets das Entgelt. Die Betreiberverträge müssen außerdem dem Schriftformerfordernis gerecht werden – ungeachtet der Rechtsnatur des Betreibervertrages (vgl. Nr. 10.1 AV § 55 LHO bzw. § 57 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung). Der Rechnungshof hat beanstandet, dass am Stichtag 1. Mai 2015 17 Vertragsverhandlungen noch offen waren, obwohl die Einrichtungen bereits in Betrieb waren.

Bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage vom Juli 2015¹⁰⁶, ob die Senatsverwaltung Hinweise darauf gehabt hätte, dass Unterkünfte ohne schriftlichen Betreibervertrag eröffnet und betrieben würden, äußerte sich die Senatsverwaltung wie folgt: „Die in der Frage ... aufgezählten Punkte sind der Fachaufsicht objektivierbar letztlich durch die Tätigkeitsberichte der Innenrevision im LAGeSo und durch den Abschlussbericht der Prüfung der Verwaltungsvorgänge durch die Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer vom 17.06.2015 bekannt geworden.“ Diese Antwort widerspricht den vom Rechnungshof geprüften Unterlagen. Die Aufsicht führende Senatsverwaltung hatte über Jahre Kenntnis von der rechtswidrigen Geschäftspraxis „mündlicher Betreiberverträge“. Dies ergibt sich bereits aus den Antworten der Senatsverwaltung zu diversen parlamentarischen Anfragen.¹⁰⁷ Das heißt, objektivierbare Tatsachen im Hinblick auf die Verwaltungspraxis des LAGeSo beim Abschluss von Betreiberverträgen, die ein Eingreifen der Fachaufsicht nach § 8 Abs. 2 und 3 AZG erforderlich gemacht hätten, lagen nach Erkenntnissen des Rechnungshofs seit Jahren vor.

- 234** Agierte die Fachaufsicht bis Ende 2014 noch ohne den Erlass von verwaltungslenkenden Verwaltungsvorschriften und ohne einen Rückgriff auf die gesetzlichen Aufsichtsinstrumente gegenüber dem LAGeSo, ist seit Anfang 2015 das Gegenteil

¹⁰⁶ Antwort der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 28. Juli 2015 auf eine Schriftliche Anfrage vom 9. Juli 2015 (Drs 17/16607)

¹⁰⁷ Antworten der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 6. Januar 2014 auf eine Kleine Anfrage vom 25. November 2013 (Drs 17/12886) und vom 26. Februar 2014 auf eine Kleine Anfrage vom 11. Dezember 2013 (Drs 17/12998)

der Fall. Wie sich aus drei Schreiben der Fachaufsicht von Januar bis Juni 2015 ergibt, wird das Vertragswesen nunmehr im Wege von Einzelweisungen und Eintrittten nach § 8 Abs. 3 AZG von der Senatsverwaltung geregelt. Für ein effizientes Vertragsmanagement beim gesetzlich zuständigen LAGeSo sorgt die Senatsverwaltung mit diesen Aufsichtsmaßnahmen nicht. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung bislang nicht dafür Sorge getragen hat, dass ihre nachgeordnete Behörde in die Lage versetzt wurde, die gesetzliche Aufgabe des Abschlusses von Betreiberverträgen ordnungsgemäß zu erledigen.

12.8 Fehlende Qualitätsstandards in den Unterkünften

Der Bundesgesetzgeber macht den Ländern keine Vorgaben, welche Qualitätsstandards für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte gelten sollen. Dies zu regeln, ist ausschließlich Ländersache. Im Land Berlin werden anders als in einzelnen anderen Bundesländern keine gesetzlichen Mindeststandards für die Beschaffenheit von Aufnahmeeinrichtungen bzw. Gemeinschaftsunterkünften gesetzt. Auch gesetzliche Anforderungen an die notwendige personelle Ausstattung und die psycho-soziale Betreuung der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge werden nicht formuliert. Die Verwaltung hat damit einen großen Entscheidungsspielraum. Dieser wird durch die Menschenwürdegarantie nach Artikel 1 GG und europarechtliche Vorgaben begrenzt. 235

Das bedeutet, das LAGeSo hat beim Abschluss der Betreiberverträge den dergestalt gesetzten Mindeststandard zu berücksichtigen. Dies ist bis heute unterblieben. Für den Abschluss von Betreiberverträgen über Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte existieren zwar Qualitätsanforderungen als Anlage 2 des Musterbetreibervertrages (veröffentlicht auf der Homepage des LAGeSo). Diese Standards müssen aber nicht zwingend so vereinbart werden (vgl. § 2 Abs. 2 des Musterbetreibervertrages). Beim Betrieb von Notunterkünften stellen fehlende Qualitätsstandards geübte Praxis dar. In einem vom Rechnungshof untersuchten Betreibervertrag für eine Notunterkunft wurden die Muster-Qualitätsanforderungen passagenweise gestrichen. Das Problem der Nichteinhaltung von Qualitätsstandards in Notunterkünften ist auch der Aufsicht führenden Senatsverwaltung seit Jahren bekannt.

12.9 Wettbewerbswidrige und überteuerte Wohnungsvermittlung

Verträge zwischen dem Land Berlin und juristischen Personen des Privatrechts, deren Gegenstand die Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt ist, müssen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden (vgl. § 55 LHO). Eine europaweite Ausschreibung ist vorgeschrieben, wenn die Auftragssumme einen bestimmten 236

Betrag übersteigt. Bis zum 31. Dezember 2013 lag der Schwellenwert hierfür bei 200.000 €; seit dem 1. Januar 2014 liegt er bei 207.000 €.

Im LAGeSo waren bis Ende 2013 noch 2,21 Vollzeitstellen für die Wohnungsvermittlung vorgesehen. Vom Jahr 2014 an sollte diese Dienstleistung von einer Gesellschaft erbracht werden. Am 30. Januar 2014 wurde daher ein Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Die Vergütung für die Wohnungsvermittlung wurde mit jährlich 343.464 € kalkuliert. Damit sollten 6 Vollzeitstellen finanziert werden. Im April 2015 wurde dieser Geschäftsbesorgungsvertrag durch einen neuen ersetzt. Vertragspartner des zweiten Geschäftsbesorgungsvertrages ist dieselbe Gesellschaft. Der neue Vertrag sieht nunmehr eine Vergütung von jährlich 669.865,35 € vor und 9,5 Vollzeitstellen.

Die Prüfung hat ergeben, dass vor dem Abschluss der Geschäftsbesorgungsverträge jeweils kein Vergabeverfahren durchgeführt wurde. Da die Vergütung der Wohnungsvermittlung deutlich über den EU-Schwellenwerten für solche Dienstleistungen liegt, hätte das LAGeSo eine europaweite Ausschreibung durchführen müssen. In internen Vermerken des LAGeSo findet sich der Hinweis, dass hier eine Ausnahme von den vergaberechtlichen Vorschriften gemacht werden dürfe, weil im Augenblick ausschließlich diese Gesellschaft zum Betrieb der Wohnungsberatung und Wohnungsvermittlungsstelle infrage komme. Einen solchen gesetzlichen Ausnahmetatbestand sehen die hier relevanten Regelungen für europaweite Ausschreibungen nicht vor. Außerdem werden vergleichbare Tätigkeiten der Wohnungsberatung und Wohnungsvermittlungsstelle im Land Berlin täglich ausgeführt. Allein unter dem Berliner Rahmenvertrag nach § 79 SGB XII¹⁰⁸ existieren aktuell rd. 50 Einzelvereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII mit freien und privaten Trägern, deren Gegenstand ausschließlich die ambulante Leistung des Wohnungserhalts und der Wohnungserlangung ist. Den geprüften Unterlagen lässt sich ebenfalls entnehmen, dass mindestens ein Wettbewerber gegenüber dem LAGeSo sein Interesse an der Vermittlungsaufgabe bekundet hatte. Die vom LAGeSo geäußerte Annahme, für die Wohnungsberatung und Wohnungsvermittlung komme als einziges Unternehmen die beauftragte Gesellschaft in Betracht, ist daher weder rechtlich begründbar noch entspricht sie den Tatsachen.

Seit Anfang des Jahres 2015 bezeichnen das LAGeSo und die Senatsverwaltung die Dienstleistung der Gesellschaft als „Pilotprojekt“. Der mit dem Begriff „Pilotprojekt“ vermittelte Eindruck, es handele sich bei der Beauftragung der Gesellschaft nur um eine Testphase, findet keine Entsprechung in den geprüften Verwaltungsvorgängen. Vielmehr lassen insbesondere der erste Geschäftsbesorgungsvertrag aus dem Jahr 2014 und die dazugehörigen Unterlagen keinen Zweifel daran, dass beide Parteien von Anfang an eine auf Dauer angelegte Dienstleistung vertraglich vereinbaren wollten. Im Ergebnis ändert aber die Bezeichnung „Pilotprojekt“ nichts daran, dass die Auftragssumme beider Geschäftsbesorgungsverträge eine öffentliche Ausschreibung der Dienstleistung zwingend erforderlich gemacht hätte.

108 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe –



Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (vgl. § 7 LHO). 237

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das LAGeSo bei der Verhandlung der Dienstleistungsentgelte diese Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet hat. Im **ersten Geschäftsbesorgungsvertrag** vom 30. Januar 2014 findet sich eine Vergütungsregelung, die für jeden Beratungs- und Konfliktfall eine Vergütung von 143,11 € vorsieht. Die Vertragspartner gingen dabei von monatlich 200 solcher Fälle aus. Die Kalkulation dieser Vergütung wurde von der Verwaltung ohne Änderungen in den Vertrag aufgenommen. Tatsächlich wurde die vereinbarte Fallzahl von 200 Fällen pro Monat in keinem Monat des Jahres 2014 erreicht. Als „Fälle gesamt“ gab das LAGeSo in einer internen Statistik 1.287 Fälle für das Jahr 2014 an. Im Rahmen der Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Senatsverwaltung eine Quote für erfolgreiche Wohnungsvermittlungen in 2014 von durchschnittlich nur 52 Fällen pro Monat errechnet hat – bezogen auf die Laufzeit des Geschäftsbesorgungsvertrages vom 1. Februar 2014 an.

Auch bei der Verhandlung des **zweiten Geschäftsbesorgungsvertrages** wurde das Gebot der Wirtschaftlichkeit seitens des LAGeSo nicht beachtet. Die Jahresvergütung wurde im zweiten Geschäftsbesorgungsvertrag auf jährlich 669.865,35 € nahezu verdoppelt. 80 % hiervon, also 535.892,28 €, werden der Gesellschaft garantiert und in Monatsraten von 44.657,69 € vom LAGeSo überwiesen. Die verbleibenden 20 % werden über die erfolgreichen Wohnungsvermittlungen finanziert. Die Vertragspartner gehen dabei von 60 erfolgreichen Vermittlungen pro Monat aus. Pro erfolgreicher Vermittlung darf die Gesellschaft 186,07 € abrechnen. 60 Vermittlungen sind lediglich acht Vermittlungen mehr als die durchschnittlichen monatlichen Vermittlungen in 2014. Dafür werden aber vom Jahr 2015 an in der Kalkulation 3,5 Vollzeitstellen mehr vorgesehen. In einem internen Vermerk errechnete das LAGeSo auf Basis der Vertragsregelungen ein Entgelt pro Vermittlungsfall in Höhe von 930,36 €. In dem Vermerk kam das LAGeSo zu dem Schluss, dass 930,36 € pro erfolgreichen Vermittlungsfall die Provision eines Immobilienmaklers übersteigen würde. Ein Immobilienmakler erhalte bei einer durchschnittlichen Nettokaltmiete von 326,40 € im Zwei-Personen-Haushalt eine Provision von lediglich 776,83 €. Im Vermerk wird weiter ausgeführt, dass „die Differenz von 153,54 €“ zwischen einer Maklerprovision und der Provision der Gesellschaft „durch die weiteren Beratungs- und Akquiseleistungen der Beratungsstelle gerechtfertigt“ sei. Der Vergleich des LAGeSo und die daraus gezogene Schlussfolgerung greifen hier nach Auffassung des Rechnungshofs nicht. Die Schlussfolgerung aus dem Vergleich der beiden Provisionen ist nicht nachvollziehbar. Denn nicht nur der Vergleich mit den Immobilienprovisionen am freien Markt beweist den überhöhten Preis. Auch ein Vergleich mit den sozialhilfefinanzierten Entgelten für ambulante Beratungsangebote im Leistungstyp Wohnungserhalt und Wohnungserlangung zeigt, dass im Fall der Geschäftsbesorgung durch die Gesellschaft ein eklatant unwirtschaftliches Vermittlungsentgelt vereinbart worden ist. 238

- 239 Obwohl die die **Fachaufsicht** führende Senatsverwaltung von den Geschäftsbesorgungsverträgen und den ausgehandelten Vergütungen Kenntnis hatte, ist sie untätig geblieben. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Senatsverwaltung die Einhaltung der Vergaberechtsvorschriften beim Aushandeln der beiden Geschäftsbesorgungsverträge durch das LAGeSo geprüft hätte.

Die Fachaufsicht verhält sich bei der Einhaltung der Vergabevorschriften widersprüchlich: Beim Abschluss der Betreiberverträge zum Betrieb von Flüchtlingsunterkünften wird – nicht zuletzt auf öffentlichen Druck – seit Anfang 2015 per Einzelweisung auf die Einhaltung der Vergabevorschriften gedrungen. Beim Einkauf der kostenintensiven Dienstleistung hat die Fachaufsicht weder im Jahr 2014 noch im Jahr 2015 auf die Einhaltung des Vergaberechts gedrungen.

12.10 Gesetzeswidrige Neuorganisation

- 240 Durch das Landesämtererrichtungsgesetz wird die Zuständigkeit für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen dem LAGeSo zugewiesen (Nr. 13 Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 LÄmtEG). Nur das LAGeSo ist damit befugt, diese Aufgabe fachlich zu erfüllen. Mit Entscheidung vom 18. Juni 2015 hat der für Soziales zuständige Senator die BUL, die im LAGeSo mit den genannten Aufgaben betraut war, einschließlich ihres Aufgabenbestandes „aus der Hierarchie des LAGeSo – und damit der Verantwortung der dortigen Abteilung II sowie der LAGeSo-Leitung (Präs) – herausgelöst“ (Nr. 3 der Entscheidung). Bei diesem Eingriff handelt es sich um eine „Herauslösung“ der BUL mit ihren Aufgaben „aus der Fach- und Weisungsebene des LAGeSo“ (Nr. 9 der Entscheidung). Die Aufgaben werden somit – entgegen der gesetzlichen Zuständigkeitszuweisung – durch eine Organisationseinheit außerhalb der Fachverantwortung und fachlichen Zuständigkeit des LAGeSo wahrgenommen. Diese Zuständigkeitsveränderung ist weder durch das Landesämtererrichtungsgesetz gedeckt noch durch die Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung und damit rechtswidrig.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit dieser organisationsrechtlichen Umstrukturierung gegen die vom Landesgesetzgeber im Landesämtererrichtungsgesetz getroffene zuständigkeitsrechtliche Entscheidung verstoßen wird, die Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung durch ein Landesamt erledigen zu lassen. Die neue Struktur widerspricht auch der gesetzlich vorgegebenen Landesämterstruktur. Damit weicht die Senatsverwaltung wesentlich von den vom Landesgesetzgeber geschaffenen Organisationsstrukturen ab. Nach den Grundsätzen des Staatsorganisationsrechts steht eine so wesentliche Entscheidung unter dem Parlamentsvorbehalt. Das heißt, dass die Organisationsentscheidung, die Flüchtlingsunterbringung künftig außerhalb der gesetzlich vorgesehenen Behördenstrukturen zu erledigen, nicht von dem für Soziales zuständigen Senator, sondern nur vom Gesetzgeber hätte getroffen werden dürfen.

12.11 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales bleibt weitgehend unkonkret. Bis April 2016 will die Senatsverwaltung ein Verfahren zur „zielgruppenorientierte[n] Belegungssteuerung“ einführen. Ob in dem neuen Verfahren alle notwendigen Planungsgrößen berücksichtigt werden, bleibt offen. 241

Zum fehlenden Einsatz von Managementinstrumenten nimmt die Senatsverwaltung nicht Stellung.

Die seitens der Senatsverwaltung getroffenen Aussagen zum Aufbau eines Controllings bei der Flüchtlingsunterbringung gehen nicht über die Ankündigungen im Senatskonzept vom August 2015 hinaus.

Die Beanstandung des fehlenden Vertragsmanagements weist die Senatsverwaltung zurück. Ihrer Ansicht nach seien die Vertragsbereiche hierfür zu unterschiedlich. Zur näheren Begründung zieht die Senatsverwaltung einen Vergleich zu den Verträgen der Pflegekassen mit den Trägern von Pflegeeinrichtungen. Die Senatsverwaltung schließt ab mit dem Hinweis, dass es in den Berliner Pflegeeinrichtungen – anders als bei den Flüchtlingsunterkünften – eine „Überkapazität von 3.924 Plätzen (vgl. Pflege- und pflegeunterstützende Angebote in Berlin, Landespflegeplan 2011, S. 39)“ gebe.

Der rechtswidrigen Vertragsabschlusspraxis mündlicher Betreiberverträge will die Senatsverwaltung künftig mit Absichtserklärungen beikommen. Welche konkreten Rechte und Pflichten in der Absichtserklärung geregelt werden, wer eine Absichtserklärung abzugeben hat und welche rechtliche Verbindlichkeit der Absichtserklärung zukommen soll, bleibt offen. Es bestehen daher Zweifel, ob mit einer Absichtserklärung die Funktionen der vertraglichen Schriftform (Beweisfunktion, Warnfunktion, Kontrollfunktion, Offenlegung und Sicherheit des Rechtsverkehrs) erfüllt werden können.

Hinsichtlich der fehlenden Standards für eine menschenwürdige Unterbringung weist die Senatsverwaltung darauf hin, dass es im Wesen einer Notunterkunft liege, dass für diese keine einheitlich verbindlichen Mindeststandards vorgegeben werden könnten.

Die Senatsverwaltung widerspricht der Feststellung, dass die Neuorganisation der Flüchtlingsunterbringung gesetzeswidrig gewesen sei. Aus ihrer Sicht sei die „vorübergehende“ Verlagerung der Aufgabe durch eine interne Organisationsverfügung des Senators gesetzlich zulässig gewesen. Die Rechtsgrundlagen fänden sich im Landesämtererrichtungsgesetz (§ 2 Abs. 4 LÄmtEG) und in den Vorschriften zur Fachaufsicht (§ 8 AZG bzw. § 10 ASOG). Die Begründung der Senatsverwaltung überzeugt nicht. Eine Aufgabenverlagerung von den Landesämtern auf die Senatsverwaltung steht unter Gesetzesvorbehalt. Anderenfalls wäre § 2a LÄmtEG überflüssig. Dort hat der Gesetzgeber nämlich ausdrücklich geregelt, welche Aufgaben vom Landesamt auf die Senatsverwaltung übergehen sollen. Zur Übertra- 242

gung weiterer Aufgaben bedarf es daher zwingend ebenfalls eines Gesetzes und nicht lediglich einer verwaltungsinternen Organisationsverfügung. Dass auch der Senat eine Aufgabenübertragung vom Landesamt zur Senatsverwaltung nur kraft Gesetzes zulassen will, zeigt der aktuelle Gesetzentwurf zur Errichtung des neuen Landesamtes. Mit dem neuen Artikel 1 § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze (Drs 17/2620) soll künftig der Senat ermächtigt werden, die Aufgabenverlagerung vom Landesamt auf die Senatsverwaltung durch Rechtsverordnung zu regeln – also durch ein materielles Gesetz. Das heißt, auch in Zukunft soll auch aus Sicht des Senats eine rein interne Organisationsverfügung nicht ausreichen, um den gesetzlichen Aufgabenbestand eines Landesamtes und einer Senatsverwaltung zu ändern.

12.12 Zusammenfassung und Erwartung

- 243 Der Rechnungshof sieht die besonderen Herausforderungen und Belastungen, die mit der Unterbringung der Asylbegehrenden und Flüchtlinge verbunden sind. Dies darf aber gerade nicht zur Auflösung gesetzlich vorgeschriebener Strukturen und Vernachlässigung von grundlegenden Standards führen.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales ihrer gesetzlichen Aufgabe der gesamtstädtischen Planung und Steuerung bei der Flüchtlingsunterbringung nicht gerecht wird. Es fehlen notwendige Planungsdaten. Die Belegung der Flüchtlingsunterkünfte wird nicht gesteuert. Managementinstrumente, wie Zielvereinbarungen mit messbaren Vorgaben, werden nicht eingesetzt. Bisher wurde kein Controlling zur Unterstützung eines Unterbringungsmanagements eingeführt. Die Fachaufsicht ist über Jahre untätig geblieben. Seit dem Jahr 2015 agiert sie durch Einzelweisung und Selbsteintritte in Einzelfällen, aber nicht planvoll und systematisch.

Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass die Senatsverwaltung sich mehrere Vertragsbereiche leistet, aber nicht für ein einheitliches Vertrags- und Qualitätsmanagement sorgt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden nicht so qualifiziert, dass sie „auf Augenhöhe“ mit den versierten Betreibern von Unterkünften Verträge aushandeln können. Der Rechnungshof beanstandet ebenfalls, dass die Senatsverwaltung beim wettbewerbswidrigen und überkauften Einkauf der Dienstleistung Wohnungsvermittlung nicht aufsichtsrechtlich eingeschritten ist.

- 244 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales**
- **ihre Aufgaben zur gesamtstädtischen Planung und Steuerung auf ministerieller und operativer Ebene wahrnimmt sowie**
 - **den Aufbau eines funktionierenden Vertragsmanagements und die Gewährleistung der erforderlichen Qualitätsstandards sicherstellt.**

Stadtentwicklung und Umwelt

13 Erhebliche Mängel und schwerwiegende Versäumnisse bei der Planung der Baumaßnahme zur Sanierung der Staatsoper Unter den Linden

Seit dem Jahr 2007 befindet sich die große Hochbaumaßnahme zur Sanierung und Grundinstandsetzung der Staatsoper Unter den Linden in der Planung und Durchführung. Der für das Jahr 2013 vorgesehene Fertigstellungstermin wurde schrittweise um vier Jahre – bisher auf das Jahr 2017 – verschoben. Die geplanten Gesamtkosten sind von ursprünglich 239 Mio. € auf nunmehr prognostizierte 400 Mio. € angestiegen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat für die erheblichen Bauzeitverlängerungen und Kostensteigerungen als projektleitende Baudienststelle und zuständige Prüfbehörde wesentliche Ursachen gesetzt, indem sie bei der Vorbereitung der Baumaßnahme grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen missachtet und eklatant unwirtschaftlich gehandelt hat. Um von ihr als unrealistisch erkannte Terminziele zu erreichen, ist die Senatsverwaltung von dem vorgeschriebenen Verfahren zur Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen unzulässig abgewichen und hat anstelle der vorgeschriebenen vollständigen Planung zeitversetzt isolierte Teil-Bauplanungsunterlagen aufgestellt und genehmigt. Zudem hat sie mit der Bauausführung begonnen, ohne die Bauplanung zuvor ordnungsgemäß abgeschlossen zu haben. Hierdurch hat sie die weitere Planung, Durchführung, Steuerung und Kontrolle der Baumaßnahme in gravierendem Maße erschwert. Das vorschriftswidrige und unwirtschaftliche Verwaltungshandeln hat kostenintensive Umplanungen, Mehrfachplanungen, Nachsteuerungsmaßnahmen und Vertragsanpassungen verursacht, die wesentlich zu den erheblichen Bauzeitverlängerungen und Kostensteigerungen der Maßnahme beigetragen haben. Die mit der unzureichenden Planung der Baumaßnahme verbundenen Risiken wirken fort.

13.1 Einleitung

Die **Staatsoper** an der Straße **Unter den Linden** wurde in den Jahren 1741 bis 1743 nach den Entwürfen von Georg Wenzeslaus von Knobelsdorff erbaut. Bedingt durch Brände, Kriegsschäden und Anforderungsänderungen wurde sie im Laufe ihrer über 250-jährigen Geschichte mehrfach grundlegend umgebaut und erweitert. Die Staatsoper steht als besonderes Beispiel für einen aufwendigen, historisierenden Wiederaufbau der frühen Nachkriegszeit in Berlin seit dem Jahr 1979 unter Denkmalschutz. Die letzten größeren Sanierungsmaßnahmen fanden in den Jahren 1983 bis 1986 statt. Dabei konnten allerdings einige entscheidende

245

Mängel in der Funktion der Betriebstechnik, bei der Abdichtung gegen drückendes Grundwasser oder beim Brandschutz nicht beseitigt werden.

- 246 Seit dem Jahr 2007 plant und realisiert das Land Berlin umfangreiche Bauarbeiten an dem Gebäudeensemble der Staatsoper Unter den Linden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt¹⁰⁹ hatte für diese große Hochbaumaßnahme bis zum Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof (Februar 2014) bereits vier sog. Teil-Bauplanungsunterlagen und zwei Ergänzungsunterlagen aufgestellt. Der im Bedarfsprogramm vom April 2008 festgelegte Kostenrahmen von 239 Mio. € war zu diesem Zeitpunkt bereits deutlich überschritten. Die Ergänzungsunterlage vom März 2013 weist einen Kostenanstieg auf 296,3 Mio. € aus. Die ursprünglich für den Oktober 2013 geplante Wiedereröffnung der Staatsoper war bereits im Mai 2011 auf den Beginn der Spielzeit 2014/2015 verlegt und im Mai 2012 nochmals verschoben worden. Der Rechnungshof hat die Kostensteigerungen und die Bauzeitverlängerungen sowie die damit verbundenen Risiken zum **Anlass** genommen, die Vorbereitung der großen Baumaßnahme zu prüfen.

13.2 Prüfungsgegenstand

- 247 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt als zuständige Baudienststelle und Prüfbehörde die große Baumaßnahme „Sanierung und Grundinstandsetzung Staatsoper“ ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat. Die Prüfung erstreckte sich auf die Aufnahme des Bauvorhabens in die Investitionsplanung 2007 bis 2011, auf sämtliche Planungsphasen von der Erstellung des Bedarfsprogramms bis zur Aufstellung und Prüfung der Bauplanungsunterlagen, einschließlich der genehmigten Ergänzungsunterlage vom März 2013, sowie auf die Veranschlagung von Ausgaben für die Baumaßnahme im Haushaltsplan. Der Rechnungshof hat auch geprüft, ob die Senatsverwaltung die Aufgaben der Projektleitung mit Blick auf die Kosten- und Terminsteuerung ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt hat. Die weitere Ergänzungsunterlage aus dem Jahr 2015 war nicht mehr Gegenstand der Prüfung.

13.3 Gebäudeensemble, Ausgangslage und Zuständigkeit

- 248 Das heutige **Operngebäude** wurde nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges in den Jahren 1951 bis 1955 unter der Leitung des Architekten Richard Paulick wieder aufgebaut. Der Wiederaufbau orientierte sich im Wesentlichen an dem Gebäude von 1743. Das Innere des Baukörpers wurde in Anlehnung an die Architektur und die Dekorationen Knobelsdorffs historisierend neu gestaltet. Im Zuge der Wiederherstellung der Staatsoper entstand in den Jahren 1952 bis 1955 auch ein

¹⁰⁹ bis Ende 2011: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

neues Verwaltungs- und Magazingebäude, in dem die Intendanz, die Verwaltung, das Staatsballett sowie die Kantine und Probenräume untergebracht waren.

Im Gebäudeensemble der Staatsoper war im Laufe der Nutzung bis zum Jahr 2007 ein erheblicher **Instandsetzungs- und Sanierungsbedarf** entstanden. Dieser betraf insbesondere die Gebäudehülle, die Tragkonstruktion, die Abdichtung, den baulichen Brandschutz, Altlasten und Schadstoffe, Abnutzungs- und Verschleißerscheinungen, die Bühnentechnik, die technischen Einrichtungen, die Funktionalität und die Raumakustik des Gebäudes. 249

Zur Finanzierung der Sanierungskosten hat das Land Berlin mit dem Bund im **Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007**¹¹⁰ eine Beteiligung des Bundes mit einem Festbetrag von 200 Mio. € vereinbart. Berlin stellt nach der Vereinbarung die Gesamtfinanzierung des Bauvorhabens sicher.¹¹¹ Auf dieser Grundlage wurde die Baumaßnahme „Sanierung und Grundinstandsetzung Staatsoper“ mit Gesamtkosten von 239,3 Mio. € und einer ersten Finanzierungsrate von 11,65 Mio. € in den Haushaltsplan 2008/2009¹¹² aufgenommen. 250

In Umsetzung des Hauptstadtfinanzierungsvertrags 2007 haben der Bund und Berlin im Juli 2009 eine **Vereinbarung zur Durchführung** der Baumaßnahme „Sanierung Staatsoper Unter den Linden“ geschlossen. Danach ist das Land Berlin Bauherr. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung handelt als Baudienststelle. Die Baumaßnahme ist als Investitionsmaßnahme des Landes Berlin nach den AV § 24 LHO¹¹³ durchzuführen (Nr. 4 Abs. 1 Vereinbarung). Das Bedarfsprogramm 2a vom Oktober 2007 mit Gesamtbaukosten von 239 Mio. € ist Planungsgrundlage (Nr. 1 Vereinbarung). Der Baubeginn wurde für das Jahr 2010 festgelegt und die bauliche Fertigstellung war bis Ende des Jahres 2013 geplant (Nr. 3 Vereinbarung). Die Finanzierungsrisiken für Kostenüberschreitungen bei der Baumaßnahme liegen bei Berlin (Nr. 2 Abs. 1 Vereinbarung). 251

In die **Zuständigkeit** der Hauptverwaltung fallen insbesondere Bauten für **Theater** sowie die **Bauherreneigenschaft** und die **Haushaltsmittel** für alle Bauten der Hauptverwaltung (§ 4 Abs. 1 AZG i. V. m. Nr. 10 Abs. 1 ZustKatAZG¹¹⁴). Die Bauaufgaben werden nach der Geschäftsverteilung des Senats von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt wahrgenommen.¹¹⁵ Hierzu gehören die Aufgaben der **Baudienststelle** zur Aufstellung von Planungsunterlagen für Hoch- 252

110 Vertrag über die aus der Hauptstadtfunktion Berlins abgeleitete Kulturfinanzierung und die Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt – Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007 – vom November 2007 (vgl. Drs 16/1064)

111 § 2 Abs. 1 Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007

112 Kapitel 0310 Titel 70108, ab dem Haushaltsplan 2010/2011 bei Kapitel 1250 Titel 70108

113 Ausführungsvorschriften zu § 24 LHO

114 Gemäß § 4 AZG i. V. m. Nr. 10 Abs. 1 ZustKatAZG in der vom 1. Oktober 2007 bis zum 28. Dezember 2009 geltenden Fassung sind die Aufgaben der Hauptverwaltung außerhalb der Leitungsaufgaben: Bauten und Unterhaltungsmaßnahmen für Polizei, Feuerwehr, Justiz, Theater und Museen; Bauherreneigenschaft und Haushaltsmittel für alle Bauten der Hauptverwaltung.

115 vgl. Abschnitt IX der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 20. Februar 2007 (ABl. S. 986) und Abschnitt IX der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

bauten, die Aufgaben der **Prüfbehörde** für Planungsunterlagen sowie haushalterische Aufgaben. Im Zuge der Vorbereitung von Baumaßnahmen hat die Senatsverwaltung insbesondere für die Einhaltung der Regelungen zur Aufstellung von Bauplanungsunterlagen (vgl. ErgAV § 24 LHO¹¹⁶) und für eine ordnungsgemäße Haushaltsveranschlagung zu sorgen. Die Sanierung der Staatsoper fällt als große Hochbaubaumaßnahme der Hauptverwaltung in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.

13.4 Investitionsplanung

- 253 Baumaßnahmen sind wegen ihres investiven Charakters zur Investitionsplanung anzumelden. Für neue Baumaßnahmen sind **Erläuterungsberichte** unter Beteiligung der Baudienststellen zu fertigen. Darin sind insbesondere die Grundstückssituation sowie die geschätzten Kosten und Folgekosten anzugeben. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO sind den Erläuterungsberichten beizufügen. Die Anmeldungen werden von der Senatsverwaltung für Finanzen unter Beteiligung der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung geprüft (vgl. Nr. 4 AV § 31 LHO).
- 254 Der Senat hat die Baumaßnahme im August 2007 in die **Finanz- und Investitionsplanung 2007 bis 2011** aufgenommen und die Gesamtkosten mit 130 Mio. € angegeben. Darauf bezogene Anmeldeunterlagen sind in den von der Senatsverwaltung dem Rechnungshof vorgelegten Akten jedoch nicht enthalten. Insbesondere ist ein unter Beteiligung der Senatsverwaltung als Baudienststelle gefertigter Erläuterungsbericht nebst Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht aktenkundig. Auch geht aus den Akten keine Beteiligung der Senatsverwaltung bei der Prüfung der Anmeldeunterlagen für die Investitionsplanung hervor. Allerdings weist ein erster Entwurf des Bedarfsprogramms (Stand: April 2007) für die Sanierung der Staatsoper bereits Gesamtkosten von 272 Mio. € und damit mehr als doppelt so hohe Kosten aus, als in der Investitionsplanung angegeben wurden. Die Senatsverwaltung hat zugelassen, dass die Baumaßnahme in die Finanz- und Investitionsplanung 2007 bis 2011 aufgenommen wurde, obwohl hierfür vorgeschriebene Unterlagen fehlten und die Gesamtkostenangabe nicht schlüssig war. Dies hat der Rechnungshof beanstandet.

13.5 Veranschlagung im Haushaltsplan

- 255 Gemäß § 24 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben für Baumaßnahmen im Haushaltsplan erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein

116 Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO

Zeitplan ersichtlich sind. Die Vorschrift enthält zur Aufstellung des Haushaltsplans besondere Veranschlagungsgrundsätze für Baumaßnahmen, die den Besonderheiten dieser Investitionen (sachlicher und zeitlicher Umfang, Komplexität, Haushaltsvolumen) und den damit verbundenen Risiken, insbesondere den Kostenrisiken, Rechnung tragen. Mit den gesetzlichen Veranschlagungsvorgaben sollen zuverlässige planerische Grundlagen und Informationen für die parlamentarische Etatentscheidung sowie ein verbindlicher Handlungs- und Kostenrahmen für die Durchführung einer Baumaßnahme geschaffen werden. Um Fehlinvestitionen zu vermeiden, soll der Haushaltsgesetzgeber im Verfahren der Haushaltsaufstellung insbesondere belastbare Angaben über die finanziellen Auswirkungen des einzelnen Bauvorhabens erhalten. Die Grundlage hierfür sind rechtzeitig vor der Aufstellung des Haushaltsplans nach einheitlichen Regeln aufgestellte Planungsunterlagen. Für den Haushaltsplan veranschlagungsreif ist eine Baumaßnahme deshalb erst, wenn hierfür **Bauplanungsunterlagen** (mit Kostenberechnungen) vorliegen, die in dem vorgeschriebenen gestuften Verfahren¹¹⁷ aufgestellt, geprüft und genehmigt wurden (vgl. Vorjahresbericht, T 221 ff.). Der Haushaltsgesetzgeber wird so in die Lage versetzt, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der in sich geschlossenen Baumaßnahme sowie die daraus erwachsenden Haushaltsbelastungen – auch für die Zeit nach der Fertigstellung (Folgekosten) – verlässlich zu beurteilen.¹¹⁸

Wegen der großen Bedeutung der in § 24 Abs. 1 LHO enthaltenen Vorgaben für die Gewährleistung der Planungs- und Kostensicherheit von Baumaßnahmen sind Ausnahmen von dem Erfordernis ordnungsgemäßer Bauplanungsunterlagen bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur unter sehr eng begrenzten Voraussetzungen zulässig, die in § 24 Abs. 3 LHO abschließend geregelt sind. Die **Ausnahmeregelung** hat den Zweck, die Finanzierung von Baumaßnahmen zu gewährleisten, die eine Etatreife zwar noch nicht (vollständig) erlangt haben, deren Durchführung auf der Grundlage des zur Beschlussfassung anstehenden Haushaltsplans aber notwendig ist, um Nachteile für Berlin abzuwenden. Die Anwendung der Ausnahmeregelung setzt zunächst voraus, dass es im Einzelfall nicht möglich war, die Bauplanungsunterlagen nach § 24 Abs. 1 LHO rechtzeitig fertigzustellen, d. h. aufzustellen sowie prüfen und genehmigen zu lassen. Zudem wird vorausgesetzt, dass Berlin aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde. Dieser ist maßnahmebezogen durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln. Schließlich ist erforderlich, dass die Planung soweit fortgeschritten ist, dass die veranschlagten Ausgabemittel (Bauraten) tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können. Anderenfalls fehlt es an der Notwendigkeit für eine Ausnahmeveranschlagung (vgl. Vorjahresbericht, T 224 ff.). Überdies ist die Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO ausschließlich zum Zwecke der Finanzierung von Planungskosten nicht statthaft. Hierfür sind Bauvorbereitungsmittel einzusetzen (vgl. Nr. 3.1 AV § 54 LHO).

256

117 vgl. ErgAV § 24 LHO

118 vgl. Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO

- 257 Bei Anmeldungen für Hochbau- und Tiefbaumaßnahmen der Hauptverwaltung zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs ist die für Bauen zuständige **Senatsverwaltung** zu beteiligen.¹¹⁹ In dieser haushaltstechnischen Funktion sowie als Baudienststelle und Prüfbehörde für Baumaßnahmen der Hauptverwaltung hat die Senatsverwaltung dafür zu sorgen, dass zur Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen im Haushaltsplan das vorgeschriebene Planungsverfahren bis zur Fertigstellung von Bauplanungsunterlagen ordnungsgemäß durchgeführt und hiervon nur abgesehen wird, wenn ein Ausnahmetatbestand nach § 24 Abs. 3 LHO vorliegt.
- 258 Der Senat hat die Baumaßnahme im Juli 2007 mit Gesamtkosten von **130 Mio. €** in den **Haushaltsplanentwurf 2008/2009** aufgenommen. Als erste Jahresraten waren 2 Mio. € für das Jahr 2008 und 20 Mio. € für das Jahr 2009 vorgesehen. Ein mit dem Regierenden Bürgermeister – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten (Senatskanzlei) als Bedarfsträger abgestimmtes und von der Senatsverwaltung geprüfetes Bedarfsprogramm sowie von der Senatsverwaltung aufgestellte, geprüfte und genehmigte Bauplanungsunterlagen lagen zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Um den Umfang einer Grundinstandsetzung und Modernisierung der Staatsoper einschätzen zu können, hatte die Senatsverwaltung bereits im Jahr 2001 eine Zielplanung mit Kostenanalyse erstellen lassen.

Im November 2007 hat die Senatskanzlei mit einer „Nachschiebeliste/Sanierung Staatsoper für 2008/2009“ voraussichtliche Gesamtkosten von 239,3 Mio. € angemeldet. Die Baumaßnahme wurde daraufhin im **Haushaltsplan 2008/2009** mit voraussichtlichen Gesamtkosten von **239,3 Mio. €** ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt.¹²⁰ Die Anwendung der Ausnahmenvorschrift des § 24 Abs. 3 LHO ist mit Verweis auf einen bestehenden Zeitrahmen, eine extrem schlechte Bausubstanz und gravierende Sicherheitsmängel begründet worden. Für die Jahre 2008 und 2009 wurden nunmehr Ansätze von jeweils 11,65 Mio. € gebildet. Ein Baubeginn war allerdings erst für Juni 2010 vorgesehen.¹²¹

- 259 Die Senatsverwaltung ist bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2008/2009 der ihr zugewiesenen Verantwortung (T 257) nicht gerecht geworden. Die Senatsverwaltung hat insbesondere zugelassen, dass die Baumaßnahme nach § 24 Abs. 3 LHO im Haushaltsplan 2008/2009 veranschlagt wurde, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht gegeben waren. Zunächst ist angesichts der bereits im Jahr 2001 aufgestellten Zielplanung mit Kostenanalyse sachlich nicht nachvollziehbar, warum die notwendigen Vorbereitungen vor der Etatisierung der Baumaßnahme im Haushaltsplan 2008/2009 von der Senatsverwaltung nicht bis

119 Die Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung ergibt sich aus Nr. 9 Abs. 3 Satz 2 ABau (in der 2007 geltenden Fassung) i. V. m. Teil I Nr. 1.3.3 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2004).

120 Kapitel 0310 Titel 70108 – Sanierung und Grundinstandsetzung Staatsoper –, ab dem Haushaltsjahr 2010 Kapitel 1250 Titel 70108

121 vgl. Nr. 3 der Vereinbarung zur Durchführung der Baumaßnahme „Sanierung Staatsoper Unter den Linden“ vom 16. Juli 2009 sowie Schreiben der Senatskanzlei vom 13. November 2007 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0541 C, S. 5)

zur Fertigstellung von Bauplanungsunterlagen vorangetrieben wurden. Auch ist ein Nachteil, der Berlin aus einer späteren Veranschlagung hätte erwachsen können, nicht durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt und bei der Veranschlagung angegeben worden. Außerdem war die Ausnahmeveranschlagung von Ausgabemitteln für die Baumaßnahme im Haushaltsplan 2008/2009 mit Blick auf den erst im Jahr 2010 geplanten Baubeginn nicht notwendig. Eine Inanspruchnahme der außerordentlich im Haushaltsplan veranschlagten Bauraten war damit faktisch ausgeschlossen. Zudem war aufgrund des frühen Planungsstadiums der Baumaßnahme (Bedarfsprogramm 2a vom Oktober 2007, vgl. T 251) deutlich erkennbar, dass die Bauplanungsunterlagen nicht so rechtzeitig fertiggestellt, d. h. abschließend aufgestellt, geprüft und genehmigt werden konnten, dass die etatisierten Ausgabemittel noch im Haushaltsjahr 2008 hätten entsperrt und für die Inangriffnahme der Baumaßnahme verausgabt werden können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung in Vorbereitung dieser Bauaufgabe mit im dreistelligen Millionenbereich liegenden Gesamtkosten nicht dafür gesorgt hat, dass dem Haushaltsgesetzgeber für seine Etatentscheidung durch Bauplanungsunterlagen gesicherte belastbare Planungs- und Kostangaben vorlagen.

13.6 Bedarfsprogramm – Grundlagenermittlung

Bedarfsprogramme dienen bei Hochbaumaßnahmen dem Überblick über die Grundlagen des Vorhabens, die Notwendigkeit und Zweckbestimmung sowie über die voraussichtlichen Kosten (Teil I Nr. 1.1.1 ErgAV § 24 LHO Fassung 2004). Bedarfsprogramme sind grundsätzlich vom Bedarfsträger unter **Mitwirkung der Baudienststelle** aufzustellen. Die Baudienststelle erarbeitet die baufachlichen Angaben zur Baumaßnahme, erstellt den Planungs- und ermittelt den Kostenrahmen. Zur baufachlichen Vorbereitung von Baumaßnahmen gehört auch die gebotene frühzeitige Benachrichtigung und Beteiligung anderer von dem Bauvorhaben betroffener Verwaltungsstellen (Nr. 9 Abs. 2 Ziff. 9 ABau Fassung 2004). Diese Beteiligung dient mit Blick auf die durch das Bauvorhaben einzuhaltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften (vgl. hierzu auch Nr. 9 Abs. 3 ABau) der frühzeitigen Ermittlung und planerischen Berücksichtigung bestehender verbindlicher Anforderungen. Hierfür hat die Senatsverwaltung als Baudienststelle bei der Aufstellung von Bedarfsprogrammen bei Erfordernis zu sorgen. Zudem werden Bedarfsprogramme von der Senatsverwaltung baufachlich geprüft. Hierzu gehören die **Prüfung** der Baumaßnahme in städtebaulicher und wirtschaftlicher Hinsicht sowie die Prüfung der Schlüssigkeit des Planungsrahmens. Das genehmigte Bedarfsprogramm ist eine verbindliche Vorgabe für die Aufstellung der weiteren Planungsunterlagen (Teil I Nr. 1.1.3 ErgAV § 24 LHO). 260

Im Ergebnis der Überarbeitung eines ersten Entwurfs hat die Senatskanzlei (Bedarfsträger) im **Oktober 2007** ein mit der Staatsoper (Nutzer) und der Senats- 261

verwaltung (Baudienststelle) abgestimmtes **Bedarfsprogramm** (sog. Bedarfsprogramm 2a) aufgestellt und dieses im November 2007 bei der Senatsverwaltung (Prüfbehörde) zur Prüfung eingereicht. Das Bedarfsprogramm sah u. a. eine „deutliche Erhöhung der Saaldecke und die damit einhergehende Vergrößerung des Raumvolumens“ vor. Dem Bedarfsprogramm beigefügt war ein Schreiben des Landesdenkmalamts vom November 2006 zu den denkmalpflegerischen Anforderungen. Das Landesdenkmalamt hatte darin insbesondere ausgeführt, dass „sich das denkmalpflegerische Interesse auf den öffentlichen Publikumsbereich, d. h. den Zuschauerraum, die Umgänge, Foyers, Treppenhäuser, Garderoben“ konzentrierte. In einem Schreiben vom Dezember 2007 hatte das Landesdenkmalamt eine fehlende Abstimmung zum Bedarfsprogramm 2a moniert. Außerdem kritisierte es insbesondere „den entstellenden Umbau des Zuschauerraumes“. Weitere denkmalpflegerische Bedenken bezogen sich auf „die Erhöhung des Bühnenturmes“. Das Landesdenkmalamt sah sich veranlasst darauf hinzuweisen, dass das Gebäude der Staatsoper insgesamt unter Denkmalschutz steht und damit dem denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt¹²² unterliegt.

Die Senatsverwaltung (Prüfbehörde) hat das Bedarfsprogramm 2a im April 2008 mit einem Kostenrahmen von 239 Mio. € genehmigt. Im Prüfvermerk vom Februar 2008 hat sie u. a. festgehalten, dass das Landesdenkmalamt Bedenken gegen das eingereichte Bedarfsprogramm geäußert hatte, weil es in Teilen dem Denkmalschutz widerspräche. Außerdem enthält der Prüfvermerk den Hinweis, dass „die dem Denkmalschutz entgegenstehenden Leistungen“ dem Grunde nach nicht anerkannt würden. Zudem wird darin vorgegeben, dass im weiteren Planungsverfahren mit dem Denkmalschutz abgestimmte Vorplanungsunterlagen einzureichen sind.

- 262 Die Senatsverwaltung ist der ihr zugewiesenen Verantwortung (T 260) bei der Aufstellung und Prüfung des Bedarfsprogramms nicht gerecht geworden. Obwohl das Landesdenkmalamt frühzeitig die denkmalpflegerischen Anforderungen dargelegt und auf Abstimmung zu dem Bauvorhaben gedrängt hatte, fanden diese Anforderungen bei der Aufstellung des Bedarfsprogramms 2a in wesentlichen Punkten keine Berücksichtigung. Durch eine angemessene Beteiligung des Landesdenkmalamts bei der Aufstellung des Bedarfsprogramms wäre die Senatsverwaltung als **Baudienststelle** in der Lage gewesen, die bereits feststehenden, für die spätere denkmalschutzrechtliche Genehmigungsfähigkeit des Bauvorhabens entscheidenden Anforderungen frühzeitig herauszuarbeiten. Im Interesse eines effizienten Planungsprozesses sowie einer risikominimierten weiteren Bauvorbereitung und -durchführung hätten diese Anforderungen als Planungsrahmen und Vorgabe für das weitere Verfahren Aufnahme in das Bedarfsprogramm finden müssen.

122 Nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz von Denkmälern in Berlin darf ein Denkmal nur mit Genehmigung der zuständigen Denkmalbehörde in seinem Erscheinungsbild verändert, ganz oder teilweise beseitigt, von seinem Standort oder Aufbewahrungsort entfernt oder instand gesetzt und wiederhergestellt werden.

Zudem hätte die Senatsverwaltung als **Prüfbehörde** das Bedarfsprogramm nicht genehmigen dürfen. Denn ein Bedarfsprogramm, das ein erkennbar mit erheblichen denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsrisiken verbundenes Bauvorhaben zum Gegenstand hat, ist weder ordnungsgemäß und wirtschaftlich noch schlüssig. Die Senatsverwaltung hätte als Prüfbehörde darauf dringen müssen, dass die erkennbaren, für die spätere Genehmigungsfähigkeit des Bauvorhabens entscheidenden denkmalpflegerischen Anforderungen bereits im Bedarfsprogramm berücksichtigt werden. Sie hätte die mit dem Denkmalschutz verbundenen Genehmigungsrisiken nicht – wie geschehen – in die Vorplanungsphase verschieben dürfen, zumal auf der Grundlage des genehmigten Bedarfsprogramms ein Architektenwettbewerb ausgelobt werden sollte, für dessen Erfolg die genehmigungsrelevanten Anforderungen eine entscheidende Ausgangsgröße sind. Der Rechnungshof hat das unzureichende Handeln der Senatsverwaltung bei der Aufstellung, Prüfung und Genehmigung des Bedarfsprogramms beanstandet.

13.7 Planungswettbewerb

Wettbewerbe können durchgeführt werden, um insbesondere anspruchsvolle oder schwierige Entwurfsaufgaben angemessen zu lösen. Sie dürfen bei Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € erst durchgeführt werden, wenn genehmigte Bedarfsprogramme vorliegen (Nr. 22 Abs. 1 ABau, Nr. 2.2.4 AV § 24 LHO). Wettbewerbe sollen so sorgfältig vorbereitet werden, dass die Aufgabe in der Auslobung umfassend und eindeutig beschrieben wird und die eingereichten Arbeiten anhand der vorgegebenen Beurteilungskriterien bewertet werden können (Nr. 1.5 Abs. 1 GRW¹²³). Die Auslobungstexte sind so zu gestalten, dass die verbindlichen Vorgaben zur Planungsaufgabe, die Anregungen des Auslobers und die für das Preisgericht bindenden Beurteilungskriterien für die Wettbewerbsteilnehmer erkennbar sind (Nr. 22 Abs. 6 ABau). Zu den Vorgaben für die Planungsaufgabe gehören insbesondere auch die für die Genehmigungsfähigkeit eines Bauvorhabens maßgeblichen rechtlichen Anforderungen. Werden diese Vorgaben nicht bei der Festlegung der Planungsaufgabe berücksichtigt, besteht das Risiko, dass die aus dem Wettbewerb hervorgehenden Entwürfe sich als nicht genehmigungsfähig und damit als nicht realisierbar erweisen. Ein solches Risiko darf schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nicht eingegangen werden. 263

Soweit und sobald die Wettbewerbsaufgabe realisiert werden soll, sind weitere **Planungsleistungen** einem oder mehreren der Preisträger zu **übertragen**, sofern mindestens einer der Preisträger eine einwandfreie Ausführung der zu übertragenden Leistungen gewährleistet und sonstige wichtige Gründe der Beauftragung nicht entgegenstehen (§ 25 Abs. 9 VOF¹²⁴). Ein Verhandlungsverfahren kann nur 264

123 Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaues und des Bauwesens – GRW 1995 – Novellierte Fassung vom 22. Dezember 2003

124 Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) – Ausgabe 2006 –

ausnahmsweise durch einen Verzicht auf die Vergabe eines dem Wettbewerb unterstellten Auftrags beendet werden (vgl. § 17 Abs. 5 VOF). Hat der Auftraggeber einen Verzicht auf die Auftragserteilung durch eigenes Verschulden ursächlich herbeigeführt, kann der in seinem Vertrauen enttäuschte Bewerber einen Schadenersatzanspruch geltend machen.¹²⁵

- 265 Die Senatsverwaltung beabsichtigte, einen **Generalplaner** mit der Sanierung der Staatsoper Unter den Linden zu beauftragen. Dieser sollte in einem beschleunigten Verhandlungsverfahren nach der VOF gefunden werden (Bekanntmachung vom Februar 2008).¹²⁶ In das VOF-Verfahren wurde ein beschränkter **Realisierungswettbewerb** für die Gestaltung des Zuschauerraums der Staatsoper integriert. Ein genehmigtes Bedarfsprogramm lag bei Einleitung des Verfahrens im Februar 2008 noch nicht vor.¹²⁷ Nach dem Rahmenterminplan vom Oktober 2007 sollte der Planer im April 2008 beauftragt werden, damit die Vor- und Bauplanungsunterlagen für die Sanierung der Staatsoper bis September 2009 fertiggestellt werden können und der Bau im Juni 2010 beginnen kann.
- 266 Nach Durchführung des Architektenwettbewerbs führte die Senatsverwaltung mit den Preisträgern der drei prämierten Entwürfe ab Ende Mai 2008 Verhandlungsgespräche durch. Im Zuge der Angebotsprüfung holte die Senatsverwaltung auch eine Stellungnahme des Landesdenkmalamts ein. Im Ergebnis empfahl die Vergabestelle der Senatsverwaltung, auf die Vergabe des Auftrags zu verzichten. Die Senatsverwaltung hat das Verhandlungsverfahren für Generalplaner daraufhin ohne Beauftragung beendet.¹²⁸ Mitte Juli 2008 hat sie die Wettbewerbsteilnehmer über den Verzicht auf die Vergabe unterrichtet. Der **Vergabeverzicht** wurde vor allem damit begründet, dass der in das VOF-Verfahren integrierte Wettbewerb zum Zuschauerhaus der Staatsoper **keinen denkmalschutzrechtlich genehmigungsfähigen Entwurf** hervorgebracht habe.
- 267 Mit dem Vergabeverzicht hat die Senatsverwaltung das VOF-Verfahren ergebnislos beendet. Das Verfahren hat weder zur Beauftragung eines geeigneten Generalplaners geführt noch hat der integrierte Wettbewerb eine rechtlich umsetzbare Planung für die architektonische Gestaltung des Zuschauerhauses hervorgebracht. Die **Verfahrenskosten** (einschließlich Preisgelder) für den Wettbewerb betragen nach Angabe der Senatsverwaltung 175.000 €. ¹²⁹ Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung mit dem ersten Preisträger im Februar 2009 zur Vermeidung eines

125 vgl. Portz in Müller-Wrede, Kommentar zur VOF, Werner Verlag, 3. Auflage, Ausgabejahr 2008, § 17, Rn. 82 f.

126 vgl. Bekanntmachung des Auftrags vom 11. Februar 2008 „Generalplaner (GP) für den denkmalgerechten Umbau, Modernisierung und die Erweiterung der Staatsoper Unter den Linden“, Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union 2008/S 32-044275

127 Das Bedarfsprogramm wurde (erst) im April 2008 von der Senatsverwaltung genehmigt (vgl. T 261).

128 Bekanntmachung vom 18. August 2008, Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union 2008/S 162-218165

129 Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 15. Oktober 2008 auf eine Kleine Anfrage vom 15. August 2008 (Drs 16/12455)

Rechtsstreits einen Vergleich geschlossen und auf dieser Grundlage 110.000 € an diesen gezahlt.

Im Anschluss an das gescheiterte VOF-Verfahren wurden die Planungsleistungen für das Gebäude, das Tragwerk, die Gebäudetechnik und die Bauleitung als Einzelleistungen ausgeschrieben und sukzessive im Jahr 2009 beauftragt. Dies hat zu einer erheblichen **Verzögerung** bei der weiteren Vorbereitung der Baumaßnahme geführt. Gegenüber dem Rahmenterminplan vom Oktober 2007, der die Beauftragung des Generalplaners für April 2008 vorsah, hat sich die Beauftragung von Planern um wenigstens elf Monate verzögert. Damit war praktisch ausgeschlossen, dass die notwendigen Planungsleistungen noch innerhalb des im Rahmenterminplan gesetzten Zeitrahmens bis September 2009 erbracht werden und die Bauarbeiten auf der Grundlage ordnungsgemäßer Planungen im Juni 2010 beginnen konnten. 268

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung bereits vor Genehmigung des Bedarfsprogramms ein VOF-Verfahren mit integriertem Planungswettbewerb ohne ausreichende Berücksichtigung der Anforderungen des Denkmalschutzes durchgeführt hat. Weil sie die zwingenden, für die Genehmigungsfähigkeit des Bauvorhabens entscheidenden Anforderungen des Denkmalschutzes nicht in Abstimmung mit dem Landesdenkmalamt konkret herausgearbeitet und in das Bedarfsprogramm aufgenommen hat (T 262), fehlten der Senatsverwaltung zur Formulierung der Wettbewerbsaufgabe die für eine praktische Verwendbarkeit der Wettbewerbsentwürfe entscheidenden Vorgaben. Die Versäumnisse bei der Erarbeitung der Planungsgrundlagen hat die Senatsverwaltung in den Wettbewerb hineingetragen. Sie hat damit die entscheidenden Ursachen dafür gesetzt, dass der **Wettbewerb kein** umsetzbares **Ergebnis** erbrachte, unnötige **Ausgaben von 285.000 €** (einschließlich der Zahlung eines Vergleichsbetrags an den ersten Preisträger) geleistet wurden und eine erhebliche **Terminverzögerung** eintrat. Dies wiegt umso schwerer, weil der Senatsverwaltung bekannt war, dass das Bedarfsprogramm die zwingenden Anforderungen des Denkmalschutzes nicht berücksichtigte (T 261). Zudem waren die mit der – im Hinblick auf die Anforderungen des Denkmalschutzes – unzureichend formulierten Wettbewerbsaufgabe einhergehenden Termin- und Kostenrisiken für sie ohne Weiteres erkennbar. Dennoch hat die Senatsverwaltung den Planungswettbewerb auf unzureichender Grundlage durchgeführt. 269

13.8 Terminplanung

Zu den nach § 24 Abs. 1 LHO für Baumaßnahmen aufzustellenden Bauplanungsunterlagen gehört als Grundlage für den zeitlichen Ablauf des Bauprojekts eine **Zeit- und Terminplanung**. Sie ist von der Baudienststelle als Zeit- und Ablaufplan aufzustellen und im gesamten Planungs- und Bauprozess fortzuschreiben. Der gesamte Projektablauf von der Vorbereitung der Baumaßnahme bis zu den 270

Abschlussarbeiten ist danach zu steuern. Bei Abweichungen sind unverzüglich geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung einzuleiten.¹³⁰ Aufgrund der bestehenden technischen, kapazitiven und organisatorischen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Vorgängen und Ereignissen innerhalb eines Bauprojekts kommt einer sachgerechten und realistischen Terminplanung auf der Grundlage der vorgeschriebenen vollständigen Planungen von Anfang an besondere Bedeutung für die Einhaltung der Terminziele zu.

- 271 Nach dem im Bedarfsprogramm festgelegten **Rahmenterminplan** mit Stand vom **Oktober 2007** war der Baubeginn für Juni 2010 vorgesehen. Die Fertigstellung des Bauvorhabens und die Übergabe der sanierten Staatsoper an den Nutzer waren zum Oktober 2013 geplant. Der durch das gescheiterte VOF-Verfahren eingetretene Zeitverlust (T 268) hatte die Senatsverwaltung veranlasst, eine Verschiebung des Baubeginns zu erwägen. Damit hätte sich nach ihrer Einschätzung die Aufnahme des Spielbetriebs in der Staatsoper auf September 2014 verschoben. Die Senatskanzlei als Bedarfsträger war hiermit nicht einverstanden. Sie hat von der Senatsverwaltung verlangt, „die betreffenden Prozesse zu optimieren, damit nach dem Auszug der Staatsoper sofort mit der Sanierung des Gebäudes begonnen und die ursprünglich geplante Frist ... bis zum Wiedereinzug eingehalten werden könne“.¹³¹ Die Senatsverwaltung hat daraufhin entsprechend der Forderung des Bedarfsträgers die im Rahmenterminplan enthaltenen Termine für den Baubeginn und die Fertigstellung beibehalten und der weiteren Planung des Bauvorhabens zugrunde gelegt. In internen Stellungnahmen vom September und November 2008 hat die Senatsverwaltung hierzu ausgeführt, dass sich aufgrund der Terminvorgaben zum Baubeginn das Kostenrisiko deutlich erhöhe und die Kostenrisiken nicht vom vorhandenen Budget abgedeckt seien. Da die Bauausführung mit vorgezogenen Maßnahmen starten werde, während sich die weiteren Teilbaumaßnahmen noch in der Planung befänden, könnten nachträgliche Planungsanpassungen die Gesamtbauzeit verlängern. Neben den vorgenannten Kostenrisiken bestehe ein Verfahrensrisiko wegen der Abweichung vom Regelverfahren gemäß Landeshaushaltsordnung. Ungeachtet der erkannten Risiken hat die Senatsverwaltung entsprechende Terminvorgaben in die Verträge mit Planern und einem eingesetzten Projektsteuerer übernommen.
- 272 In der Folgezeit hat die Senatsverwaltung den **Rahmenterminplan** angepasst. Er sah mit Stand **vom Juli 2009** nun folgende Terminkette vor: Baubeginn bereits im April 2010, Abschluss der Baumaßnahme im August 2013 und Aufnahme des Opernbetriebs Anfang Oktober 2013. Dieser Rahmenterminplan wurde Bestandteil der Vorplanungsunterlagen vom August 2009. Zur Einhaltung dieser Terminkette lag dem Rahmenterminplan folgender Projektablauf zugrunde. Es sollten vier am Bauablauf orientierte Teil-Bauplanungsunterlagen (Teil-BPU) aufgestellt

130 vgl. Nrn. 8 Abs. 4, 11 (Vorbemerkungen – Grundsätze für die Aufstellung von Unterlagen nach AV § 24 LHO) und 15 ABau sowie Tabelle 1 (Terminkette Hochbau) zu Teil I ErgAV § 24 LHO

131 Inhaltsprotokoll über die 30. Sitzung des Ausschusses für Kulturelle Angelegenheiten des Abgeordnetenhauses am 1. September 2008 (S. 9)

werden, um mit der Durchführung einzelner Teilmaßnahmen schnellstmöglich beginnen zu können. Die Senatsverwaltung hielt es zur Einhaltung der Terminziele für erforderlich, eine phasenübergreifende zeitversetzte Planung und Prüfung durchzuführen. Sie ist in der Folgezeit entsprechend verfahren.

Bei den Teilplanungsschritten ergaben sich weitere Verzögerungen. So lagen beispielsweise die 2. und 3. Teil-BPU jeweils erst fünf Monate später geprüft und genehmigt vor, als nach dem Rahmenterminplan vom Juli 2009 vorgesehen. Eine 10-monatige Störung des Planungsablaufs ergab sich zudem durch eine Umlanung der Baugrube und Neuausschreibung der darauf bezogenen Leistungen. Die Senatsverwaltung hat dennoch an den Terminvorgaben des Rahmenterminplans vom Juli 2009 festgehalten. Erst Mitte Mai 2011 hat die Senatsverwaltung in einer gemeinsamen Presseerklärung mit der Senatskanzlei erklärt, dass der Fertigstellungstermin nicht eingehalten werden könne. Als Begründung hierfür wurde angegeben, dass wegen der sehr arbeits- und zeitintensiven Aussteifungsmaßnahmen für die Baugrube und der unerwarteten Teilabtragung eines Bunkers, aber vor allem wegen des ungewöhnlich frühen Wintereinbruchs im November 2010 die Bauvorbereitungsarbeiten unterbrochen werden mussten, wodurch es zu Verzögerungen in der weiteren Planung käme. Mit der Leitung der Staatsoper sei einvernehmlich vereinbart worden, die Wiedereröffnung des Opernhauses auf den Beginn der Spielzeit 2014/2015 zu verlegen. Der zusätzliche Zeitraum solle u. a. für eine sorgfältige Planung genutzt werden. 273

Das Ziel, den **Planungszeitraum** zu verkürzen, hat die Senatsverwaltung mit der Aufspaltung der Gesamtplanung in Teilplanungen nicht erreicht. Im Gegenteil: Das Verfahren der Aufstellung und Prüfung der Teil-Bauplanungsunterlagen hat sich bis in den Juli 2011 hingezogen und damit **neun Monate mehr beansprucht**, als im Rahmenterminplan vom Juli 2009 hierfür vorgesehen war. Dennoch lagen zur Vergabe und Durchführung der Bauleistungen keine vollständigen Planungen vor. Die in erheblichem Umfang noch nicht erfüllten Planungsaufgaben wurden damit in die Phase der Bauausführung verschoben. 274

Die Senatsverwaltung ist ihrer **Verantwortung** (T 270) für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche **Terminplanung und -steuerung** bei der Planung der Baumaßnahme **nicht gerecht geworden**. Bereits der im Bedarfsprogramm enthaltene Rahmenterminplan vom Oktober 2007 war sehr eng gefasst und enthielt zur Kompensation zeitlicher Risiken keine erkennbaren Zeitreserven. Die Terminplanung berücksichtigte nicht die spezifischen Terminrisiken, die aus dem Charakter der Baumaßnahme resultieren. Bei der Sanierung der Staatsoper handelt es sich um eine Baumaßnahme großen Umfangs mit einem hohen Gesamtkostenvolumen sowie vielfältigen und sehr komplexen Anforderungen (z. B. Bewältigung von Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit dem Baugrund und der Bausubstanz, besondere Vorgaben des Denkmalschutzes sowie spezielle Anforderungen des Opernbetriebs). Diese Anforderungen und Gegebenheiten hätten bei der Terminplanung – insbesondere durch die Planung entsprechender Zeitreserven – an 275

gemessen berücksichtigt werden müssen. Auch wegen der Mitfinanzierung der Baumaßnahme durch den Bund waren Zeitfenster vorzusehen, um wesentliche Planungsentscheidungen mit der politischen Leitungsebene und dem Bund abstimmen zu können. Hierfür hat die Senatsverwaltung nicht gesorgt.

- 276 Aufgrund der bereits in der frühen Planungsphase eingetretenen erheblichen terminlichen **Verzögerungen** (T 268) war ein Festhalten an der Terminkette des Rahmenterminplans vom Oktober 2007 (T 265) – wie auch die Senatsverwaltung erkannt hat (T 271) – nicht realistisch. Deshalb wäre es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten gewesen, die **Terminplanung** zu **überprüfen** und unter Beachtung der verfahrensmäßigen Vorgaben, der planerischen und baulichen Erfordernisse sowie unter Berücksichtigung des Abstimmungsbedarfs mit dem Bund an die veränderten Gegebenheiten anzupassen und dabei angemessene Zeitreisen vorzusehen. Dies hat die Senatsverwaltung versäumt.
- 277 Um die Baumaßnahme, insbesondere das Planungsverfahren, zu beschleunigen, hat die Senatsverwaltung sogar unzulässige **Teil-Bauplanungsunterlagen** aufgestellt und auf dieser Grundlage einen vorgezogenen Baubeginn für Teilmaßnahmen sowie eine Parallelität von Planungs-, Prüfungs- und Ausführungsphasen zugelassen. Sie hat dadurch das Gebot der vollständigen Gesamtplanung verletzt (vgl. Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO, Teil I ErgAV § 24 LHO) und das verbindliche Prinzip der Fertigstellung der Gesamtplanung vor dem Baubeginn missachtet (§§ 24, 54 LHO). Die Senatsverwaltung hat mit diesem vorschriftswidrigen Vorgehen keine Beschleunigungsmaßnahme ergriffen, sondern eine wirksame **Terminsteuerung** für die Baumaßnahme sogar behindert und damit entscheidende Ursachen für weitere **Terminverzögerungen** gesetzt. Denn Teilplanungen sind wegen des fehlenden Gesamtüberblicks für die Terminsteuerung insbesondere von großen Baumaßnahmen ungeeignet. Nur anhand einer integrierten und vollständigen Planung einer Baumaßnahme und einer darauf beruhenden realistischen Zeit- und Ablaufplanung können die notwendigen sachlichen und zeitlichen Zusammenhänge und Folgerungen erkannt und berücksichtigt, die Planungs- und Ausführungsleistungen sinnvoll aufeinander abgestimmt sowie Verzögerungen infolge unvollständiger Planungen und daraus resultierender Ablaufstörungen und Umplanungen vermieden werden. Unvollständige Entwurfsplanungen führen nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs insbesondere zu mangelhaften Ausführungsplänen, Leistungsverzeichnissen sowie Ausschreibungsergebnissen¹³² und beeinträchtigen damit auch eine termingerechte Bauleitung. Ohne vollständige Planungsunterlagen ergeben sich bei größeren und komplexeren Bauprojekten nahezu zwangsläufig Verzögerungen und Störungen im Projektablauf.
- 278 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung den zeitlichen Ablauf der Baumaßnahme nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich geplant, sondern

¹³² vgl. auch Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 7 (Jahrgang 2001), Hochbau des Bundes – Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen, Nr. 4.1 Risikobereiche und Grundlagen der Bauausführung, S. 85 ff.

den als unrealistisch erkannten Wunsch des Bedarfsträgers auf Beibehaltung des festgelegten Fertigstellungs- und Wiedereröffnungstermins zur Planungsgrundlage gemacht hat. Um diese Terminziele zu erreichen, hat sie wesentliche Vorgaben einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Bauvorbereitung missachtet. Die mit der unzulässigen Aufstellung von Teilplanungen und der Parallelität von Planungs-, Prüfungs- und Ausführungsphasen verbundenen erheblichen Terminrisiken hat sie ignoriert.

13.9 Aufstellung der Vorplanungsunterlagen

In der Phase der Vorplanung ist die Möglichkeit der Einflussnahme auf den Entwurf und auf die Kosten besonders hoch. Deshalb sind hier die wesentlichen Planungsentscheidungen zu treffen. Die **Vorplanungsunterlagen** für Hochbauten sind von der Baudienststelle für den Bedarfsträger aufzustellen (Teil I Nr. 1.2.1 ErgAV § 24 LHO, Nr. 8 Abs. 2 Ziff. 7 ABau). Es gehört zu den Aufgaben der Baudienststelle, über den Zeitpunkt der Vorlage der Planungsunterlagen und über deren Inhalte zu entscheiden sowie die Kostenschätzung zu verantworten.¹³³ Sie hat genehmigungsfähige, d. h. ordnungsgemäße, wirtschaftliche, vollständige und schlüssige Vorplanungsunterlagen aufzustellen. Die von der Baudienststelle gefertigten Vorplanungsunterlagen sind durch den Bedarfsträger bei der für das Bauen zuständigen Senatsverwaltung zur Prüfung einzureichen. Diese prüft im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Maßnahme auf Zweckmäßigkeit in funktionaler, gestalterischer, konstruktiver, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmäßiger und wirtschaftlicher Hinsicht sowie die Schlüssigkeit des Planungsrahmens insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten. Unvollständige oder nicht schlüssige Vorplanungsunterlagen sind unverzüglich zu beanstanden. Die Senatsverwaltung entscheidet nach Prüfung über die Genehmigung der Vorplanungsunterlagen. Die geprüften und genehmigten Vorplanungsunterlagen und das genehmigte Bedarfsprogramm sind verbindliche Vorgaben für die Bauplanungsunterlagen (vgl. Teil I Nr. 1.2.3 ErgAV § 24 LHO). 279

Die Senatsverwaltung hat als Baudienststelle im August 2009 Vorplanungsunterlagen aufgestellt und bei der Prüfbehörde eingereicht. Diese haben den Rahmenterminplan vom Juli 2009 (vgl. T 272) zum Gegenstand. Die Vorplanungsunterlagen legen zur Einhaltung des Rahmenterminplans fest, für die Baumaßnahme bauphasenorientierte Teilmaßnahmen zu bilden und hierfür vier **Teil-Bauplanungsunterlagen** zeitversetzt aufzustellen. Die Vorplanungsunterlagen selbst waren jedoch nicht in Teilmaßnahmen, sondern – der Systematik des Bedarfsprogramms entsprechend – nach Gebäuden und Gebäudeteilen gegliedert. 280

¹³³ vgl. Rundschreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 21. September 2005 (SenStadt VI A Nr. 07/2005), Anhang B

- 281 Auf dem Vorblatt der Vorplanungsunterlagen hat die **Baudienststelle** der Senatsverwaltung die Gesamtkosten der Baumaßnahme – entsprechend dem im Bedarfsprogramm festgelegten Kostenrahmen – mit 239 Mio. € angegeben. In der Kostenschätzung der Vorplanungsunterlagen waren die Gesamtkosten allerdings mit 244,8 Mio. € und damit um 5,8 Mio. € höher ausgewiesen. Die erhöhten Gesamtkosten beruhen auch auf Planungsänderungen (z. B. Anhebung der Decke im Zuschauersaal, neue Dachtragkonstruktion über dem Apollosaal, Erhöhung der geplanten Nutzfläche um 2.230 m²) gegenüber dem genehmigten Bedarfsprogramm. Um die Einhaltung des Kostenrahmens des genehmigten Bedarfsprogramms nachzuweisen, hatte die Baudienststelle mit dem Bedarfsträger zwar Maßnahmen zur Kostenreduzierung (Bautechnische Vereinfachungen, Reduzierung von Standards, Verzicht auf einzelne Maßnahmeninhalte) mit einem Gesamtkostenumfang von ca. 5,6 Mio. € abgestimmt. Diese Maßnahmen wurden aber in den von der Senatsverwaltung aufgestellten Vorplanungsunterlagen nicht planerisch umgesetzt. Außerdem hat die Senatsverwaltung zur Umsetzung vorgesehene Erweiterungsmaßnahmen nicht in den Vorplanungsunterlagen berücksichtigt. Dies betrifft von der Staatsoper als Nutzer in der Vorplanungsphase gewünschte Flächen für den Betrieb des Opernhauses (z. B. Stimmzimmer und Probensäle). Die hierzu seit Juli 2009 unter der Bezeichnung „Programmerweiterung ‚Verschobene Brandwand‘ über der Anlieferung“ erarbeitete Planungsänderung mit einer deutlichen Flächenerweiterung und umfangreichen Änderungserfordernissen für die übrige Planung hat die Senatsverwaltung zur Planungsgrundlage für die nachfolgenden Bauplanungsunterlagen erklärt, jedoch nicht zum Gegenstand der Vorplanungsunterlagen gemacht.
- 282 Darüber hinaus waren zum Zeitpunkt der Vorlage der Vorplanungsunterlagen bei der Prüfbehörde weitere für die Vorplanung wesentliche **Aspekte** planerisch nicht bewältigt. So war in den Vorplanungsunterlagen keine Ausstattungsplanung (Kostengruppe 610) enthalten und damit auch die Finanzierung der Ausstattung nicht sichergestellt. Des Weiteren war über verschiedene, von der Staatsoper als Nutzer gewünschte Planungsfortschreibungen (z. B. Berücksichtigung eines zusätzlichen Lastenaufzugs im Bühnenbereich sowie einer Vollküche) im Zuge der Aufstellung der Vorplanungsunterlagen zwischen der Staatsoper und der Senatsverwaltung noch kein Einvernehmen hergestellt worden. Diese Bedarfe waren daher nicht Gegenstand der Vorplanungsunterlagen. Sie sollten jedoch in der späteren Entwurfsplanung – abweichend vom Inhalt der Vorplanungsunterlagen – grundsätzlich berücksichtigt werden. Zudem waren aufgetretene wichtige Fragen der denkmalgerechten Umsetzung der Bauaufgabe (z. B. Gestaltung des Proszeniums, Verbesserung der Sichtlinien von den seitlichen oberen Rängen zur Bühne) im Zuge der Vorplanung nicht im Einvernehmen mit dem Landesdenkmalamt geklärt worden.
- 283 Die Senatsverwaltung hat als **Prüfbehörde** Ende Dezember 2009 die Vorplanungsunterlagen für die Baumaßnahme Sanierung und Grundinstandsetzung

der Staatsoper mit Gesamtkosten von 239 Mio. € genehmigt. Im Prüfvermerk hat sie für das weitere Vorgehen ausdrücklich die Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen sowie weitgehende Überschneidungen von Planungs-, Prüf- und Ausführungsphasen zugelassen. Unschlüssige und unvollständige Angaben hat sie nicht moniert. Die Nachholung fehlender Angaben und die Klärung offener Fragen hat sie auf die folgende Planungsphase verschoben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung bei der Aufstellung und Prüfung der Vorplanungsunterlagen ihrer Verantwortung als Baudienststelle und Prüfbehörde (T 279) nicht gerecht geworden ist. Sie hat als **Baudienststelle** keine genehmigungsfähigen, d. h. ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen, vollständigen und schlüssigen Vorplanungsunterlagen aufgestellt. Mit den Festlegungen zur Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen hat sie gegen die Vorgabe der vollständigen Planung im gestuften Regelverfahren verstoßen (§ 24 LHO, Nr. 2.1 AV § 24 LHO, Teil I ErgAV § 24 LHO). Zudem waren die Vorplanungsunterlagen mit Blick auf die angegebenen Gesamtkosten unschlüssig. Sie waren außerdem unvollständig und haben für den weiteren Planungsprozess entscheidende Fragen nicht beantwortet. Die Senatsverwaltung hat als **Prüfbehörde** die nicht genehmigungsfähigen Vorplanungsunterlagen dennoch freigegeben und für die Aufstellung der Bauplanungsunterlagen ein von den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und dem vorgeschriebenen Regelverfahren gravierend abweichendes Vorgehen ausdrücklich zugelassen. Sie hat nicht auf die Herstellung der Ordnungsmäßigkeit, Schlüssigkeit und Vollständigkeit der Vorplanungsunterlagen hingewirkt, um deren Genehmigungsfähigkeit zu erreichen. Außerdem hat sie nicht auf die verbindliche Klärung entscheidender offener Fragen zur Umsetzung der Bauaufgabe im Rahmen der Vorplanung gedrungen. Mit der vorschriftswidrigen Freigabe der Vorplanungsunterlagen hat die Senatsverwaltung erhebliche Planungs-, Kosten- und Terminrisiken für die weitere Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme begründet. 284

13.10 Beauftragung weiterführender Planungsleistungen

Soweit **Planungsleistungen** von der Vorplanung bis zur Ausführungsplanung von Architekten/Ingenieuren erbracht werden sollen – sog. Vertragsstufe A – sind diese in **zwei Stufen zu beauftragen** (Nr. 23 Abs. 6 ABau). Die (erste) Vertragsstufe A 1 beinhaltet die Vorplanung (§ 15 HOAI¹³⁴ Fassung 2002 – Leistungsphase 2). Die (zweite) Vertragsstufe A 2 hat die Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung zum Gegenstand (§ 15 HOAI – Leistungsphasen 3 bis 5). Bei Baumaßnahmen, die von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung geprüft werden, ist zur Beauftragung der Vertragsstufe A 2 die vorherige schriftliche Zustimmung der für die Projektvorbereitung und -prüfung zuständigen Abteilung erforderlich. Mit dem stufenweisen Vorgehen soll gewährleistet werden, dass vor weitergehenden ver-

285

¹³⁴ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)

traglichen Bindungen das Ergebnis der gesonderten Prüfung der Planungsleistungen der Vertragsstufe A 1 (Vorplanung) vorliegt und auf dieser Grundlage über die Beauftragung und die Inhalte weiterer Planungsleistungen der Vertragsstufe A 2 entschieden werden kann.

- 286 Die Senatsverwaltung hat als **Baudienststelle** im September 2009 von den beauftragten Planern bereits Leistungen der Vertragsstufe A 2 abgerufen, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Prüfung der Leistungen der Vertragsstufe A 1 (Vorplanungsunterlagen) noch nicht abgeschlossen war und keine Zustimmung der Prüfbehörde zu der Beauftragung vorlag. In einer internen Entscheidungsvorlage vom September 2009 hat die Senatsverwaltung die vorzeitige Beauftragung mit einer engen Terminplanung begründet.
- 287 Mit der vorzeitigen Beauftragung der Vertragsstufe A 2 hat die Senatsverwaltung die mit dem stufenweisen Vorgehen vorgesehene eigenständige Prüfung und Bewertung der Vorplanung als Teil der Vorplanungsunterlagen, die eine wesentliche Grundlage für das weitere Planungsverfahren sind, unterlaufen. Der angegebene Termindruck rechtfertigt das Vorgehen der Senatsverwaltung nicht. Denn für eine sachgerechte und wirtschaftliche weitere Vorbereitung und Durchführung eines Hochbauvorhabens ist das Ergebnis der Prüfung der Vorplanungsunterlagen unverzichtbar. Durch ihr unzulässiges Vorgehen hat die Senatsverwaltung verhindert, dass die von der Prüfbehörde mit der Genehmigung der Vorplanungsunterlagen erteilten Auflagen und gegebenen Hinweise zum Auftragsinhalt und zur Grundlage für die Leistungserbringung der beauftragten Planer werden konnten.

13.11 Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen

- 288 Öffentliche Baumaßnahmen sind in der Regel umfangreiche und komplexe Projekte, die über einen längeren Zeitraum mit erheblichem finanziellen Aufwand vorbereitet und durchgeführt werden. Vor der Durchführung von Baumaßnahmen sind hierfür gemäß § 24 LHO und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften **Bauplanungsunterlagen** in einem geregelten gestuften Verfahren (Regelverfahren) aufzustellen, zu prüfen und zu genehmigen (vgl. auch § 54 Abs. 1 LHO). Bauplanungsunterlagen müssen gemäß § 24 Abs. 1 LHO Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen enthalten, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Die darin enthaltenen Informationen sind notwendig, um ordnungsgemäße und wirtschaftliche Entscheidungen zur Finanzierung, Durchführung und Steuerung einer Baumaßnahme treffen zu können. Wichtiger Bestandteil der Bauplanungsunterlagen ist insbesondere die Kostenberechnung nach DIN 276 (Teil I Nr. 1.3.2 ErgAV § 24 LHO, Nr. 16 Abs. 1 ABau). Sie liefert die für die Finanzierung einer Baumaßnahme erforderlichen Kostenplanungsdaten.

Planungsunterlagen müssen insbesondere die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen – **Gebot der vollständigen Planung**. Bei der Ausarbeitung der Planungsunterlagen sind die erforderlichen Angaben so sorgfältig und genau wie möglich zu ermitteln (Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO). Bauplanungsunterlagen für Hochbaumaßnahmen sind auf der Grundlage der genehmigten Vorplanungsunterlagen (T 279) von der Baudienststelle für den Bedarfsträger nach den Leistungsbildern der HOAI aufzustellen und durch den Bedarfsträger bei der für das Bauen zuständigen Senatsverwaltung einzureichen. Diese prüft im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Maßnahme auf Zweckmäßigkeit in funktionaler, gestalterischer, konstruktiver, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmäßiger und wirtschaftlicher Hinsicht sowie die Schlüssigkeit des Planungsrahmens insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten. Unvollständige oder nicht schlüssige Bauplanungsunterlagen sind unverzüglich bei der einreichenden Stelle zu beanstanden. Die geprüften und genehmigten Bauplanungsunterlagen sind die verbindliche Vorgabe für alle weiteren Planungs- und Durchführungsschritte (vgl. Teil I Nr. 1.3.3 ErgAV § 24 LHO, § 54 LHO). 289

Im Interesse größtmöglicher Planungs-, Kosten- und Finanzierungssicherheit öffentlicher Baumaßnahmen und damit eines verantwortlichen Einsatzes öffentlicher Mittel bezwecken diese Verfahrensvorgaben, dass nur sorgfältig und vollständig geplante sowie auf ihre Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüfte Baumaßnahmen ausgeführt werden. Die strikte Beachtung dieser Vorgaben ist daher wichtige Voraussetzung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Realisierung von öffentlichen Bauvorhaben.

Die Senatsverwaltung hat als Baudienststelle aufgrund entsprechender Festlegungen in den Vorplanungsunterlagen (T 280) für die Baumaßnahme vier sog. **Teil-Bauplanungsunterlagen** (Teil-BPU) überwiegend zeitversetzt aufgestellt und bei der Prüfbehörde zeitversetzt zur Prüfung eingereicht. Als Prüfbehörde hat die Senatsverwaltung die Teil-Bauplanungsunterlagen jeweils genehmigt bzw. freigegeben. 290

Die **1. Teil-BPU** (aufgestellt im November 2009, erneut aufgestellt im Februar 2011 und schließlich im Juli 2011 genehmigt) hat Baunebenkosten, insbesondere Honorare, zum Inhalt. Die **2. Teil-BPU** (aufgestellt im Oktober 2009 und genehmigt im April 2010) erfasst die Umverlegung von Medien, Arbeiten an öffentlichen Grünflächen und im öffentlichen Straßenland zur Baufeldfreimachung sowie – nach Bauabschluss – die Wiederherstellung des Erscheinungsbildes dieser Bereiche. Gegenstand der **3. Teil-BPU** (aufgestellt im Januar 2010 und freigegeben im Juni 2010) sind Teilmaßnahmen des Abbruchs, Maßnahmen der Dekontamination, Unterfangungsarbeiten, die Herstellung der Baugrube und des Rohbaus für ein Unterirdisches Bauwerk sowie Teile der übergeordneten Baustelleneinrichtung. Die **4. Teil-BPU** (aufgestellt im Februar 2011 und genehmigt im Juli 2011) erfasst schließlich die Bauleistungen für das Opernhaus, die Intendanz, das Magazinge-

bäude und das Unterirdische Bauwerk, soweit diese Leistungen nicht in der 2. und 3. Teil-BPU enthalten sind.

Die von den Teil-Bauplanungsunterlagen erfassten Leistungen sind integrale Bestandteile (Ausschnitte) einer Baumaßnahme, die in einem sachlichen Zusammenhang zueinander stehen und aufeinander aufbauen. Sie können daher nicht losgelöst voneinander und zeitversetzt geplant werden, sondern sind im Rahmen einer vollständigen Entwurfsplanung zusammenhängend zu betrachten und insgesamt darzustellen.

- 291 Auf der Grundlage einzelner Teil-Bauplanungsunterlagen hat die Senatsverwaltung bereits im April 2010 mit der Ausführung von Teilmaßnahmen begonnen (Leistungen der 2. und 3. Teil-BPU), ohne dass für die Baumaßnahme insgesamt (genehmigte) Planungen vorlagen. Aufgrund der **Aufspaltung des Planungsverfahrens** in Teilplanungen hat die Senatsverwaltung für die Baumaßnahme seit April 2010 außerdem Architekten- und Ingenieurleistungen aus aufeinander aufbauenden Leistungsphasen der HOAI zeitgleich erbringen lassen (z. B. Entwurfsplanung, Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe, Objektüberwachung). Eine Kostenberechnung für die gesamte Baumaßnahme hat die Senatsverwaltung erst Ende Mai 2011 vorgelegt. Die Planungsphase Bauplanungsunterlagen wurde im Juli 2011 beendet.
- 292 Die Aufteilung der Planung der Baumaßnahme zur Sanierung der Staatsoper in vier voneinander isoliert und zeitlich versetzt aufgestellte und geprüfte Teil-Bauplanungsunterlagen **widerspricht** in eklatanter Weise dem **Gebot der vollständigen planerischen Erfassung** der in sich geschlossenen Gesamtbaumaßnahme (Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO). Der Senatsverwaltung fehlte aufgrund ihres Vorgehens der erforderliche planerische Gesamtüberblick über die Baumaßnahme, insbesondere hinsichtlich der Kosten und der Terminplanung. Die planungsgegenständlichen Teilmaßnahmen waren nicht isoliert voneinander plan-, prüf- und steuerbar. Mit ihrem Vorgehen hat die Senatsverwaltung die Aufstellung einer vorschriftsmäßigen und wirtschaftlichen Planung verhindert. Damit lagen auch die Voraussetzungen für eine wirksame Projektsteuerung nicht vor. Durch ihr unzulässiges und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln hat die Senatsverwaltung für die weitere Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme ganz erhebliche Planungs-, Umplanungs-, Terminverzögerungs- und Kostensteigerungsrisiken begründet, die sich in erheblichem Umfang verwirklicht haben. Als besonders schwerwiegend bewertet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung bei der aus öffentlichen Mitteln im dreistelligen Millionenbereich finanzierten Baumaßnahme zur Verfolgung unrealistischer Terminziele (T 276) grundlegende Verfahrensvorschriften, die eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erfüllung der Bauaufgabe sicherstellen sollen, missachtet hat, obwohl sie die damit verbundenen Risiken erkannt hatte (T 271).

13.12 Teil-Bauplanungsunterlagen 1 bis 4

Die Baudienststelle der Senatsverwaltung hat eine Zusammenstellung von Honoraren und sonstigen Baunebenkosten als **1. Teil-BPU** bezeichnet und der Prüfbehörde im November 2009 vorgelegt. Diese hat die schon vor Genehmigung der Vorplanungsunterlagen (Dezember 2009) bei ihr eingereichten Unterlagen ungeprüft an die Baudienststelle und den Bedarfsträger zurückgereicht, weil ohne Kenntnis der noch ausstehenden Prüfungsergebnisse für die Gebäudeteile Opernhaus, Intendanz und Magazin eine Prüfung der Baunebenkosten „keinen Sinn“ mache. Für die Erstellung und spätere Fortschreibung der 1. Teil-BPU hat der Projektsteuerer zusätzliche Honorarforderungen über rd. 17.000 € gestellt. 293

Die **1. Teil-BPU** ist keine ordnungsgemäße und vollständige Bauplanungsunterlage, sondern eine substratlose, nicht nachvollziehbare und daher nicht prüffähige Auflistung von Kostenpositionen. Eine von den zu erbringenden Bauleistungen losgelöste Auflistung von Honoraren ist als Planungsunterlage unbrauchbar. Sie ist auch nicht einmal ansatzweise zur Honorarprüfung geeignet, weil die Honorare der Architekten und Ingenieure sich nach den zwingend anzuwendenden Regelungen der HOAI maßgeblich an den anrechenbaren Baukosten orientieren. Die ordnungsgemäße Ermittlung und Prüfung der Baunebenkosten ist somit nur im Zusammenhang mit der Planung der zugrunde liegenden Bauleistungen und nicht isoliert möglich. Die **Baudienststelle** der Senatsverwaltung hat entgegen den für sie geltenden, verbindlichen Planungsvorschriften mit der 1. Teil-BPU eine von vornherein erkennbar unbrauchbare Unterlage aufstellen lassen. Sie hätte insbesondere die Äußerungen der Prüfbehörde im Ergebnis des Prüfverfahrens zum Anlass nehmen müssen, die vorgesehene Planungsstruktur zu revidieren und zum Regelverfahren zurückzukehren. Das hat die Senatsverwaltung unterlassen. Der **Prüfbehörde** der Senatsverwaltung ist vorzuhalten, dass sie die weitere Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen für die Baumaßnahme nicht unterband, nachdem sie die Substratlosigkeit der 1. Teil-BPU festgestellt hatte. 294

Die Errichtung des Unterirdischen Bauwerks setzte die Umverlegung der vorhandenen Medien voraus. Nach den Vorplanungsunterlagen sollten diese Arbeiten bereits vor der für den September 2010 geplanten Einrichtung der Baustelle durchgeführt werden. Die Baudienststelle der Senatsverwaltung hat hierzu im Oktober 2009 die **2. Teil-BPU** (Medienumverlegung) aufgestellt. Bei Einreichung der 2. Teil-BPU im November 2009 bei der Prüfbehörde war die Planung der Medienverlegung nicht mit der Planung der Baugrube für das Unterirdische Bauwerk (als Bestandteil der damals noch im Aufstellungsverfahren befindlichen 3. Teil-BPU) abgeglichen. Ein späterer Abgleich der Unterlagen erbrachte dann nachträglich das Erfordernis von Trassenverschiebungen bzw. Abweichungen von den Inhalten der 2. Teil-BPU. Die Prüfbehörde der Senatsverwaltung hat die 2. Teil-BPU im April 2010 – rund einen Monat nach Beauftragung der ersten Bauarbeiten – genehmigt. Sie hat in ihrem Prüfvermerk ausgeführt, dass der übergeordnet festgelegte Wiedereröffnungstermin bei dieser Maßnahme abweichend vom Regelverfahren zur 295

Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen und weitgehenden Überschneidungen von Planungs-, Prüf- und Ausführungsphasen zwingt. Die Priorisierung der Terminalsicherheit führe zu einer Reduzierung der Kostensicherheit und erfordere im Hinblick auf die Baukostenobergrenze ein intensives Controlling. Bereits anderthalb Monate nach Genehmigung der 2. Teil-BPU hat die Senatsverwaltung hierzu anhand einer Hochrechnung Mehrkosten von rd. 900.000 € ermittelt. Diese sollten auf Anordnung der Baudienststelle erst in der 4. Teil-BPU berücksichtigt werden.

- 296 Obwohl die von der **Baudienststelle** vorgelegte **2. Teil-BPU** weder inhaltlich eine in sich geschlossene Baumaßnahme abbildet noch formal alle vorgeschriebenen Bestandteile einer Bauplanungsunterlage aufweist, hat die **Prüfbehörde** der Senatsverwaltung die Unterlage nicht als unzulässig, unvollständig und unzureichend zurückgewiesen. Die Verfolgung unrealistischer Terminziele rechtfertigt kein vorschriftswidriges und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln.
- 297 Im Januar 2010 hat die Senatsverwaltung die **3. Teil-BPU** (Beräumung, Abbruch, Baugrube und Rohbau Unterirdisches Bauwerk) aufgestellt. Diese Teilplanung hat vorgezogene bauliche Maßnahmen zum Gegenstand, mit denen unmittelbar nach Auszug des Nutzers begonnen werden sollte. Die zu diesen Bauleistungen gehörenden Baunebenkosten sind darin nicht enthalten. In der Projektbeschreibung der 3. Teil-BPU wird zudem auf **Planungs- und Kostenrisiken** aus „überschneidenden Planungsinhalten“ hingewiesen. So seien Verlauf und Ausmaß der Techniktrassen im Unterirdischen Bauwerk nicht durch eine abgeschlossene Entwurfsplanung abgesichert und basierten auf einem noch laufenden Planungsprozess für die 4. Teil-BPU. Weitere Risiken wurden gesehen bei der Lage der Bestandsfundamente des Zuschauerhauses mit Blick auf den Anschluss des Unterirdischen Bauwerks, in Bezug auf die Gründung von Zuschauerhaus und angrenzender Bebauung sowie hinsichtlich der Beschaffenheit des Baugrundes im Bereich des zu errichtenden Unterirdischen Bauwerks. Es fehlten außerdem gutachterliche Untersuchungsergebnisse (u. a. Bodengutachten). Die erkannten Risiken wurden durch die **Baudienststelle** auf der Ebene der Bauplanungsunterlagen planerisch nicht bewältigt und damit in die Phase der Ausführungsplanung verlagert. Die **Prüfbehörde** der Senatsverwaltung hat die 3. Teil-BPU im Juni 2010 abschließend geprüft. Im Prüfvermerk hat sie insbesondere ausgeführt, dass diese „nicht alle notwendigen Maßnahmen der betitelten Bauleistungen“ erfasse. Die Prüfung beschränke sich daher auf die Bestätigung der Vorgehensweise und die stichprobenweise Beurteilung angesetzter Einheitspreise. Außerdem gebe sie Hinweise für die weitere Bearbeitung. Eine abschließende Beurteilung könne „erst im Rahmen der Gesamtdarstellung mit Vorlage und Prüfung der 4. Teil-BPU“ vorgenommen werden. Dennoch hat die Senatsverwaltung im September 2010 Abbruchmaßnahmen beauftragt.
- 298 Die von der **Baudienststelle** aufgestellte unschlüssige und unvollständige **3. Teil-BPU** hat die **Prüfbehörde** der Senatsverwaltung – obwohl sie die Mängel erkannt und die Prüfung deshalb beschränkt hatte – dennoch zur Ausführung freigegeben.

Die Baudienststelle der Senatsverwaltung hat auf dieser unzureichenden Basis Bauleistungen beauftragt.

Die Senatsverwaltung hat im Zuge der Aufstellung der 4. Teil-BPU und nach Ermittlung der Kosten der 3. Teil-BPU festgestellt, dass der Kostenanschlag für die Baugrube des Unterirdischen Bauwerks 3,65 Mio. € über dem dafür in der 3. Teil-BPU veranschlagten Budget lag. Sie hat daraufhin im August 2010 die Planung für die Baugrube und den Rohbau des Unterirdischen Bauwerks gestoppt. Zudem wurde bei der Erstellung der 4. Teil-BPU im August 2010 offensichtlich, dass die für die gesamte Baumaßnahme genehmigte Kostenobergrenze von 239 Mio. € nicht eingehalten werden kann. Dies begründete die Notwendigkeit von Planungsänderungen. Ergebnisse der daraufhin vorgenommenen honorarpflichtigen Umplanungen hat die Senatsverwaltung in einer **Ergänzungsunterlage zur 3. Teil-BPU** vom Januar 2011 dargestellt. Die darin dargestellten Planungsänderungen betreffen den Abbruch, das Neubauvolumen sowie den Ausbau und die Einlagerung denkmalgeschützter Einbauten. Zudem hat die Senatsverwaltung mit der Ergänzungsunterlage Leistungen von mehr als 10 Mio. € zwischen der (bereits freigegebenen) 3. Teil-BPU und der (noch nicht abschließend aufgestellten) 4. Teil-BPU verschoben. So hat sie den Rohbau des Unterirdischen Bauwerks mit geplanten Baukosten von ca. 4,1 Mio. € von der 3. Teil-BPU in die 4. Teil-BPU verlagert. Demgegenüber hat sie die Abdichtungsarbeiten des Opernhauses mit Baukosten von ca. 6,7 Mio. € aus der 4. Teil-BPU herausgenommen und zum Gegenstand der 3. Teil-BPU gemacht. Eine Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen nach § 54 Abs. 1 LHO zur Abweichung von den Planungsunterlagen lag nicht vor. Die Prüfbehörde hat die Ergänzungsunterlage im Februar 2011 genehmigt. Auf dieser Grundlage hat die Senatsverwaltung Mitte Juni 2011 – zehn Monate nach der Unterbrechung des Bauablaufs – den Auftrag zur Herstellung der Baugrube erteilt. Gegenüber dem Abgeordnetenhaus hat die Senatsverwaltung die Umplanungen und Änderungen im Bauablauf als „Optimierungen“ zur Reduzierung des „Kostenaufwuchses“ dargestellt.¹³⁵

Die Aufstellung einer isolierten **Ergänzungsunterlage zur 3. Teil-BPU** war schon deshalb nicht zulässig, weil es sich dabei nicht um eine die gesamte geschlossene Baumaßnahme umfassende Bauplanungsunterlage im Sinne von §§ 24, 54 LHO handelt. Außerdem hatte die Baudienststelle der Senatsverwaltung die nach § 54 Abs. 1 LHO für eine Abweichung von den Bauplanungsunterlagen erforderliche Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen nicht eingeholt. Die Prüfbehörde hätte die Ergänzungsunterlage daher nicht genehmigen dürfen. Die Umplanungen und die damit einhergehende erhebliche Verzögerung des Bauablaufs waren außerdem vermeidbar. Sie sind Folgen des vorschriftswidrigen Planungsprozesses der Senatsverwaltung. Denn die zu einer Änderung der freigegebenen 3. Teil-BPU führenden Sachverhalte wurden erst im Zuge der späteren Aufstellung der 4. Teil-

¹³⁵ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 6. März 2012 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0235)

BPU erkannt. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Senatsverwaltung die Ausführungsplanungen zur 3. Teil-BPU jedoch bereits erstellt und die Vergabe zur Herstellung der Baugrube vorbereitet. Der Rechnungshof hat die unzulässige Ergänzungsplanung kritisiert und beanstandet, dass die Senatsverwaltung an dem gesplitteten Teilplanungsprozess und der Durchführung von Teilmaßnahmen ohne Gesamtplanung auch dann noch festgehalten hat, als mit der 10-monatigen Unterbrechung des Bauablaufs und umfangreichen honorarpflichtigen Umplanungen erhebliche zeitliche Verzögerungen des Bauvorhabens und zusätzliche finanzielle Belastungen für das Land Berlin eingetreten waren.

- 301 Nach Abschluss der **Kostenberechnung** zur **4. Teil-BPU** ist eine Überschreitung des Kostenrahmens der Gesamtbaumaßnahme um ca. 25,5 Mio. € festgestellt worden (vgl. T 299). Daraufhin wurden im Zusammenhang mit den Planungsänderungen zur 3. Teil-BPU auch zur 4. Teil-BPU (kostenpflichtige) Planungsänderungen zur Reduzierung der Baukosten veranlasst, die mehrere Monate beansprucht haben.¹³⁶ Im Ergebnis verblieben dennoch Mehrkosten. Ende November 2010 haben die Senatskanzlei und die Senatsverwaltung den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über die Erhöhung der geschätzten **Gesamtkosten** von 239,3 Mio. € auf **242,3 Mio. €** unterrichtet.¹³⁷
- 302 Die von der **Baudienststelle** der Senatsverwaltung im Februar 2011 aufgestellte **4. Teil-BPU** (Roh- und Ausbau Opernhaus, Intendanz, Magazin und Unterirdisches Bauwerk) umfasst nach Inhalt und Kostenvolumen – rd. 145 Mio. € – den umfangreichsten Maßnahmenteil. Die 4. Teil-BPU enthält zudem nachrichtlich eine Kostenberechnung zu den Baunebenkosten aus der 1. Teil-BPU, welche der Prüfbehörde im April 2011 erneut zur Prüfung eingereicht wurde. Außerdem sind darin Erläuterungen zur Abgrenzung von den Teilmaßnahmen der 2. und 3. Teil-BPU sowie zu deren Ausführungsstand enthalten. Angaben zur Erstausstattung und den darauf bezogenen Kosten sind nicht Gegenstand der Planung. Die Kostenberechnung der 4. Teil-BPU erfasst auch nicht die Baunebenkosten zu den auf diesen Planungsausschnitt bezogenen Kosten. Die **Prüfbehörde** hat die 4. Teil-BPU im Juni 2011 genehmigt, obwohl sie die Unvollständigkeit dieser Unterlagen erkannt hatte. Als Folge ihres unzulässigen Planungsprozesses und des dadurch fehlenden Überblicks über die Gesamtmaßnahme hat die Senatsverwaltung erst mit der Aufstellung der 4. Teil-BPU festgestellt, dass der Gesamtkostenrahmen nicht einzuhalten war. Sie hat deshalb den Bauablauf für mehrere Monate unterbrochen, umfangreiche kostenpflichtige Umplanungen zur Kostenreduzierung durchführen lassen und bereits vor Fertigstellung der Gesamtplanung eine Ergänzungsunterlage zur 3. Teil-BPU aufgestellt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

¹³⁶ vgl. a. a. O.

¹³⁷ Schreiben der Senatskanzlei und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 26. November 2010 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2067 F)

13.13 Genehmigung der Planungsteile

Im Mai 2011 hat die Baudienststelle der Prüfbehörde eine die Kosten der Teilmaßnahmen **zusammenfassende Kostenberechnung** über 242 Mio. € vorgelegt. Deren Prüfung hat ergeben, dass die Summe der Teilkosten der einzelnen Teil-Bauplanungsunterlagen mit 244,29 Mio. € den in der Kostenberechnung ausgewiesenen Gesamtkostenrahmen um 2,29 Mio. € übersteigt. Um diese Kostenüberschreitung zu kompensieren, hat die Prüfbehörde den Kostenansatz für Unvorhergesehenes pauschal um 2,29 Mio. € reduziert, obwohl sie erkannt hatte, dass der verbleibende Ansatz nicht mehr den Vorgaben der ABau entsprach. Im Juli 2011 hat die Prüfbehörde eine „**Genehmigung der Bauplanungsunterlagen (Teile 1 bis 4)**“ erteilt. Vor dem damit dokumentierten Abschluss des Planungsverfahrens hatte die Senatsverwaltung nach den Feststellungen des Rechnungshofs bereits Bauleistungen im Umfang von rd. 37 Mio. € beauftragt. Überdies haben die Teil-Bauplanungsunterlagen auch im Zeitpunkt ihrer zusammenfassenden Genehmigung – insbesondere wegen der zeitversetzten und isolierten Aufstellung der einzelnen Teilplanungen – die Gesamtbaumaßnahme nicht aktuell und vollständig abgebildet. So waren z. B. die Honorarkosten für Um- und Mehrfachplanungen im Zusammenhang mit der Herstellung der Baugrube für das Unterirdische Bauwerk (T 299) nicht berücksichtigt. 303

Die gravierenden Mängel des gesplitteten Planungsverfahrens und die daraus folgenden Risiken für die Umsetzung der Bauaufgabe wurden durch die zusammenfassende Genehmigung der Planungsteile nicht beseitigt. Denn bei dieser Zusammenschau von Teilplanungen handelt es sich nicht um vollständige, die geschlossene Baumaßnahme abbildende und mit einem ganzheitlichen Ansatz aus der Vorplanung entwickelte Bauplanungsunterlagen (vgl. T 289, 279). Zudem waren aufgrund der isolierten Teilplanungsprozesse und des fehlenden systematischen Überblicks über die Gesamtmaßnahme in der zusammenfassenden Kostenberechnung auch nicht alle zu erwartenden (und zu finanzierenden) Kosten der Baumaßnahme enthalten. Überdies entsprach der Ansatz für Unvorhergesehenes nicht den Risikovorgaben der ABau. Belastbare Bauplanungsunterlagen als notwendige Voraussetzung für eine ordnungsgemäße sowie wirtschaftliche Durchführung und Steuerung der Hochbaumaßnahme waren somit im Juli 2011 noch immer nicht geschaffen worden. Dennoch hat die Prüfbehörde die Teilplanungen mit ihrer Genehmigung als Grundlage für die weitere Baudurchführung freigegeben. Damit bestanden mit der zusammenfassenden Genehmigung der Teilplanungen für die Baumaßnahme ganz erhebliche Steuerungs-, Durchführungs- und Kostenrisiken fort. 304

13.14 Auswirkungen auf die Baumaßnahme

- 305 Das von Beginn an vorschriftswidrige Planungsverfahren der Senatsverwaltung hat zu vermeidbaren erheblichen **Planungsrisiken und -unsicherheiten** (z. B. infolge unzureichender Risikobewältigung im Bedarfsprogramm, vgl. T 261 f., und in den Vorplanungsunterlagen, vgl. T 284), **Planungsmängeln** (z. B. infolge mangelhafter Wettbewerbsvorbereitung, vgl. T 269) sowie zu nachträglichen **Umplanungen** und umfangreichen **Ergänzungsplanungen** (z. B. zur 3. Teil-BPU, vgl. T 299) geführt. Aufgrund der zeitlich gestaffelten Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen konnte die Senatsverwaltung den notwendigen Abgleich mit den zugrunde zu liegenden verbindlichen Vorplanungsunterlagen nicht vornehmen und hatte zudem nicht die für die weitere Planung und Steuerung der Baumaßnahme erforderliche Übersicht über den Gesamtleistungsumfang und die Gesamtkosten. In den aufgestellten vier Teil-Bauplanungsunterlagen hat die Senatsverwaltung bis zum Abschluss dieser Phase im Juli 2011 in erheblichem Umfang Planungsleistungen nicht erfasst (vgl. T 302 ff.). Fehlende Leistungen (z. B. Ausstattungen) hat sie erst im März 2013 in einer weiteren Ergänzungsunterlage mit einem Gesamtkostenumfang von 54 Mio. € erfasst, die in weiten Teilen eine Auflistung der verwirklichten Risiken des vorschriftswidrig gesplitteten Planungsverfahrens ist. Allein die dadurch verursachten **Mehrkosten** für Honorare, Bauzeitverlängerungen und Vertragsanpassungen betragen zusammen mehr als **19 Mio. €**. Die aus der mangelhaften Planung resultierenden Risiken bestehen fort und können sich negativ bei der weiteren Durchführung der Baumaßnahme auswirken.
- 306 Die unzureichende Vorbereitung der Baumaßnahme, insbesondere die Setzung eines unrealistischen, die Dauer eines Planungsverfahrens dieser Größenordnung und Komplexität nicht berücksichtigenden Eröffnungstermins, die unzureichende Berücksichtigung von Anforderungen und Risiken in den Planungsunterlagen (T 262), die Aufspaltung des Planungsinhalts in Teilplanungen und die zeitversetzte, teilweise baubegleitende Aufstellung von separaten Planungsinhalten hat eine belastbare **Terminplanung verhindert** (vgl. T 271 ff.), erhebliche **Verzögerungen** im Planungsverfahren und im Bauablauf nach sich gezogen und wiederholt zu gravierenden **Terminverschiebungen** beigetragen. So hat das durch die Versäumnisse der Senatsverwaltung bei der Erarbeitung der Planungsgrundlagen (T 261 ff.) und bei der Wettbewerbsvorbereitung (T 265 ff.) verursachte Scheitern des Planungswettbewerbs bereits zu Beginn des Planungsverfahrens im Jahr 2008 zu einer 11-monatigen Verzögerung bis weit in das Jahr 2009 hinein geführt (T 268). Wegen des fehlenden Überblicks über die Gesamtkosten des Bauvorhabens infolge der Planungsteilung hat die Senatsverwaltung die Planung und die vorbereitenden Maßnahmen zur Herstellung der Baugrube im August 2010 stoppen müssen, was zu einer Bauverzögerung von zehn Monaten (bis Mitte Juni 2011) führte (T 299).

Bereits im November 2011 kam es zu weiteren Verzögerungen im Bauablauf. Als Ursachen hierfür wurden von dem Projektsteuerer benannt: fehlende aktuel-

le Bauablaufpläne, fehlende Abbruch- und Rückbaukonzeptionen, fehlende bzw. nicht rechtzeitig freigegebene Ausführungs-, Werk- und Montagepläne, fehlende übergeordnete Koordination der ungeplanten Baugrube, fehlende Sanierungskonzepte für geschädigte Bauwerksteile sowie ein fehlendes Logistikkonzept. Der **ursprünglich** für den **Oktober 2013** vorgesehene Fertigstellungstermin wurde so- dann auf April 2014¹³⁸ und danach auf Oktober 2015¹³⁹ verschoben. Nunmehr ist die **Fertigstellung** für **Sommer 2017** vorgesehen.¹⁴⁰

Das vorschriftswidrige Planungsverfahren hat – ungeachtet weiterer Verzöge- rungstatbestände, etwa im Zusammenhang mit der Herstellung der Baugrube für das Unterirdische Bauwerk – wesentlich zur mehrfachen Verschiebung des Eröff- nungstermins beigetragen. Die aufgrund des mangelhaften Planungsverfahrens fortbestehenden Risiken können sich weiter negativ auf die Ausführungszeiten auswirken. Die Senatsverwaltung hat dem Abgeordnetenhaus bereits über wei- terhin bestehende Risiken aufgrund der sich überschneidenden Planungsphasen und über die daraus resultierenden Gleichstellungsprozesse zwischen den Ge- werken berichtet. Auch seien weitere baubegleitende Planungsanpassungen er- forderlich.¹⁴¹

Das unzureichende Planungsverfahren der Senatsverwaltung hat zudem eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Projektsteuerung verhindert. Mit der Festle- gung, keine stufenweise und vollständige Planung durchzuführen, sondern die Planung in Teilplanungen zu splitten und zudem baubegleitend zu planen, hat die Senatsverwaltung bewirkt, dass für die Projektsteuerung kein belastbares Pla- nungssoll bestand. Damit war eine vorausschauende Steuerung des Bauvorha- bens durch den Projektsteuerer zur Erreichung der im Projektsteuerungsvertrag festgelegten Projektsteuerungsziele von vornherein infrage gestellt. Zudem war der Senatsverwaltung eine Kontrolle der Vertragserfüllung des Projektsteuerers ohne eine vollständige Planung nur sehr eingeschränkt möglich. Wegen des feh- lenden planerischen Gesamtüberblicks und der sich daraus ergebenden Risiken für die Kosten- und Terminalsicherheit des Bauvorhabens hat die Senatsverwaltung weitere entgeltliche vertragliche Vereinbarungen zur Projektsteuerung geschlos- sen. Dies führte zu einer massiven Erhöhung des Honorars für die Projektsteuer- ung. Die damit verfolgten Ziele wurden allerdings nicht erreicht, da der grundsätz- liche Strukturmangel des Planungsverfahrens damit nicht zu beheben war. Das unzureichende Planungssoll hatte auch Auswirkungen auf das Vertragsverhältnis zum Projektsteuerer, das im Oktober 2012 beendet wurde. Damit und mit der ver- traglichen Bindung eines anderen Projektsteuerers im Oktober 2013 waren weite-

307

138 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 6. Dezember 2012 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0235 A)

139 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 3. Mai 2013 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0235 D)

140 Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 6. Januar 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0235 F)

141 Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 18. Mai 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0235 G)

re erhebliche Steigerungen bei den Projektsteuerungshonoraren im Verhältnis zu dem ursprünglich vereinbarten Honorar verbunden. Die aufgrund der vorschriftswidrigen Planungsstruktur des Bauvorhabens unzureichenden Kostendaten und der fehlende Gesamtüberblick über die Kosten wird exemplarisch besonders daran deutlich, dass der Projektsteuerer nach Angabe der Senatsverwaltung im Jahr 2014 von den 200 beteiligten Firmen verbindliche Kostenprognosen einholen sollte, damit bis spätestens Anfang des Jahres 2015 eine Prognose zu den Gesamtkosten vorliegt.¹⁴²

- 308 Das vorschriftswidrige **Planungsverfahren** hatte erhebliche **Kostensteigerungen** bei der Baumaßnahme zur Folge. Die Senatsverwaltung hat die Mehrkosten aufgrund von Bedarfsnachmeldungen, Umplanungen und Ergänzungsplanungen sowie Bauzeitverlängerungen in der im Januar 2013 aufgestellten und im März 2013 mit Kosten von 54 Mio. € genehmigten Ergänzungsunterlage erfasst. Daraus ergeben sich für den Betrachtungszeitraum bis Oktober 2015 Mehrkosten von rd. 19,4 Mio. €, die im Wesentlichen auf das Planungsgebaren der Senatsverwaltung und die dadurch verursachten Umplanungen (6,3 Mio. €), Bauzeitverlängerungen und Terminverschiebungen (11 Mio. €) sowie zusätzlichen Projektsteuerungsleistungen (2,1 Mio. €) zurückzuführen sind (einschließlich der damit verbundenen vertraglichen Anpassungen an den veränderten Bauablauf). Unter Berücksichtigung der Mehrkosten aufgrund des gescheiterten VOF-Verfahrens (rd. 0,3 Mio. €) und für Projektsteuerungsleistungen bis Oktober 2012 (rd. 1,9 Mio. €) ergibt sich wegen des unzureichenden Planungsverfahrens eine Kostensteigerung von mehr als **21 Mio. €**.
- 309 Die Abkehr vom Regelverfahren für die Planaufstellung, die Aufspaltung des Planungsprozesses in Teilplanungen und die zugelassene parallele Planung und Bauausführung haben die **Nachvollziehbarkeit** des Verwaltungshandelns der Senatsverwaltung erheblich beeinträchtigt und die **parlamentarische Kontrolle** sowie die **Finanzkontrolle** deutlich **erschwert**.

13.15 Steigerung der Gesamtkosten und des Finanzierungsanteils Berlins

- 310 Die in den Haushaltsplänen seit dem Jahr 2008 angegebenen **Gesamtkosten** sind von **239,3 Mio. €** (Haushaltsplan 2008/2009) um 57 Mio. € auf 296,3 Mio. € (Haushaltsplan 2014/2015) gestiegen. Im Haushaltsplan 2016/2017 sind die Gesamtkosten für die Sanierung der Staatsoper nunmehr mit **400 Mio. €** angegeben. Gegenüber der Kostenangabe im Jahr 2008 ist dies eine Gesamtkostensteigerung um insgesamt 160,7 Mio. € (67 %).

¹⁴² Inhaltsprotokoll der 46. Sitzung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Verkehr des Abgeordnetenhauses am 25. Juni 2014 (S. 3)

Unter Berücksichtigung der finanziellen Beteiligung des Bundes von 200 Mio. € und von Spenden Dritter (3 Mio. €) ist der **Finanzierungsanteil Berlins** an den Gesamtkosten der Baumaßnahme von **39,3 Mio. €** bei Veranschlagung im Haushaltsplan 2008/2009 zwischenzeitlich auf **197 Mio. €** angestiegen. Dies bedeutet nahezu eine Verfünfachung des Berliner Finanzierungsbeitrags. Für den erheblichen Anstieg der geplanten Gesamtkosten hat die Senatsverwaltung durch das vorschriftswidrige Planungsverfahren eine wesentliche Ursache gesetzt. 311

13.16 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat zu den Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 312

Grundsätzlich teile sie die Ausführungen des Rechnungshofs zu Umfang und Komplexität der Baumaßnahme. Sie halte die Sanierung und Grundinstandsetzung der Staatsoper sogar für eines der derzeit anspruchsvollsten und komplexesten Bauprojekte Deutschlands. Bauprojekte der Kulturverwaltung seien in der Regel einmalige und einzigartige Solitäre mit einer Vielzahl an Alleinstellungsmerkmalen. In begründeten Fällen seien hierfür ggf. Anpassungen beim Regelverfahren der ErgAV § 24 LHO vorzunehmen, was nach der ABau auch zulässig sei. Darüber hinaus zeichne sich diese Baumaßnahme dadurch aus, dass neben den üblichen Bedarfsanforderungen des Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramms hier terminliche Bedarfsanforderungen durch den Bedarfsträger formuliert und vorgegeben worden seien.

Darüber hinaus sei die Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen haushaltsrechtlich zulässig. In den ErgAV § 24 LHO sei die Möglichkeit eingeräumt, in begründeten Einzelfällen vom Regelverfahren abzuweichen. Um die terminlichen Bedarfsanforderungen der Fachverwaltung zu Baubeginn und Fertigstellung zu erfüllen, sei in Abstimmung mit den beteiligten Verwaltungen eine Anpassung des Regelverfahrens erforderlich gewesen. Ein Abwägungsprozess habe zu der Auffassung geführt, „dass die knappe Vorbereitungs- und Ausführungszeit auch durch Aufteilung der Gesamtbaumaßnahme in Teilbereiche mit Teil-Bauplanungsunterlagen genutzt werden müsste“. Das Gesamtkostenziel sei dabei nicht aus dem Blickfeld verloren worden. Die Mehrkosten seien nicht durch die Aufteilung der Bauplanungsunterlagen begründet, sondern resultierten vor allem aus nicht kalkulierbaren Risiken der Bausubstanz und beim Baugrund.

Auch habe die Aufsplittung der Planungsergebnisse in Teilplanungen die parlamentarische Kontrolle nicht deutlich erschwert. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses sei im November 2008 und September 2009 über die Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen unterrichtet worden. In der Folgezeit seien die Ausschüsse über die Inhalte der Teil-Bauplanungsunterlagen sowie zu Kosten und Terminen kontinuierlich unterrichtet worden.

Außerdem berücksichtige das Bedarfsprogramm die denkmalrechtliche Unterschutzstellung des Opernhauses. Eine endgültige Abstimmung mit der Ordnungsbehörde zu sämtlichen denkmalschutzrechtlichen Themen sei allerdings zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bedarfsprogramms nicht möglich, weil es in dieser frühen Projektphase noch keine beurteilbare Planung gäbe. Die abschließende denkmalrechtliche Erlaubnis werde erst im Baugenehmigungsverfahren erteilt. Ungeachtet dessen sei die Abstimmung zu denkmalrelevanten Themen in diesem Projekt in einem kontinuierlichen Prozess parallel zur Planungs- und Ausführungsphase geführt worden.

Im Übrigen wolle sich die Senatsverwaltung zu Themen, die Gegenstand der Behandlung im Untersuchungsausschuss des Abgeordnetenhauses zur Staatsoper seien, nicht begleitend äußern.

313 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs nicht:

Soweit die Senatsverwaltung Art, Umfang, Komplexität und Rahmenbedingungen der Sanierungsmaßnahme als Gründe für die vom Rechnungshof festgestellten gravierenden Abweichungen von den Regelungen zur Aufstellung von Planungsunterlagen anführt, verkennt sie, dass diese Vorgaben gerade mit Blick auf die Komplexität und die Spezifika von (großen) Baumaßnahmen geschaffen wurden (vgl. Jahresbericht 2014, T 211 – Zentral- und Landesbibliothek). Diese Vorschriften enthalten die zur ordnungsgemäßen, fachgerechten und wirtschaftlichen Vorbereitung, Leitung und Steuerung von Bauaufgaben notwendigen Instrumente (vgl. Jahresbericht 2013, T 246 – Sanierung Rathaus Zehlendorf; Jahresbericht 2011, T 158 – Sanierung Justizgebäude Littenstraße). Eine Abweichung vom Regelverfahren begründet – insbesondere bei großen Baumaßnahmen – Planungs-, Verzögerungs- und Kostensteigerungsrisiken (T 270 ff.), die sich hier in erheblichem Umfang verwirklicht haben (T 305 ff.).

Soweit die Senatsverwaltung die Aufstellung von Teil-Bauplanungsunterlagen unter Berufung auf eine Ausnahmeregelung in den ErgAV § 24 LHO für zulässig erachtet, übersieht sie, dass das Gebot der vollständigen Planung in den höherrangigen Ausführungsvorschriften zu § 24 LHO geregelt ist (T 289), die hiervon keine Ausnahme zulassen. Die in den ErgAV § 24 LHO für die Senatsverwaltung vorgesehene Möglichkeit, Abweichungen vom Regelverfahren festzulegen, umfasst daher nicht die Befugnis, anstelle vollständiger Bauplanungsunterlagen lediglich Teilplanungen aufzustellen. Davon abgesehen, hat die Senatsverwaltung mit der Aufspaltung der Planung auch eklatant unwirtschaftlich gehandelt. Der Senatsverwaltung fehlte dadurch der planerische Gesamtüberblick über die Baumaßnahme, insbesondere hinsichtlich der Kosten- und der Terminplanung. Die in der aufgeteilten Planung enthaltenen Teilmaßnahmen waren auch nicht isoliert voneinander plan-, prüf- und steuerbar (T 292). Das Vorgehen der Senatsverwaltung hat zu Umplanungen, Terminverzögerungen und Kostensteigerungen geführt (T 305 ff.).

Die mit der Planungssplittung verbundenen Kosten- und Terminrisiken hatte die Senatsverwaltung zuvor auch erkannt (T 271). Die Aufteilung der Planung war daher ersichtlich nicht als Instrument zur Beschleunigung der Baumaßnahme geeignet. Als verantwortliche Baudienststelle (T 252) hätte die Senatsverwaltung deshalb die unrealistischen Terminforderungen des Bedarfsträgers zurückweisen und unter Beteiligung sowie baufachlicher Beratung des Bedarfsträgers für die anspruchsvolle und vielschichtige Bauaufgabe eine belastbare Terminplanung erstellen müssen.¹⁴³ Außerdem war die Senatsverwaltung sowohl nach den Haushaltsvorschriften als auch im Interesse der Planungs-, Termin- und Kostensicherheit der großen Baumaßnahme gehalten, vollständige Bauplanungsunterlagen aufzustellen. Dass sie die – unzulässige und unwirtschaftliche – Splittung der Planung mit dem Bedarfsträger abgestimmt und den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über ihr Vorgehen unterrichtet hat, ändert nichts daran, dass die Senatsverwaltung als verantwortliche Baudienststelle zur Aufstellung vollständiger Bauplanungsunterlagen verpflichtet war. Für die zügige Umsetzung der Bauaufgabe hätte die Senatsverwaltung nach Aufstellung und auf der Grundlage der vollständigen Bauplanungsunterlagen zur Bauausführung sodann Bauabschnitte bilden können.

Soweit die Senatsverwaltung unsubstanziert behauptet, dass Mehrkosten durch die Aufteilung der Bauplanungsunterlagen nicht verursacht worden seien, sondern vor allem aus nicht kalkulierbaren Risiken der Bausubstanz und des Baugrundes resultierten, sind dem die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs entgegenzuhalten. Danach steht fest, dass die Aufspaltung der Planung zu erheblichen Mehrkosten für Umplanungen, Ergänzungsplanungen und Bauzeitverlängerungen geführt hat (vgl. hierzu insbesondere T 299, 301, 307 und 308). Der Rechnungshof verkennt nicht, dass auch andere Umstände gravierende Kostensteigerungen bei der Baumaßnahme verursacht haben. Aber auch insoweit hätte eine ordnungsgemäße umfassende Planung zur Kostenreduzierung beitragen können.

Die Aufspaltung des Planungsverfahrens in Teilplanungen und die damit einhergehende Parallelität von Planungs- und Ausführungsphasen hat die parlamentarische Kontrolle des Verwaltungshandelns – insbesondere wegen des fehlenden planerischen Gesamtüberblicks über die Baumaßnahme – deutlich erschwert. Der Rechnungshof sieht sich veranlasst, die Senatsverwaltung darauf hinzuweisen, dass einzelne Unterrichtungsschreiben an Ausschüsse des Abgeordnetenhauses die Funktion vollständiger Bauplanungsunterlagen nicht ersetzen (können). Aus einer (zustimmenden) Kenntnisnahme von Unterrichtungsschreiben durch Ausschüsse des Abgeordnetenhauses kann die Senatsverwaltung auch keine Rechtfertigung für vorschriftswidrige und unwirtschaftliche Verwaltungspraktiken bei der Planung einer Baumaßnahme ableiten. Das Abgeordnetenhaus hat für seine Entscheidung über die Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen im Haushaltsplan Anspruch auf belastbare und vollständige Planungsunterlagen (§ 24 Abs. 1 LHO, Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO).

¹⁴³ vgl. auch Rundschreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 21. September 2005 (SenStadt VI A Nr. 07/2005), Anhang B – Termine und Kapazitäten

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Abstimmung des Bedarfsprogramms mit der Denkmalpflege liegen neben der Sache. Im Ergebnis seiner Prüfung hat der Rechnungshof von der Senatsverwaltung für das Bedarfsprogramm eine „endgültige Abstimmung mit der Ordnungsbehörde zu sämtlichen denkmalschutzrechtlichen Themen“ oder gar eine denkmalrechtliche Genehmigungsreife nicht erwartet. Der Rechnungshof hat allerdings beanstandet und hält daran fest, dass die Senatsverwaltung infolge unzureichender Beteiligung des Landesdenkmalamts die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bedarfsprogramms bereits feststehenden und für die spätere denkmalschutzrechtliche Genehmigungsfähigkeit des Entwurfs entscheidenden Anforderungen nicht als Planungsrahmen und Vorgabe für das weitere Verfahren in das Bedarfsprogramm aufgenommen hat. Dies wäre jedoch notwendig gewesen, weil auf der Grundlage des Bedarfsprogramms ein Architektenwettbewerb ausgelobt werden sollte. Infolge dieses Versäumnisses fehlten zur Formulierung der Wettbewerbsaufgabe maßgebliche denkmalrechtliche Vorgaben. Die Senatsverwaltung hat somit eine entscheidende Ursache dafür gesetzt, dass der Wettbewerb im Ergebnis keinen denkmalschutzrechtlich genehmigungsfähigen Entwurf hervorbrachte (T 260 ff., 263 ff.).

13.17 Zusammenfassung und Erwartung

- 314 Die Senatsverwaltung hat ein vorschriftswidriges, unwirtschaftliches und hoch riskantes Planungsverfahren zur Vorbereitung der Baumaßnahme Sanierung und Grundinstandsetzung der Staatsoper Unter den Linden durchgeführt. Nachdem die Senatsverwaltung zunächst ein unzureichendes Bedarfsprogramm und mangelhafte Vorplanungsunterlagen aufgestellt hatte, verließ sie im weiteren Planungsprozess das vorgeschriebene Regelverfahren im Wesentlichen mit der Begründung, dadurch den vom Bedarfsträger gewünschten – erkennbar unrealistischen – Eröffnungstermin für die Staatsoper einzuhalten. Um den Planungsprozess zu beschleunigen, hat sie eine unzulässige Splittung der vorgeschriebenen Gesamtplanung in Teilplanungen angeordnet. Zudem hat sie die Planung und die Bauausführung zeitgleich nebeneinander betrieben.

Dadurch hat die Senatsverwaltung

- dem Abgeordnetenhaus für die zu treffenden Haushaltsentscheidungen entgegen § 24 Abs. 1 LHO keine vollständigen, aussagefähigen und belastbaren Bauplanungsunterlagen für die Baumaßnahme vorgelegt,
- erhebliche Planungsunsicherheiten sowie kostenpflichtige, nachträgliche Umplanungen, Mehrfachplanungen und umfangreiche Ergänzungsplanungen bewirkt,
- eine belastbare Terminplanung verhindert und erhebliche Verzögerungen im Planungsverfahren sowie im Bauablauf (Bauzeitverlängerungen) verursacht, was in der Folge zu wiederholten Verschiebungen des Eröffnungstermins beigetragen hat,

- eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Projekt- und Kostensteuerung verhindert,
- umfangreiche Kostensteigerungen verursacht sowie
- die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sowie die parlamentarische Kontrolle und die Finanzkontrolle schwer beeinträchtigt.

Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt künftig 315

- **darauf hinwirkt, dass Baumaßnahmen der Hauptverwaltung in die Finanz- und Investitionsplanung nur dann aufgenommen werden, wenn deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit auf der Grundlage vollständiger Anmeldeunterlagen nachgewiesen wurde und schlüssige Gesamtkostenangaben vorliegen,**
- **sicherstellt, dass Ausgaben für Baumaßnahmen der Hauptverwaltung in den Haushaltsplanentwurf grundsätzlich erst dann aufgenommen werden, wenn im Regelverfahren ordnungsgemäß aufgestellte und genehmigte vollständige Bauplanungsunterlagen vorliegen,**
- **bei Hochbaumaßnahmen alle wesentlichen Grundlagen und Anforderungen im Bedarfsprogramm berücksichtigt, dabei die erforderliche Beteiligung anderer Verwaltungsstellen sicherstellt und Bedarfsprogramme erst genehmigt, wenn sie eine vollständige, ordnungsgemäße, wirtschaftliche und schlüssige Planungsgrundlage darstellen, die als verbindliche Vorgabe für die darauf aufbauenden Planungsschritte geeignet ist,**
- **für Hochbaumaßnahmen Wettbewerbe erst durchführt, wenn insbesondere geprüfte und genehmigte Bedarfsprogramme vorliegen, in denen die Notwendigkeit des Wettbewerbs eingehend begründet ist,**
- **Wettbewerbe für Hochbaumaßnahmen ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet und dabei die für die Verwendbarkeit der Wettbewerbsergebnisse maßgeblichen Anforderungen und Vorgaben berücksichtigt,**
- **bei der Vorbereitung großer Hochbaumaßnahmen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie das Regelverfahren der ABau (ErgAV § 24 LHO) strikt einhält und auf dieser Grundlage eine ordnungsgemäße Kosten- und Terminplanung mit größtmöglicher Sorgfalt vornimmt,**
- **keine Teil-Bauplanungsunterlagen mehr aufstellt und vor Beginn der Bauausführung für die Aufstellung ordnungsgemäßer, wirtschaftlicher, vollständiger und schlüssiger Bauplanungsunterlagen mit vorschriftsmäßigen Kostenberechnungen für die gesamte Baumaßnahme sorgt,**
- **bei Architekten- und Ingenieurleistungen sowie bei Projektsteuerungsleistungen eine stufenweise Beauftragung entsprechend den vorgeschriebenen Vertragsmustern sicherstellt und nachfolgende Ver-**

tragsstufen erst dann beauftragt, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen,

- Planungsunterlagen nur genehmigt, wenn diese die jeweiligen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen und insbesondere ordnungsgemäß, vollständig und schlüssig sind sowie den geforderten Nachweis der Wirtschaftlichkeit enthalten.

14 Planungsmängel, Rechts- und Haushaltsverstöße sowie unwirtschaftliche Entscheidungen bei der Schaffung zusätzlicher Büroflächen durch das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat im Jahr 2013 trotz erheblichen Büroflächenüberschusses ein Bürogebäude aus vorgefertigten Modulen am Schkopauer Ring durch das für Tiefbau zuständige Amt planen und errichten lassen. Das Bezirksamt hat die Notwendigkeit für einen Neubau nicht ordnungsgemäß untersucht, alternative Unterbringungsmöglichkeiten nicht systematisch geprüft und keine vollständigen Bauplanungsunterlagen aufgestellt. Außerdem hat es die Hochbaumaßnahme nicht zur Investitionsplanung angemeldet, im Haushaltsplan nicht investiv veranschlagt und aus Mitteln finanziert, die für den Tiefbauunterhalt bestimmt waren. Der nicht nachweislich notwendige Neubau hat Ausgaben von 777.500 € verursacht.

14.1 Einleitung

- 316 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf bildete zum 1. Januar 2012 ein Tiefbau- und Landschaftsplanungsamt (TLA) aus dem Tiefbauamt und dem Fachbereich Grün- und Freiflächen/Friedhöfe des Natur- und Umweltamts.¹⁴⁴ Es setzte damit in diesem Bereich die im Bezirksverwaltungsgesetz¹⁴⁵ vorgeschriebene Gliederung der bezirklichen Fachämter um.¹⁴⁶ Der Fachbereich Grün- und Freiflächen/Friedhöfe nutzte zu diesem Zeitpunkt Büroflächen in der Premnitzer Straße 11/13. Das Tiefbauamt befand sich am Standort Schkopauer Ring 2.

144 Seit April 2014: Straßen- und Grünflächenamt; vgl. Verordnung über die Gliederung des Bezirksamts vom 7. Januar 2014 (GVBl. S. 22) i. V. m. dem Bezirksamtsbeschluss Nr. 0736/IV vom 8. April 2014. Hier wird ausschließlich die bis April 2014 geltende Bezeichnung verwendet: Tiefbau- und Landschaftsplanungsamt (TLA).

145 Bezirksverwaltungsgesetz in der Neufassung vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692)

146 Nr. 6 der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz in der Neufassung vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692)

Nach der Bildung des TLA verfolgte das Bezirksamt das Ziel, die am Bürostandort Premnitzer Straße eingesetzten Dienstkräfte des TLA auch am Standort Schkopauer Ring 2 unterzubringen. Nach Einschätzung des TLA war hierfür die Fläche im dortigen Bürogebäude nicht ausreichend. Es hat deshalb vom Jahr 2013 an eine Hochbaumaßnahme für einen Ergänzungsbau auf dem Grundstück Schkopauer Ring 2 geplant und durchgeführt. Das TLA hat dort im Ergebnis ein eingeschossiges Bürogebäude mit einer Fläche von ca. 360 m² aus industriell vorgefertigten Raumeinheiten (Modulen) in Systembauweise errichtet. Hierfür sind Ausgaben von 777.500 € geleistet worden (Stand: Juli 2015). Das Gebäude wurde im Jahr 2014 in Betrieb genommen.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Bezirksamt bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat.

14.2 Zuständigkeit für den Hochbau

Das Bezirksverwaltungsgesetz regelt für die Bezirksämter Berlins eine einheitliche Grundstruktur. Danach gliedern sich die Bezirksämter unterhalb der Ebene der Geschäftsbereiche (Abteilungen) insbesondere in Fachämter und Serviceeinheiten, denen jeweils „Aufgabenstellungen“ verbindlich zugeordnet werden (vgl. Anlage zu § 37 Bezirksverwaltungsgesetz). 317

Die „**Serviceeinheit Facility Management**“ (SE FM) hat innerhalb des Bezirksamts die Aufgaben der kaufmännischen und technischen Immobilien- und Gebäudeverwaltung und des Hochbauservices zu erbringen (Nr. II Ziff. 3 der Anlage zu § 37 Bezirksverwaltungsgesetz). Der SE FM obliegen damit kraft Gesetzes die Bauaufgaben des Hochbaus. Für diese Bauaufgaben ist sie Baubehörde und Bau dienststelle nach Nr. 3 Abs. 1 Ziff. 1 ABau.¹⁴⁷

Demgegenüber ist das „**Tiefbau- und Landschaftsplanungsamt**“¹⁴⁸ nach dem Bezirksverwaltungsgesetz innerhalb des Bezirksamts zuständig für die Aufgaben des Tiefbaus (Straßenplanung, Straßenneubau, Straßenunterhaltung, Straßenaufsicht), der Straßenverwaltung, der Unterhaltung und des Neubaus von Grün- und Freiflächen (einschließlich der Friedhöfe und Kleingärten) sowie der Landschaftsplanung (Nr. I Ziff. 6 der Anlage zu § 37 Bezirksverwaltungsgesetz). Für die ihm kraft Gesetzes obliegenden Bauaufgaben des Tiefbaus sowie des Garten- und Landschaftsbaus ist das TLA nach Nr. 3 Abs. 1 Ziff. 1 ABau Baubehörde und Bau dienststelle.

Das TLA hat die SE FM im März 2013 gebeten, in ihrem Auftrag am Standort Schkopauer Ring 2 einen Ergänzungsbau zu errichten. Die SE FM hat dem TLA 318

147 Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau) – Fassung 2008 –

148 vgl. Fußnote 144

hierzu im März 2013 mitgeteilt, dass allein sie für die Bauaufgaben des Hochbaus zuständig sei. Sie hat außerdem darauf hingewiesen, dass die haushaltsrechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Vorbereitung und Durchführung der Hochbaumaßnahme fehlen. Dennoch hat das TLA die Baumaßnahme vorbereitet und durchgeführt.

Im Geschäftsverteilungsplan 2012/2013 des Bezirksamts sind der SE FM – entsprechend den bezirksverwaltungsrechtlichen Vorgaben – die Bauherrenaufgaben für die bezirklichen Hochbauvorhaben zugewiesen. Sie ist insbesondere zuständig für die Planung, Vorbereitung und Durchführung sowie für die Steuerung dieser Maßnahmen. Außerdem ist sie zuständig für die interne fachliche Prüfung von Planungsunterlagen. Dem TLA sind im Geschäftsverteilungsplan – ebenfalls in Übereinstimmung mit dem Bezirksverwaltungsgesetz – Aufgaben aus dem Bereich Hochbau nicht zugewiesen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die Hochbaumaßnahme Ergänzungsbau Schkopauer Ring 2 rechtswidrig und entgegen der Geschäftsverteilung von dem hierfür nicht zuständigen TLA hat vorbereiten und durchführen lassen. Das Bezirksamt ist damit auch das Risiko von Fehlplanungen und Fehlentwicklungen bei der Umsetzung der Hochbauaufgabe eingegangen.

14.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 319 Für jede finanzwirksame Maßnahme sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Dies gilt insbesondere für die Planung neuer Baumaßnahmen (Nr. 2 AV § 7 LHO, Leitfaden WU¹⁴⁹). Im Zuge der anzustellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nach der Analyse der Ausgangslage zunächst der **Handlungsbedarf** (Notwendigkeit) zu ermitteln und festzustellen (§§ 6, 7 Abs. 2 LHO, Nr. 2.1 AV § 7 LHO sowie Leitfaden WU).
- 320 Das Bezirksamt hat seit März 2012 das Ziel verfolgt, 31 Dienstkräfte der Verwaltung des Fachbereichs Grün- und Freiflächen/Friedhöfe des TLA vom Bürostandort Premnitzer Str. 11/13 abzuziehen und an dem von dort etwa 600 m entfernten Standort Schkopauer Ring 2 des TLA zusätzlich unterzubringen. Die Dienstkräfte sollten dort – nach Umbau- und Verdichtungsmaßnahmen – teilweise in einem Bestandsgebäude und im Übrigen in einem Büroneubau untergebracht werden. Das TLA hat die räumliche Zusammenführung des Amtes am Schkopauer Ring 2 im Wesentlichen mit kurzen Wegen, der Konzentration der Verwaltung und des Werkhofs auf einen Standort sowie mit einer Verbesserung der Arbeitsfähigkeit und Kommunikation innerhalb des Amtes pauschal begründet. Das Bezirksamt hat nicht untersucht, ob die Aufgaben des Fachbereichs Grün- und Freiflächen/Friedhöfe nicht auch am bisherigen Standort sachgerecht und wirtschaftlich hätten

149 Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen (Ausgabe 2007) – Anhang 2 ABau – (Leitfaden WU)

erfüllt werden können. Auch hat es einen Teilumzug in das vorhandene Dienstgebäude am Schkopauer Ring 2 nicht in Betracht gezogen.

Das Bezirksamt hat den Handlungsbedarf für die realisierte, mit zusätzlichen Ausgaben verbundene räumlich-bauliche Zusammenführung des TLA am Standort Schkopauer Ring 2 nicht ordnungsgemäß im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellt. Es hat insbesondere nicht nachvollziehbar dargelegt und belegt, warum das TLA seine Aufgaben nicht sachgerecht an zwei Standorten erfüllen konnte, zumal sich diese in räumlicher Nähe befinden. Die pauschal für die räumlich-bauliche Zusammenführung des Amtes angeführten Gründe enthalten keine substanziierten Aussagen über die konkreten Vorteile einer solchen Lösung. Auch das Bezirksverwaltungsgesetz zwingt mit der Vorgabe berlinweit einheitlicher bezirklicher Strukturen nicht zu einer räumlichen Zusammenführung der dort bezeichneten Organisationseinheiten oder Teilen davon. 321

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt am Standort Schkopauer Ring 2 eine Baumaßnahme zur räumlich-baulichen Zusammenführung des TLA geplant und realisiert hat, ohne hierfür im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Ausgangslage nachvollziehbar analysiert und den Handlungsbedarf belastbar festgestellt zu haben.

In der für eine Baumaßnahme zur Herstellung von Büroarbeitsplätzen durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nach Feststellung der Notwendigkeit (T 319) im Rahmen der Bedarfsermittlung (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) der konkrete **Flächenbedarf** (notwendige Flächen) ausgehend von den erforderlichen Arbeitsplätzen unter Berücksichtigung von Flächenvorgaben – insbesondere AllARaum¹⁵⁰ – zu ermitteln und festzustellen. Die Feststellung des konkreten Flächenbedarfs ist eine weitere zwingende Voraussetzung für Planungen zur Schaffung zusätzlichen Büroraums. 322

Nach dem Inhalt der Bauplanungsunterlagen vom Juli 2013 sollten für 13 der 31 Dienstkräfte des Fachbereichs Grün- und Freiflächen/Friedhöfe am Standort Schkopauer Ring 2 Büroarbeitsplätze in einem Neubau (Ergänzungsbau) geschaffen werden. Die übrigen Dienstkräfte sollten nach Umbau- und Verdichtungsmaßnahmen im Bestandsgebäude untergebracht werden. Das Bezirksamt hat jedoch den konkreten Flächenbedarf für das TLA nicht auf Basis der für die Aufgabenerfüllung des Amtes nach dem Geschäftsverteilungsplan notwendigen Arbeitsgebiete und der daraus abgeleiteten Zahl an Arbeitsplätzen unter Berücksichtigung der Flächenvorgaben der AllARaum im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt und festgestellt. Die Flächenangaben in den Bauplanungsunterlagen sind daher keine belastbare Grundlage für die Durchführung der Baumaßnahme. Der Rechnungshof hat die unzureichende Flächenbedarfsermittlung beanstandet. 323

¹⁵⁰ Allgemeine Anweisung über die Bereitstellung und Nutzung von Diensträumen (Raumnutzungsanweisung – AllARaum) vom 4. November 1997, nach dem Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Dezember 2007 – ID - O 1390-2/2007 – bis zum Erlass einer Anschlussregelung weiter anzuwenden

- 324 Für die Deckung eines Raumbedarfs ist zwischen organisatorischen Maßnahmen, Gebäudebeschaffungen ohne Baumaßnahmen (z. B. Mieten) und Eigenbaumaßnahmen zu entscheiden. Bei der Entscheidung für eine Eigenbaumaßnahme ist zwischen Neubau, Umbau oder Erweiterungsbau abzuwägen (vgl. Nr. 4.1 Leitfaden WU). Die naheliegenden **Bedarfsdeckungsvarianten** sind im Rahmen der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch nach Kosten/Folgekosten (monetär) und Nutzen (nichtmonetär) zu bewerten und zu vergleichen (Kosten-Nutzen-Untersuchung, vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO sowie Nrn. 3.1 und 3.5 Leitfaden WU). Für die wirtschaftliche Deckung eines festgestellten Bedarfs an Büroflächen sind die Vorgaben der AllARaum entsprechend zu beachten. Der Raumbedarf ist – ggf. nach baulicher Herrichtung – grundsätzlich in landeseigenen Gebäuden zu decken (vgl. Nr. 8 Abs. 1 Satz 1 AllARaum). Zusätzliche oder neue Büroflächen dürfen nach Nr. 8 Abs. 3 AllARaum nur unter sehr engen Voraussetzungen gemietet, alternativ finanziert oder erworben werden. Hierfür muss aus einer Flächenbilanz hervorgehen, dass die genutzten Flächen einschließlich der sonstigen im Fachvermögen befindlichen Flächen mittelfristig insgesamt unzulänglich sind. Außerdem muss nachgewiesen sein, dass bei Einhaltung aller entsprechenden Regelwerke und sonstigen Standards unter Einbeziehung aller Folgekosten keine wirtschaftlichere oder aufgabengerechte Alternative besteht.
- 325 Zur Schaffung neuer Büroarbeitsplätze am Standort Schkopauer Ring 2 hat das Bezirksamt im November 2012 zwei Varianten betrachtet, einen Neubau in Systembauweise und eine Aufstockung des Werkstattgebäudes. Für beide Varianten wurden die Investitionskosten geschätzt. Das Bezirksamt hat sich mit den Bauplanungsunterlagen vom 31. Juli 2013 wegen niedrigerer Investitionskosten für den Neubau in Systembauweise entschieden. Zur Begründung dieser Variante hat das Bezirksamt auch auf die kurze Bauzeit abgestellt. Die Folgekosten hat das Bezirksamt nicht geprüft. Eine systematische vergleichende monetäre (einschließlich Folgekosten) und nichtmonetäre Gegenüberstellung dieser Varianten (Kosten-Nutzen-Untersuchung) im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das Bezirksamt nicht durchgeführt. Auch eine Flächenbilanz hat das Bezirksamt seiner Entscheidung für den Neubau nicht zugrunde gelegt.
- 326 Außerdem hat das Bezirksamt die naheliegende Variante einer Bedarfsdeckung durch **Optimierungsmaßnahmen im Gebäudebestand** des Bezirks nicht geprüft, obwohl sich diese Variante aufdrängte. Im November 2012 hatte das Bezirksamt beschlossen, zur Konsolidierung des Bezirkshaushalts seinen Bestand an Bürodienstgebäuden im Rahmen des Projekts „Rathaus 2017“ zu optimieren. Die SE FM hatte im Februar 2012 einen erheblichen Büroflächenüberschuss von rechnerisch 6.560 m² festgestellt. Obwohl im August 2012 in einer Informationsvorlage zum Sachstand des Projekts „Rathaus 2017“ sogar angegeben wurde, dass das Bürodienstgebäude Premnitzer Straße als Standort für das TLA infrage käme, hat das Bezirksamt diese Bedarfsdeckungsvariante nicht zum Gegenstand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemacht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die Wirtschaftlichkeit der in die Bauplanungsunterlagen aufgenommenen und später realisierten Variante eines Neubaus in Systembauweise am Standort Schkopauer Ring 2 nicht im Rahmen einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen hat. Er hat insbesondere beanstandet, dass das Bezirksamt die naheliegende Bedarfsdeckung durch Optimierungsmaßnahmen im Gebäudebestand des Bezirks nicht untersucht hat. 327

14.4 Investitionsplanung und Veranschlagung im Haushaltsplan

Bezirkliche Baumaßnahmen sind zur **Investitionsplanung** anzumelden (Nr. 4 AV § 31 LHO). Die aus der pauschalen Zuweisung für Investitionen zu finanzierenden bezirklichen Baumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 5,5 Mio. € sind darin gesondert – in der Hauptgruppe 7 – zusammenzustellen (Nr. 4.6 AV § 31 LHO, Nr. 15.8.2 Abs. 1 Satz 3 HtR¹⁵¹).¹⁵² Die Anmeldungen für Baumaßnahmen der pauschalen Zuweisung werden durch die Senatsverwaltung für Finanzen unter Beteiligung der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung darauf geprüft, ob die Maßnahme im Einzelfall hinsichtlich übergeordneter Zielvorstellungen und der Folgekosten vertretbar ist (Nr. 4.11 i. V. m. Nr. 4.10 AV § 31 LHO). 328

Das Bezirksamt hat die zur Ausführung vorgesehene Variante eines Ergänzungsbaus mit zunächst geschätzten Gesamtkosten von 984.000 € (Stand: 30. November 2012) weder in seine im Januar 2013 beschlossene „Anmeldung der Investitionsplanung 2013 - 2017“ aufgenommen noch zu einem anderen Zeitpunkt bei der Senatsverwaltung für Finanzen zur Investitionsplanung angemeldet. Dennoch hat das Bezirksamt im Juli 2013 Bauplanungsunterlagen aufgestellt und die Baumaßnahme realisiert. 329

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die Baumaßnahme nicht ordnungsgemäß zur Investitionsplanung angemeldet und dadurch der Prüfung durch die zuständigen Senatsverwaltungen entzogen hat.

Für Baumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 5,5 Mio. €, die aus der **pauschalen Zuweisung** für **Investitionen** finanziert werden (vgl. hierzu Nr. 15.8.2 Abs. 1 Satz 3 HtR), ist die Aufstellung von **Planungsunterlagen** generell zugelassen (Nr. 2.2.3 AV § 24 LHO). Hierfür ist Voraussetzung, dass die Baumaßnahme in der gesonderten Zusammenstellung der Investitionsplanung gemäß Nr. 4.6 AV § 31 LHO enthalten ist. 330

151 Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien – HtR) vom 8. Dezember 2010; nunmehr in Nr. 15.10.2 Abs. 1 Satz 3 HtR (Fassung 2015)

152 Nr. IV.5.6.5.1 des Rundschreibens zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppenhaushaltsplan 2012/2013 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2011-2015 (Aufstellungs Rundschreiben 2012/2013 – AR 12/13) vom 20. Dezember 2010 – SenFin II B - H 1105 - 1/2010 –, Nr. 5.1 Abs. 2 des 1. Aufstellungs Rundschreibens für die Zusammenstellung der im Land Berlin geplanten Investitionsmaßnahmen in den Jahren 2013 bis 2017 – Teilbereich Bezirke – (1. AR 13/17 Bez.) vom 24. Oktober 2012 – SenFin II F - H 1422 - 001/2012 –

- 331 Die Baumaßnahme war zu keinem Zeitpunkt in der gesonderten Zusammenstellung der Investitionsplanung nach Nr. 4.6 AV § 31 LHO enthalten. Dennoch hat das Bezirksamt im Juli 2013 Bauplanungsunterlagen für einen Ergänzungsbau am Standort Schkopauer Ring 2 aufgestellt. Der Rechnungshof hat die unzulässige Planung beanstandet.
- 332 Baumaßnahmen mit Gesamtkosten bis zu 1 Mio. € im Einzelfall sind im **Haushaltsplan** investiv – regelmäßig in Sammeltiteln in der Hauptgruppe 7 – zu veranschlagen (Nr. 15.7 Abs. 4 Satz 2 HtR). Demgegenüber werden Unterhaltungsmaßnahmen (vgl. Nr. 1.1.3 Satz 1 AV § 24 LHO) im Haushaltsplan konsumtiv veranschlagt.
- 333 Das Bezirksamt hat in den Bauplanungsunterlagen festgelegt, die Hochbaumaßnahme mit geplanten Gesamtkosten von 650.000 € aus einem konsumtiven, für Ausgaben der Tiefbauunterhaltung bestimmten Haushaltstitel¹⁵³ zu finanzieren. Dementsprechend hat das Bezirksamt die Baumaßnahme auch nicht investiv im Haushalt veranschlagt, sondern aus dem konsumtiven Sachhaushalt finanziert. Der Rechnungshof hat den Haushaltsverstoß beanstandet.

14.5 Bauplanungsunterlagen

- 334 Planungsunterlagen für Baumaßnahmen mit Gesamtkosten bis zu 1 Mio. € sind im Regelverfahren aufzustellen (Nr. 2.2.1 Abs. 1 Satz 1 ErgAV § 24 LHO¹⁵⁴). Bei diesen Baumaßnahmen können die Planungsinhalte der Vorplanungs- bzw. Bauplanungsunterlagen reduziert und zusammengefasst werden. Das Bedarfsprogramm entfällt. Den weiteren Planungsschritten ist aber ein abgestimmtes **Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm** zugrunde zu legen. Es ist zum Bestandteil der Vorplanungs- bzw. Bauplanungsunterlagen zu machen. Im Funktionsprogramm werden die Funktionszusammenhänge von Räumen und Raumgruppen dargestellt. Das Raumprogramm enthält die Angaben zu den Nutzflächen nach DIN 277. Gegenstand des Ausstattungsprogramms sind die Angaben zu wesentlichen, insbesondere entwurfsbeeinflussenden und besonders kostenträchtigen Ausstattungen (Nr. 2.1.1.2 ErgAV § 24 LHO).
- 335 Das TLA des Bezirksamts hat im Juli 2013 Bauplanungsunterlagen aufgestellt. Gesonderte Vorplanungsunterlagen sind nicht erstellt worden. Ein Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm für den geplanten Bürostandort Schkopauer Ring 2 hat das Bezirksamt weder gefertigt noch zum Bestandteil der Bauplanungsunterlagen gemacht. Damit fehlte eine entscheidende Planungsunterlage zur Bewältigung der Bauaufgabe. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Planung beanstandet.
- 336 **Planungsunterlagen** müssen die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen (Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO). Sämtliche Teilmaßnahmen, die zur Realisierung

153 Kapitel 4212 Titel 51900 (2013), Kapitel 3800 Titel 51900 (2014)

154 Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO vom 14. Dezember 2011 (ErgAV § 24 LHO)

und für die Funktionsfähigkeit eines Bauprojekts sachlich notwendig sind, gehören zu der Gesamtbaumaßnahme und sind deshalb in den Bauplanungsunterlagen sachlich und kostenmäßig zu erfassen (Jahresbericht 2013, T 277).

Um die 31 Dienstkräfte des Fachbereichs Grün- und Freiflächen/Friedhöfe am Standort Schkopauer Ring 2 unterzubringen, hatte das Bezirksamt nicht nur einen Ergänzungsbau, sondern auch Umbaumaßnahmen im dortigen Bestandsgebäude geplant. Die Kosten hierfür hat das Bezirksamt im Juni 2013 auf 58.000 € geschätzt. Gegenstand der Bauplanungsunterlagen vom Juli 2013 ist jedoch lediglich der Ergänzungsbau zur Schaffung von 13 Büroarbeitsplätzen. Die Umbaumaßnahmen im Bestandsgebäude Schkopauer Ring 2 zur Unterbringung der übrigen Dienstkräfte sind hingegen nicht Bestandteil der Bauplanungsunterlagen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bauplanungsunterlagen nicht die gesamte Baumaßnahme zur Schaffung von Büroarbeitsplätzen für das TLA am Standort Schkopauer Ring 2 umfassen. 337

Außerdem hat das Bezirksamt Leistungen, die sachlich und funktional zur Herstellung des Ergänzungsbaus gehören, nicht in die Bauplanungsunterlagen aufgenommen und deshalb dort auch nicht kostenmäßig berücksichtigt. Dies betrifft neben den Baunebenleistungen für die medientechnische Erschließung (ca. 30.000 €) auch die Bauleistungen für die Herstellung notwendiger Außenanlagen zur Anbindung der Gebäudeeingänge (ca. 47.000 €). Darüber hinaus hat das Bezirksamt auch die Umzugskosten nicht in die Bauplanungsunterlagen aufgenommen. Der Rechnungshof hat die unvollständigen Planungsunterlagen beanstandet. 338

Die **Prüfung** der Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 1 Mio. € obliegt der Baudienststelle (Nr. 2.2.1 i. V. m. Nr. 2.2.2 ErgAV § 24 LHO). Die Prüfung erstreckt sich auf die Notwendigkeit der Baumaßnahme und auf die Zweckmäßigkeit in funktionaler, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmäßiger und wirtschaftlicher Hinsicht sowie auf die Schlüssigkeit des Planungsrahmens insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten. Der Baudienststelle obliegt in diesen Fällen auch die Festsetzung der Kosten sowie die Anerkennung und Freigabe (Genehmigung) der Planungsunterlagen (Nr. 2.2.2 ErgAV § 24 LHO). Baudienststelle für bezirkliche Hochbaumaßnahmen ist die SE FM (T 317). 339

Das TLA hat die von ihm aufgestellten Bauplanungsunterlagen nicht der im Bezirksamt für Hochbaumaßnahmen zuständigen Baudienststelle SE FM zur Prüfung und Freigabe vorgelegt. Die SE FM hat die Unterlagen daher weder geprüft noch für die Baudurchführung freigegeben. Dennoch wurde die Baumaßnahme durchgeführt. Bei ordnungsgemäßer Prüfung durch die für Hochbau zuständige Baudienststelle hätte festgestellt werden müssen, dass die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme nicht nachgewiesen (T 319 ff.) und die Bauplanungsunterlagen unvollständig waren (T 334 ff.). Außerdem hätte in einem ordnungsgemäßen Prüfverfahren festgestellt werden müssen, dass die Baumaßnah- 340

me nicht in der Investitionsplanung enthalten (T 328 ff.) und im Haushaltsplan nicht investiv veranschlagt war (T 332 f.). Die Baumaßnahme hätte deshalb nicht durchgeführt werden dürfen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt nicht für eine ordnungsgemäße Prüfung der Bauplanungsunterlagen durch die hierfür zuständige SE FM gesorgt hat. Er hat ferner beanstandet, dass das Bezirksamt die Baumaßnahme ohne ordnungsgemäße Prüfung und Freigabe der Bauplanungsunterlagen durchgeführt hat.

- 341 Die genehmigten Bauplanungsunterlagen sind die **verbindliche Vorgabe** für die Ausführung einer Baumaßnahme (Nr. 2.1.3.3 ErgAV § 24 LHO). Von den Unterlagen darf bei Baumaßnahmen, die nicht der Prüfung durch die für Bauwesen zuständige Senatsverwaltung unterliegen, nur mit Einwilligung des Bezirksamts abgewichen werden (§ 54 Abs. 1 LHO). Die Einwilligung des Bezirksamts ist einzuholen, wenn sich bei bezirklichen Baumaßnahmen die Gesamtkosten gegenüber den in den Bauplanungsunterlagen festgestellten Gesamtkosten um mehr als 1 % erhöhen (Nrn. 1.3, 1.4.1 AV § 54 LHO). Die Einwilligung ist unverzüglich einzuholen, sobald die Notwendigkeit für eine Abweichung erkannt wird (Nr. 1.5 AV § 54 LHO).
- 342 Das Bezirksamt hat die Bauplanungsunterlagen für den Ergänzungsbau im Juli 2013 aufgestellt und darin die Gesamtkosten mit 650.000 € angegeben. Bereits im August 2013 ist das TLA aufgrund des Ergebnisses einer durchgeführten Ausschreibung zur Beschaffung von Bauleistungen davon ausgegangen, dass die „Gesamtkosten um 700.000 €“ betragen werden. Das TLA hat daraufhin von August 2013 bis Januar 2014 für die Baumaßnahme Leistungen im Umfang von 710.000 € beauftragt. Mit Stand vom Juli 2015 waren für die Baumaßnahme insgesamt 777.500 € verausgabt. Die erforderliche Einwilligung des Bezirksamts zu der Überschreitung der in den Bauplanungsunterlagen festgestellten Gesamtkosten um mehr als 1 % wurde nicht eingeholt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Einwilligung des Bezirksamts vor der Auslösung von Aufträgen, die zu höheren als den geplanten Gesamtkosten führten, nicht unverzüglich eingeholt wurde, als das TLA im August 2013 die Überschreitung der Plankosten um mehr als 7 % erkannt hatte. Die mit Stand vom Juli 2015 geleisteten Ausgaben übersteigen die in den Bauplanungsunterlagen bestimmten Gesamtkosten um nahezu 20 %.

14.6 Finanzierung

- 343 Ausgaben dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (§ 45 Abs. 1 LHO). Der **Zweck der Ausgaben** ergibt sich regelmäßig aus der Bezeichnung des Titels (Nr. 1 AV § 45 LHO).

Das Bezirksamt hat im Haushaltsjahr 2013 zur Vorbereitung und Durchführung der investiven Baumaßnahme aus dem konsumtiven Sachhaushalt¹⁵⁵ Ausgaben von 550.000 € für Planungs- und Bauleistungen zur Herstellung des Ergänzungsbaus geleistet.¹⁵⁶ Im selben Haushaltsjahr hat das Bezirksamt weitere 29.600 € für Bauleistungen zur medientechnischen Erschließung des Ergänzungsbaus aus dem konsumtiven Sachhaushalt¹⁵⁷ gezahlt. Zudem hat das Bezirksamt im Haushaltsjahr 2014 für die Planung und Herstellung des Ergänzungsbaus sowie für die auf das Bestandsgebäude bezogenen Planungen 197.900 € aus Mitteln der baulichen Unterhaltung¹⁵⁸ verausgabt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt unter Verstoß gegen das haushaltsrechtliche Zweckbindungsgebot für die Baumaßnahme und damit für investive Zwecke insgesamt 777.500 € aus dem konsumtiven Sachhaushalt des Tiefbaus und der Straßenverwaltung geleistet hat. Das Bezirksamt hat diese Finanzmittel der Tiefbauunterhaltung und damit der Erhaltung der Infrastruktur entzogen. 344

14.7 Stellungnahme des Bezirksamts

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat in seinen Stellungnahmen vom Oktober und Dezember 2015 zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 345

Die Schaffung zusätzlicher Büroflächen am Standort Schkopauer Ring 2 sei erforderlich gewesen. Einerseits habe das TLA räumlich zusammengeführt werden müssen. Andererseits habe das Bezirksamt mit seinem Beschluss, das Bürodienstgebäude am Schkopauer Ring 2 in seinem Vermögen zu belassen, den Standort für das TLA festgeschrieben und einen baulichen Erweiterungsbedarf ausgelöst. Außerdem hätten beschlossene Personaleinsparungen und eine damit verbundene Ausgliederung von Leistungen an private Dienstleistungsunternehmen ein effektives und effizientes Management im Bereich der Grünflächenpflege unumgänglich gemacht. Auch angesichts dessen sei eine separate Unterbringung des TLA an den bisherigen Standorten nicht zumutbar gewesen.

Zudem könne das TLA als Baudienststelle aus Sicht des Bezirksamts sehr wohl Baumaßnahmen durchführen. Im Übrigen würden für Hochbau zuständige Baudienststellen auch Baumaßnahmen in Außenbereichen und zur Grüngestaltung durchführen. Die vom Rechnungshof vertretene Ansicht hätte zur Folge, dass die SE FM keine Tiefbaumaßnahmen oder Maßnahmen zur Planung und Herstellung von Grünflächen durchführen könnte. Außerdem habe dringender Handlungsbedarf bestanden.

155 Kapitel 4212 Titel 51900 – Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen –

156 Stand: 12. März 2014

157 Kapitel 4212 Titel 52101 – Unterhaltung des Straßenlands –

158 Kapitel 3800 Titel 51900 – Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen –

Das Bezirksamt habe außerdem alle zur Verfügung stehenden Grundlagen für die Entscheidung zur Schaffung weiterer Büroflächen herangezogen und betrachtet. Allein durch Verdichtung sei die Unterbringung der Dienstkräfte des TLA nicht möglich gewesen. Der Modulbau habe sich als wirtschaftlichste und auch günstigste Variante erwiesen.

In die Investitionsplanung habe das Vorhaben aufgrund anderer politischer Prioritäten des Bezirksamts nicht aufgenommen werden können. Bauplanungsunterlagen seien erstellt worden, obwohl die Baumaßnahme in der gesonderten Zusammenstellung der Investitionen nicht enthalten war. Das Bezirksamt werde künftig den Erwartungen des Rechnungshofs entsprechen und Planungsunterlagen für Baumaßnahmen erst bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen aufstellen.

Zu der vom Rechnungshof gerügten Unvollständigkeit der Bauplanungsunterlagen hat das Bezirksamt ausgeführt, dass das TLA den Zusammenhang zwischen Ergänzungsbau und der Umbaumaßnahme im Bestandsgebäude nicht erkannt habe. Warum kein Raumprogramm unter Einbeziehung des Bestandsgebäudes erstellt wurde, sondern nur ein Belegungsplan, könne nicht angegeben werden. Die fehlende Prüfung der Bauplanungsunterlagen hat das Bezirksamt damit gerechtfertigt, dass es von sachgemäßen Bauplanungsunterlagen ausgegangen sei. Zudem sei schlicht versäumt worden, die Einwilligung für die Abweichung von den Bauplanungsunterlagen einzuholen.

Zur Finanzierung der Baumaßnahme hat das Bezirksamt ausgeführt, dass es den Ergänzungsbau investiv hätte veranschlagen und finanzieren müssen.

Die Schaffung zusätzlicher Büroflächen für das TLA sei eine einmalige und notwendige Maßnahme gewesen. Bei künftigen Baumaßnahmen könne den Erwartungen des Rechnungshofs durch das Bezirksamt entsprochen werden. Das Bezirksamt nehme die Hinweise und Erwartungen des Rechnungshofs ernst und wolle diese umsetzen.

- 346** Die Stellungnahmen des Bezirksamts entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht.

Die pauschalen Ausführungen des Bezirksamts rechtfertigen nicht die Schaffung zusätzlicher Büroflächen durch einen Neubau am Standort Schkopauer Ring 2. Der Entscheidung des Bezirksamts für den Neubau mangelt es an einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit nachvollziehbarer Analyse des Handlungsbedarfs und belastbarer Feststellung der Notwendigkeit (vgl. T 319 ff.). Eine räumliche Zusammenführung des TLA an einem Standort war zudem rechtlich nicht vorgeschrieben. Auch der in Bezug genommene Bezirksamtsbeschluss rechtfertigt die Entscheidung des Bezirksamts für den Neubau nicht. Denn mit dem Verbleib des Grundstücks Schkopauer Ring 2 im Bezirksvermögen ist nicht zwingend verbunden, dass das gesamte TLA diesen Standort nutzt und dort weitere Büroflächen geschaffen werden. Auch das Erfordernis eines effizienten Manage-

ments für die Grünflächenpflege zwingt nicht zur Schaffung neuer Büroflächen am Standort Schkopauer Ring 2. Das Bezirksamt hätte in Anbetracht des festgestellten Büroflächenüberschusses die naheliegende Bedarfsdeckung durch Optimierungsmaßnahmen im gesamten Gebäudebestand des Bezirks untersuchen müssen.

Die Ausführungen des Bezirksamts sind auch nicht geeignet, eine Zuständigkeit des TLA für die durchgeführte Hochbaumaßnahme zu begründen. Zunächst ist zu bemerken, dass der Rechnungshof dem TLA eine Befugnis zur Durchführung von Baumaßnahmen nicht generell abgesprochen hat. Selbstverständlich bestand für das TLA nach Maßgabe des Bezirksverwaltungsrechts eine Zuständigkeit für Tiefbaumaßnahmen und Maßnahmen des Garten- und Landschaftsbaus (vgl. T 317). Das TLA war jedoch zur Vorbereitung und Durchführung einer Hochbaumaßnahme rechtlich nicht befugt. Denn innerhalb der Bezirksverwaltung obliegen der Hochbauservice und die daraus folgenden Hochbauaufgaben kraft Gesetzes ausschließlich der SE FM. Das Tiefbauamt kann sich auch mit den angeführten Begründungen eine Zuständigkeit für Hochbauaufgaben nicht anmaßen. Insbesondere rechtfertigt die Dringlichkeit einer Baumaßnahme nicht die Durchbrechung der bezirklichen Zuständigkeitsordnung. Mit der rechtsnormativen Zuweisung des Hochbauservice an die SE FM soll erreicht werden, dass eine auf Hochbauaufgaben spezialisierte bezirkliche Organisationseinheit die damit verbundenen Maßnahmen sach- und fachgerecht vorbereitet und durchführt. Die Bedeutung dieser Vorgabe zeigt sich nicht zuletzt an der mangelhaften Vorbereitung und Durchführung der hier gegenständlichen Hochbaumaßnahme durch das dazu nicht befugte TLA.

Soweit das Bezirksamt die Errichtung eines eingeschossigen Bürogebäudes in Modulbauweise auf dem Grundstück Schkopauer Ring 2 für wirtschaftlich erachtet, ist dem entgegenzuhalten, dass es die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme nicht durch eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen hat. Insbesondere hat das Bezirksamt weder den konkreten Flächenbedarf für das TLA ordnungsgemäß ermittelt noch die naheliegenden Bedarfsdeckungsvarianten systematisch vergleichend untersucht (vgl. T 322 ff.).

Da das Bezirksamt die Baumaßnahme angabegemäß nicht als prioritär angesehen und deshalb nicht zur Investitionsplanung angemeldet hat, hätte die Baumaßnahme auch nicht geplant und durchgeführt werden dürfen.

Dem Bezirksamt ist weiterhin anzulasten, dass es die Abkehr von den gesetzlichen Zuständigkeitsvorgaben und vom Regelverfahren der ABau (ErgAV § 24 LHO) nicht (frühzeitig) unterbunden hat.

14.8 Zusammenfassung und Erwartung

Das Bezirksamt hat für die Baumaßnahme zur Errichtung eines Ergänzungsbaus am Schkopauer Ring 2 Ausgaben von 777.500 € geleistet. Die Notwendigkeit die-

347

ser Ausgaben hat das Bezirksamt nicht nachgewiesen. Es hat weder den Bedarf für eine räumliche Zusammenführung des TLA am Standort Schkopauer Ring 2 noch den Flächenbedarf des Amtes ordnungsgemäß durch eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellt. Das Bezirksamt hat zudem eine Bedarfsdeckung durch Optimierungsmaßnahmen im Gebäudebestand des Bezirks nicht untersucht und nicht in Betracht gezogen, obwohl sich diese Lösungsvariante angesichts des erheblichen Büroflächenüberschusses aufdrängte. Vor diesem Hintergrund waren die für den Ergänzungsbau geleisteten Ausgaben nicht notwendig.

Zudem hat das Bezirksamt die Baumaßnahme nicht durch die für den Hochbau zuständige Baudienststelle vorbereiten, prüfen und durchführen lassen. Die von dem für Hochbaumaßnahmen nicht zuständigen TLA aufgestellten Planungsunterlagen sind mangelhaft und unvollständig. Die investive Baumaßnahme wurde von dem Bezirksamt nicht zur Investitionsplanung angemeldet, nicht ordnungsgemäß investiv im Haushaltsplan veranschlagt und unzulässig aus dem konsumtiven Sachhaushalt finanziert.

348 Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf – entsprechend den Ankündigungen – Hochbaumaßnahmen künftig

- **durch die hierfür zuständige Baudienststelle vorbereiten und durchführen lässt,**
- **zur Investitionsplanung anmeldet,**
- **im vorgeschriebenen Regelverfahren ordnungsgemäß und wirtschaftlich plant und hierzu**
 - **erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Analyse der Ausgangslage, Feststellung des Handlungsbedarfs und systematischen Prüfung der Bedarfsdeckungsmöglichkeiten durchführt,**
 - **vollständige Bauplanungsunterlagen aufstellt und hiervon nur bei Vorliegen der erforderlichen Einwilligung abweicht und**
 - **die vorgeschriebenen Prüfungen veranlasst sowie**
- **im Bezirkshaushaltsplan investiv veranschlagt und Ausgaben hierfür nur aus den dazu bestimmten investiven Haushaltstiteln leistet.**

Finanzen

15 Unzureichende Bearbeitung von Investitionsabzugsbeträgen nach § 7g Einkommensteuergesetz durch die Berliner Finanzämter

Nach § 7g Abs. 1 Einkommensteuergesetz können Steuerpflichtige für die geplante Anschaffung oder Herstellung von abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens einen Investitionsabzugsbetrag von bis zu 40 % der voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorab gewinnmindernd abziehen. Der weitere Verlauf ist über einen Zeitraum von bis zu vier Jahren durch das Finanzamt zu überwachen. Die von dem Rechnungshof geprüften Finanzämter haben versäumt, Abzugsbeträge von fast 2 Mio. € gewinnerhöhend zu berücksichtigen. Allein bei den von der Senatsverwaltung für Finanzen im Prüfungsverlauf nachkontrollierten Fällen konnten Steuern und steuerliche Nebenleistungen von mehr als 575.000 € festgesetzt werden. Bei den übrigen Finanzämtern sind vergleichbare Bearbeitungsdefizite nicht auszuschließen. Entsprechende vom Rechnungshof geforderte Nacharbeiten dürften zu Steuernachforderungen in Millionenhöhe führen.

15.1 Einleitung

Steuerpflichtige können unter bestimmten Voraussetzungen gemäß § 7g Einkommensteuergesetz (EStG) bereits vor der tatsächlichen Anschaffung oder Herstellung von abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, wie z. B. Kraftfahrzeugen, einen Investitionsabzugsbetrag gewinnmindernd in Anspruch nehmen. Dies führt für das Jahr der Inanspruchnahme zu einer Verringerung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer und ggf. der Gewerbesteuer; der Steuerpflichtige gewinnt zunächst sofortige Liquidität.

349

Der Investitionsabzugsbetrag ist auf 40 % der voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten begrenzt und darf 200.000 € nicht übersteigen. Er kann nur in Anspruch genommen werden, wenn der Betrieb (Einzelunternehmen, Personengesellschaft oder Kapitalgesellschaft) bestimmte Größenmerkmale nicht überschreitet. Ferner muss der Steuerpflichtige beabsichtigen, das begünstigte Wirtschaftsgut innerhalb der nächsten drei Wirtschaftsjahre (Investitionszeitraum) anzuschaffen oder herzustellen und mindestens bis zum Ende des darauffolgenden Wirtschaftsjahres ausschließlich oder fast ausschließlich betrieblich zu nutzen.

Durch die Einführung des Investitionsabzugsbetrags nach § 7g EStG beabsichtigte der Gesetzgeber, die Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Betriebe zu verbessern. So führt die Inanspruchnahme des § 7g Abs. 1 EStG zu einer Steu-

erstundung, wodurch Mittel angespart werden können, um den Unternehmen die Finanzierung von Investitionen zu erleichtern. Eine allgemeine Liquiditätsverbesserung ist dagegen nicht Ziel der Vorschrift.

- 350** Wird die Investition wie geplant getätigt, ist der im Jahr der Inanspruchnahme nicht versteuerte Investitionsabzugsbetrag im Jahr der Anschaffung oder Herstellung zwingend dem Gewinn wieder hinzuzurechnen.

Wird die beabsichtigte Investition bis zum Ende des Investitionszeitraums dagegen nicht oder nur teilweise getätigt, ist der Investitionsabzugsbetrag ganz oder teilweise gewinnerhöhend rückgängig zu machen. In diesen Fällen ist die Steuerfestsetzung des Jahres zu ändern, für das der Investitionsabzugsbetrag in Anspruch genommen worden ist. Gleiches gilt, soweit die Anschaffungs- oder Herstellungskosten die geplanten Kosten unterschreiten.

Hält der Steuerpflichtige die Verbleibens- und Nutzungsvoraussetzungen nicht ein, sind die Gewinnminderung sowie die Gewinnerhöhung rückgängig zu machen. Die Steuerfestsetzungen für die Wirtschaftsjahre der Inanspruchnahme sowie der Hinzurechnung sind ggf. entsprechend zu ändern. Bei gleichem Steuersatz heben sich Gewinnminderung und Gewinnerhöhung zwar gegeneinander auf. Eine für den Steuerpflichtigen nachteilige finanzielle Auswirkung ergibt sich aber durch die Verzinsungspflicht nach § 233a Abs. 2 Abgabenordnung (AO).

- 351** Um die zutreffende steuerliche Abwicklung des in Anspruch genommenen Investitionsabzugsbetrags sicherzustellen, haben die Finanzämter bis zu vier nachfolgende Veranlagungszeiträume besonders zu überwachen. Sie müssen prüfen,
- ob der Unternehmer die geplanten Investitionen innerhalb des Investitionszeitraums von drei Wirtschaftsjahren getätigt hat (vgl. T 349) und
 - ob die begünstigten Wirtschaftsgüter bis zum Ablauf des auf die Anschaffung oder Herstellung folgenden Wirtschaftsjahres ausschließlich oder fast ausschließlich betrieblich genutzt werden (vgl. T 349).

Im Anschluss haben die Finanzämter die notwendigen Folgerungen (vgl. T 350) zu ziehen. Bei ordnungsgemäßer Verfahrensweise führt die Inanspruchnahme des Investitionsabzugsbetrags so lediglich zu einem zeitlich begrenzten Liquiditätsvorteil für den Steuerpflichtigen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass ein einmal in Anspruch genommener Investitionsabzugsbetrag letztlich nicht oder nicht vollständig gewinnerhöhend hinzugerechnet oder rückgängig gemacht wird. Dies hätte endgültige Einnahmeausfälle für das Land Berlin zur Folge.

- 352** Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Finanzämter explizit darauf hingewiesen, dass Steuerfälle mit in Anspruch genommenem Investitionsabzugsbetrag zu überwachen sind. Als Arbeitshilfe hat sie den Finanzämtern eine Checkliste und einen Überwachungsbogen zur Verfügung gestellt. Der Überwachungsbogen ist grundsätzlich in allen einschlägigen Fällen zu verwenden.

15.2 Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Fällen mit einem Investitionsabzugsbetrag geprüft. Das Technische Finanzamt hat ihm sämtliche Steuerfälle aufgelistet, bei denen im Veranlagungszeitraum 2008 oder später Angaben zur Inanspruchnahme oder Hinzurechnung eines Investitionsabzugsbetrags aufgezeichnet waren. Danach waren für die Veranlagungszeiträume 2008 und 2009 berlinweit noch 5.436 Investitionsabzugsbeträge mit einem Abzugsvolumen von knapp 44 Mio. € aufgezeichnet, die weder hinzugerechnet noch rückgängig gemacht worden sind. In diesen Fällen war der jeweilige Investitionszeitraum zum 31. Dezember 2011 bzw. 2012 bereits abgelaufen und die Veranlagungsarbeiten für die entsprechenden Veranlagungszeiträume waren weitgehend abgeschlossen. 353

Der Rechnungshof hat bei drei Finanzämtern (Finanzämter Charlottenburg, für Körperschaften I und für Körperschaften II) die ordnungsgemäße Bearbeitung von Investitionsabzugsbeträgen geprüft. Auf diese Finanzämter entfallen 389 Investitionsabzugsbeträge mit einem Volumen von 7 Mio. €. Hiervon hat der Rechnungshof stichprobenweise 227 Investitionsabzugsbeträge mit einem Volumen von 4,1 Mio. € geprüft.

15.3 Unzutreffende Aufzeichnungen der Investitionsabzugsbeträge

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Finanzämter bei 126 der geprüften Investitionsabzugsbeträge zutreffende Steuerfestsetzungen durchgeführt hatten. Sie haben lediglich versäumt, die Eintragungen in den Kennzahlen zum Investitionsabzugsbetrag entsprechend zu korrigieren. Materiell-rechtlich ist dies zwar ohne Bedeutung, aber die unzureichende Arbeitsweise der Finanzämter führt zu überflüssigen IT-gestützten Hinweisen und vermeidbaren Nacharbeiten. 354

15.4 Versäumte Rückgängigmachung des Abzugs nach Ablauf des Investitionszeitraums

Bei den verbleibenden 101 aufgezeichneten Investitionsabzugsbeträgen mit einem Volumen von 1,97 Mio. € waren die Steuerfestsetzungen jedoch unzutreffend. Die Finanzämter hätten in den meisten Fällen den in Anspruch genommenen Investitionsabzugsbetrag gemäß § 7g Abs. 3 EStG rückgängig machen müssen, weil die Steuerpflichtigen innerhalb des Investitionszeitraums keine Investitionen getätigt hatten oder die Anschaffungskosten geringer waren als ursprünglich angenommen (vgl. T 350). 355

So hatte beispielsweise in einem Fall das Finanzamt den Gewinn des Veranlagungszeitraums 2009 für die geplante Anschaffung mehrerer Wirtschaftsgüter antragsgemäß um einen Investitionsabzugsbetrag von 37.520 € gemindert. Die Steu-

erpflichtige hat bis zum Ablauf des Investitionszeitraums nicht alle Anschaffungen wie geplant vorgenommen. Das Finanzamt hat es unterlassen, einen anteiligen Investitionsabzugsbetrag von 23.720 € rückgängig zu machen. Auf Hinweis des Rechnungshofs hat das Finanzamt dies nachgeholt und Mehrsteuern von 6.973 € festgesetzt.

15.5 Unterlassene Hinzurechnung des Investitionsabzugsbetrags

- 356** In einigen Fällen hatten die Steuerpflichtigen zwar Investitionen getätigt, die gewinnerhöhende Hinzurechnung des Investitionsabzugsbetrags im Jahr der Anschaffung aber unterlassen (vgl. T 350).

So hatte beispielsweise in einem Fall das Finanzamt bereits im Februar 2014 festgestellt, dass die Steuerpflichtige den im Veranlagungszeitraum 2009 für die Anschaffung von zwei Wirtschaftsgütern berücksichtigten Investitionsabzugsbetrag von 30.180 € in dem jeweiligen Jahr der Anschaffung (hier: die Jahre 2011 und 2012) dem Gewinn nicht wieder hinzugerechnet hatte. Das Finanzamt hatte davon abgesehen, die betreffenden Steuerfestsetzungen zu ändern. Es beabsichtigte, zunächst die Ergebnisse einer geplanten Betriebsprüfung abzuwarten. Mehr als acht Monate später hatte das Finanzamt mit der Betriebsprüfung noch nicht begonnen. Auf Anregung des Rechnungshofs hat es den Fall umgehend wieder aufgegriffen und Mehrsteuern von insgesamt 10.705 € festgesetzt.

15.6 Mangelhafte Überwachung

- 357** Die Finanzämter haben die vom Rechnungshof geprüften Investitionsabzugsbeträge nicht ausreichend überwacht. Häufig fehlten die vorgeschriebenen Überwachungsbögen (vgl. T 352). Teilweise hatten die Finanzämter diese für das Wirtschaftsjahr des Abzugs zwar noch angelegt, sie dann aber nicht weitergeführt.

Auch die IT-gestützt ergangenen Bearbeitungshinweise haben die Finanzämter nicht hinreichend beachtet. Diese waren zu fast allen vom Rechnungshof beanstandeten Fällen ergangen und hatten die Dienstkräfte zu einer Prüfung des Investitionsabzugsbetrags aufgefordert.

15.7 Unzureichende Prüfung der Nutzungsvoraussetzungen

- 358** Wird das Wirtschaftsgut nicht bis zum Ende des dem Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung folgenden Wirtschaftsjahres ausschließlich oder fast ausschließlich betrieblich genutzt, sind der Abzug sowie die Hinzurechnung des Investitionsabzugsbetrags rückgängig zu machen. Eine außerbetriebliche Nutzung von mehr als 10 % ist dabei bereits schädlich. Die entsprechenden Steuerbescheide

sind ggf. zu ändern (vgl. T 350). Es handelt sich hierbei zwar lediglich um Gewinnverschiebungen zwischen dem Wirtschaftsjahr der Inanspruchnahme des Investitionsabzugsbetrags und dem Wirtschaftsjahr der Hinzurechnung (vgl. T 350). Dennoch ist ein sachgerechter Gesetzesvollzug erforderlich, weil in diesen Fällen für den Veranlagungszeitraum, in dem der Abzug rückgängig zu machen ist, regelmäßig Nachzahlungszinsen gemäß § 233a Abs. 2 AO festzusetzen sind.

Bei den meisten Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, wie Maschinen und Einrichtungsgegenständen, besteht kein Anlass, den Umfang der betrieblichen Nutzung infrage zu stellen. Anders verhält es sich hingegen bei Kraftfahrzeugen, die häufig auch für außerbetriebliche Zwecke verwendet werden. Der Rechnungshof ist beim Finanzamt Charlottenburg deshalb gezielt der Frage nachgegangen, ob dieses Finanzamt hinreichend überwacht hat, ob die Nutzungsvoraussetzungen gemäß § 7g EStG eingehalten werden. Es ist in diesen Fällen zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Investitionsabzugsbetrags zunächst zutreffend davon ausgegangen, dass die Nutzungsvoraussetzungen erfüllt sein werden. Nach der Anschaffung hätte das Finanzamt jedoch prüfen müssen, ob dies auch tatsächlich der Fall war. 359

Die private Nutzung eines Kraftfahrzeugs, das zu mehr als 50 % betrieblich genutzt wird, ist nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 EStG für jeden Kalendermonat mit 1 % des inländischen Listenpreises im Zeitpunkt der Erstzulassung zuzüglich der Kosten für Sonderausstattung einschließlich Umsatzsteuer anzusetzen (sog. 1 %-Regelung). Hiervon abweichend kann der Steuerpflichtige die auf die Privatfahrten entfallenden Aufwendungen durch ein ordnungsgemäßes Fahrtenbuch nachweisen.

Sofern der Steuerpflichtige die sog. 1 %-Regelung zur Ermittlung des Privatanteils anwendet, hätte das Finanzamt den Investitionsabzugsbetrag rückgängig machen müssen, weil das Bundesministerium der Finanzen in seinem Schreiben vom 8. Mai 2009 (BStBl. I 2009 S. 633) festgelegt hat, dass dann grundsätzlich von einem schädlichen außerbetrieblichen Nutzungsumfang auszugehen ist.

Der Rechnungshof hat beim Finanzamt Charlottenburg 73 Fälle überprüft, bei denen die Steuerpflichtigen für die geplante Anschaffung von Kraftfahrzeugen Investitionsabzugsbeträge von insgesamt 900.000 € gewinnmindernd in Anspruch genommen haben. Im Jahr der Anschaffung haben sie den Investitionsabzugsbetrag gewinnerhöhend hinzugerechnet. Das Finanzamt hatte bei 50 dieser Fälle, also bei mehr als zwei Dritteln, mit einem Volumen von 500.000 € nicht ausreichend geprüft, ob die Kraftfahrzeuge tatsächlich zu nicht mehr als 10 % außerbetrieblich genutzt wurden. Das Finanzamt hat die notwendigen Arbeiten nachgeholt und bei 34 Fällen geänderte Steuerfestsetzungen für das Jahr des Abzugs sowie für das Jahr der Hinzurechnung vorgenommen. Im Ergebnis hat es Investitionsabzugsbeträge von 346.000 € rückgängig gemacht und Nachzahlungszinsen gemäß § 233a AO in Höhe von 25.000 € festgesetzt. 360

15.8 Übertragung der Prüfungsergebnisse auf die übrigen Finanzämter Berlins

- 361 Nach den Daten des Technischen Finanzamts waren bei den nicht in die Prüfung einbezogenen Finanzämtern für die Veranlagungszeiträume 2008 und 2009 noch Investitionsabzugsbeträge von 36,8 Mio. € aufgezeichnet, die bisher nicht hinzugerechnet oder rückgängig gemacht wurden. Aufgrund der Feststellungen bei den geprüften Finanzämtern hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, auch bei den nicht in die Prüfung einbezogenen Finanzämtern vergleichbare Überprüfungen vorzunehmen. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung hierfür seine Auswertungen zur Verfügung gestellt.

15.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 362 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die festgestellten Defizite bestätigt. Sie hat die Berliner Finanzämter über die Feststellungen des Rechnungshofs informiert und ihnen eine überarbeitete Arbeitshilfe für Fälle mit Investitionsabzugsbeträgen zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus hat sie die IT-Unterstützung erweitert und angewiesen, die Investitionsabzugsbeträge und deren Entwicklung elektronisch aufzuzeichnen. Damit entfällt künftig der bisherige papierne Überwachungsbogen.

Die geprüften Finanzämter haben alle beanstandeten Fälle bearbeitet und dabei Steuern und steuerliche Nebenleistungen von 575.000 € festgesetzt. Die Senatsverwaltung hat mit der Prüfung der Investitionsabzugsbeträge bei den übrigen Finanzämtern begonnen. Sie hat zudem zugesagt, zukünftig anhand von Fachgeschäftsprüfungen die zutreffende Bearbeitung der entsprechenden Fälle zu überprüfen.

Im Übrigen weist die Senatsverwaltung darauf hin, dass die Regelungen zur Überwachung der Inanspruchnahme von Investitionsabzugsbeträgen in der Praxis nur schwer umsetzbar seien. Die unzureichende Überwachung und deren Folgen stelle deshalb kein alleiniges Problem der Berliner Finanzverwaltung dar. Auch in anderen Bundesländern seien vergleichbare Defizite zu verzeichnen.

- 363 Die Ausführungen der Senatsverwaltung für Finanzen rechtfertigen das unzureichende Verwaltungshandeln nicht, zumal bei den vom Rechnungshof geprüften Fällen regelmäßig IT-gestützte Bearbeitungshinweise ergangen sind. Überträgt man das von der Senatsverwaltung angeführte finanzielle Mehrergebnis von 575.000 € auf die übrigen Berliner Finanzämter, ergäben sich Nachforderungen in Millionenhöhe.

15.10 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Bearbeitungsqualität in Zusammenhang mit Investitionsabzugsbeträgen bei den geprüften Finanzämtern unzureichend ist. Steuerausfälle in beachtlicher Höhe ergeben sich wegen 364

- fehlender Rückgängigmachung des Investitionsabzugsbetrags nach ganz oder teilweise unterbliebener Investition,
- unterlassener Hinzurechnung des Investitionsabzugsbetrags im Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung sowie
- einer unzureichenden Prüfung der Nutzungsvoraussetzung.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **berlinweit die Investitionsabzugsbeträge der Veranlagungszeiträume 2008 und 2009 überprüfen lässt, die bisher noch nicht hinzugerechnet oder rückgängig gemacht wurden und**
- **sich durch Fachgeschäftsprüfungen davon überzeugt, dass die Investitionsabzugsbeträge künftig zutreffend gehandhabt werden.**

16 Weiterhin Bearbeitungsdefizite in der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle des Finanzamts Schöneberg

Bei der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle des Finanzamts Schöneberg waren im Festsetzungsbereich 45 % der geprüften Steuerfestsetzungen unzureichend bearbeitet. In 93 % der überprüften Rückstandsfälle verzögerte sich der Beginn der eigentlichen Vollstreckungstätigkeit um mindestens sechs Wochen. Darüber hinaus war die sich anschließende Weiterbearbeitung in 56 % dieser Fälle zu beanstanden. Diese Bearbeitungsdefizite haben zu einem nicht bezifferbaren Schaden für das Land geführt.

16.1 Einleitung

Erneut waren die Arbeitsweise und der Arbeitsstand in der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle (ESSt) Gegenstand einer Prüfung durch den Rechnungshof. Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahresberichten 1998 (T 349 bis 363), 2002 (T 383 bis 391) und 2008 (T 244 bis 251) auf Organisations- und Bearbeitungsmängel in diesem Bereich hingewiesen. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer ist eine finanziell bedeutsame Landessteuer. Ihr Jahresaufkommen betrug 2014 im Land Berlin fast 212 Mio. €. Für die Verwaltung dieser Steuer ist zentral das Finanzamt Schöneberg zuständig. 365

16.2 Arbeitsabläufe in der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle

- 366** Die ESSt umfasst vier Teams. Diese Teams gliedern sich jeweils in einen Vorprüfungs- und einen Festsetzungsbereich. Im Jahr 2014 sind ausweislich der Quartalsstatistiken der Senatsverwaltung für Finanzen in der ESSt 35.454 Sterbefallmitteilungen eingegangen und 14.884 Schenkungen angezeigt worden. Diese werden nach ihrer Registrierung zunächst von den Dienstkräften des jeweiligen Vorprüfungsbereichs bearbeitet. Sie ordnen den Sterbefallmitteilungen personell die dazu eingehenden Anzeigen der Vermögensverwalter, Banken und Versicherungen über die Höhe der Nachlasswerte, Kopien von Testamenten und ähnliche Unterlagen zu. Stellen sie dabei fest, dass sich aufgrund der vorliegenden Unterlagen voraussichtlich eine Steuer ergeben wird, versenden sie Steuererklärungsvordrucke an die Erben und leiten den Vorgang dem Festsetzungsbereich zu. Analog dazu werden Schenkungsvorgänge ebenfalls nur an den Festsetzungsbereich abgegeben, wenn sich voraussichtlich eine Steuer ergibt. So hat der Vorprüfungsbereich im Jahr 2014 von den o. g. Vorgängen 3.508 Sterbefälle und 2.669 Schenkungsvorgänge an den Festsetzungsbereich weitergeleitet. Der Festsetzungsbereich überwacht den Eingang der Steuererklärungen, klärt – soweit erforderlich – den Sachverhalt auf, um dann ggf. eine Steuer festzusetzen. Insgesamt setzten die Dienstkräfte des Festsetzungsbereichs im Jahr 2014 bei 2.017 Sterbefällen und 1.071 Schenkungsvorgängen Steuern von fast 288 Mio. € fest (nur Erstfestsetzungen). Die Fälle, in denen keine Steuer festzusetzen ist, werden entweder sofort im Vorprüfungsbereich oder später im Festsetzungsbereich als steuerfrei verfügt.
- 367** Die jährlich etwa 35.000 Sterbefallmitteilungen der Berliner Standesämter gehen nach wie vor in Papierform beim Finanzamt ein. Diese werden von zwei Dienstkräften der ESSt manuell in der elektronischen Sterbefallkartei erfasst. Der Rechnungshof hatte bereits in einer vorangegangenen Prüfung gefordert, das herkömmliche Mitteilungsverfahren der Standesämter im Interesse eines effektiven und effizienten Verwaltungsverfahrens durch elektronischen Datenaustausch zu ersetzen. Dies ist immer noch nicht geschehen.

16.3 Bearbeitungsunterbrechungen im Vorprüfungsbereich

- 368** Stellt der Vorprüfungsbereich beim Zusammentragen der eingehenden Informationen (vgl. T 366) fest, dass bestimmte von dem Finanzamt festgelegte Betragsgrenzen überschritten sind, fordert er von den Erben nach Ablauf einer Pietätsfrist von sechs Monaten nach dem Todestag des Erblassers eine Erbschaftsteuererklärung an. Schenkungsteuererklärungsvordrucke sollen bereits im ersten Monat nach Bekanntwerden des Schenkungsvorgangs versandt werden. Für bedeutende Steuerfälle, sog. (betragsdefinierte) Großfälle, sollen in Sterbefällen bereits nach Ablauf einer Pietätsfrist von drei Monaten und in Schenkungsfällen sofort die Steuererklärungsvordrucke versandt werden.



Der Rechnungshof hat stichprobenartig bei 164 Steuerfestsetzungen geprüft, wie die diesen Festsetzungen zugrunde liegenden 93 Vorgänge zuvor im Vorprüfungsbereich bearbeitet worden sind. Von diesen 164 Steuerfestsetzungen wären 104 als Großfälle bevorzugt zu bearbeiten gewesen. Bei 39 (davon 33 Großfälle) der 164 geprüften Steuerfestsetzungen, mithin bei fast einem Viertel, hatte der Vorprüfungsbereich ohne erkennbaren Grund die zeitlichen Vorgaben nicht eingehalten, sondern überschritt diese um bis zu zwölf Monate. Durch die verspätete Abgabe der Vorgänge an den Festsetzungsbereich kommt es im Ergebnis auch zu verspäteten Festsetzungen. Insbesondere bei Großfällen ist dies wegen der Höhe der fiskalischen Auswirkungen nicht hinnehmbar. Der Rechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert sicherzustellen, dass hier die eigenen Vorgaben von den Dienstkräften auch umgesetzt werden.

16.4 Beanstandungsquote von 45 % im Festsetzungsbereich

Der Festsetzungsbereich soll die Steuerfälle nach Möglichkeit in einem Arbeitsgang abschließen. Grundsätzlich soll den Angaben des Steuerpflichtigen gefolgt werden, soweit sie schlüssig und glaubhaft sind. Offensichtliche Fehler sind richtigzustellen. In Fällen mit erheblicher steuerlicher Auswirkung soll die Steuer unverzüglich unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gemäß § 164 AO festgesetzt werden, auch wenn einzelne Besteuerungsgrundlagen noch fehlen, unvollständig oder vorläufig sind. 369

Der Rechnungshof hat stichprobenartig 176 Steuerfestsetzungen, davon 115 Großfälle, geprüft. Insgesamt war die Bearbeitung von 79 Steuerfestsetzungen teilweise mehrfach zu beanstanden. Das entspricht einer Beanstandungsquote von 45 %. Bei 18 Festsetzungen, darunter 12 Großfälle, waren bis zur ersten Festsetzung ungerechtfertigte Bearbeitungsunterbrechungen von bis zu neun Monaten zu verzeichnen. Der Rechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert, Großfälle – insbesondere in Hinblick auf deren fiskalischer Bedeutung – künftig zielgerichteter zu bearbeiten.

Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht waren die Arbeitsergebnisse in der ESSt fehlerhaft. So haben die Dienstkräfte bei Sachverhalten, in denen Wohnungseigentum übertragen wurde, zumeist nicht überprüft, ob eine Instandhaltungsrücklage gebildet wurde. In Anwendung des Urteils des Bundesfinanzhofs vom 9. Oktober 1991 (BStBl. II 1992 S. 152) ist die Instandhaltungsrücklage neben dem Wohnungseigentum im Sinne des § 93 Bewertungsgesetz als gesonderte Kapitalforderung dem steuerpflichtigen Erwerb hinzuzurechnen. Die Dienstkräfte des Finanzamts Schöneberg wurden von der Senatsverwaltung hierauf im Jahr 2012 ausdrücklich hingewiesen. In 30 der geprüften 176 Steuerfestsetzungen lag ein Sachverhalt mit übertragenem Wohnungseigentum vor. In sechs Fällen hatten die Begünstigten ihrerseits bereits in der Steuererklärung eine Instandhaltungsrücklage angegeben. In den übrigen 24 Fällen hatten die Begünstigten keine Instandhaltungsrücklage 370

erklärt. In keinem dieser Fälle hat das Finanzamt den Sachverhalt diesbezüglich aufgeklärt, obwohl nach § 21 Abs. 5 Nr. 4 Wohnungseigentumsgesetz bei Wohnungseigentum eine Instandhaltungsrücklage zu bilden ist. In jedem überprüften Fall hätte der Ansatz der Instandhaltungsrücklage die Steuer erhöht, da hierfür keine Steuerbefreiung nach § 13 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz vorgesehen ist.

- 371 Außerdem hat es das Finanzamt in zwölf Fällen ohne nachvollziehbaren Grund unterlassen, Verspätungszuschläge festzusetzen. Das Finanzamt kann gegen diejenigen, der seiner Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommt, einen Verspätungszuschlag von bis zu 10 % der festgesetzten Steuer festsetzen (§ 152 AO). Der Rechnungshof hatte bereits gelegentlich seiner Prüfung im Jahr 2007 festgestellt, dass die ESSt in einer Vielzahl einschlägiger Fälle davon keinen Gebrauch gemacht hat. Auch bei der aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof wieder feststellen müssen, dass das Finanzamt selbst in den Fällen, bei denen es die Besteuerungsgrundlagen im Wege der Schätzung ermitteln musste, keine Verspätungszuschläge festgesetzt hat. So hat es beispielsweise bei einem Sterbefall mit einem Nachlassvermögen von 12 Mio. €, nachdem die beiden dem Finanzamt bekannten Erben trotz Aufforderung keine Steuererklärung eingereicht hatten, die Besteuerungsgrundlagen geschätzt und im März 2012 eine Erbschaftsteuer von 275.000 € je Erben unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt. Auf die Festsetzung eines Verspätungszuschlags hat es dabei aus nicht nachvollziehbaren Gründen verzichtet.

16.5 Erhebliche Bearbeitungsdefizite in der Erhebungsstelle

- 372 Ganz überwiegend wird die Erbschaft- und Schenkungsteuer von den Begünstigten fristgemäß entrichtet, zumal die Steuerpflichtigen regelmäßig einen Vermögenszuwachs zu verzeichnen haben. So waren zum 31. Dezember 2014 tatsächlich lediglich für Beträge von weniger als 1 % des Kassensolls Rückstandsanzeigen erstellt worden. Für die Bearbeitung dieser wenigen Rückstandsfälle ist unabhängig von der Betragsgröße in der ESSt zentral eine Dienstkraft zuständig. Der Rechnungshof hat 55 Vollstreckungsfälle mit einem Rückstandsvolumen von etwa 1,6 Mio. € auf eine zeitnahe und sachgerechte Bearbeitung hin überprüft. In 93 % der geprüften Fälle hat die Vollstreckungstätigkeit erst frühestens sechs Wochen nach Eingang der Rückstandsanzeige begonnen. Die zuständige Dienstkraft hatte in diesen Fällen nach Ablauf von zwei Wochen zunächst eine Zahlungsaufforderung mit einer Frist von einer Woche versandt und den Zahlungseingang erst nach drei Wochen überprüft.

Bei Rückständen von mehr als 2.500 € läuft diese Bearbeitungsweise den Grundsätzen des beschleunigten Mahnverfahrens zuwider. Nach der AO-Kartei Berlin – Vollstreckung – § 259 Karte 3 ist üblicherweise ein monatlicher Mahnlauf vorgesehen. Für Rückstände von mehr als 2.500 € gibt es einen sog. täglichen Mahn-

lauf, d. h. bereits nach Ablauf von zehn Kalendertagen nach Fälligkeit ergeht eine Mahnung. Einen weiteren Monat nach der Mahnung wird die Rückstandsanzeige gefertigt und der Fall der Erhebungsstelle zugeleitet. Spätestens jedoch mit Einführung der (neuen) „Bearbeitungsstandards für Vollstreckungsfälle“ im Jahr 2014 sollen Zahlungsaufforderungen über das automatisierte Mahnverfahren hinaus nur noch in Ausnahmefällen versandt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig auch in der ESSt entsprechend verfahren und die gesetzte Zahlungsfrist zeitnah überwacht wird.

Darüber hinaus war die sich anschließende Weiterbearbeitung in 56 % der geprüften Fälle zu beanstanden. Bleiben die versandten Zahlungsaufforderungen erfolglos, veranlasst die Dienstkraft als nächste Maßnahme zumeist eine Kontopfändung. Soweit Grundstücke vererbt oder verschenkt wurden, beantragt sie die Eintragung einer Sicherungshypothek. Letztere Maßnahme zielt jedoch einzig auf die Sicherung des Anspruchs, nicht aber auf dessen Realisierung. Mietpfändungen hat die Dienstkraft dagegen in keinem vom Rechnungshof eingesehenen Fall veranlasst. Unabhängig von der Höhe des rückständigen Betrags sieht sie nach eigener Aussage davon ab, mehrere Vollstreckungsmaßnahmen gleichzeitig zu ergreifen. 373

Einsicht in die Festsetzungsakten nimmt die Dienstkraft grundsätzlich nicht. Von sachdienlichen Angaben, wie pfändbaren Kontoverbindungen oder von Abtretungsangeboten bezüglich Aktienpaketen, erlangt sie dadurch keine Kenntnis. Beispielhaft sei hier ein Fall geschildert, in dem der Begünstigte von seinem Onkel etwa 232.000 € in Form von Bankguthaben und Aktiendepots geerbt hat. Das Finanzamt setzte eine Erbschaftsteuer von 40.000 € fest, deren Stundung der Begünstigte beantragte. Als Begründung gab er an, dass er die ererbten Bankguthaben schon zur Tilgung privater Schulden verbraucht hätte und nur noch über das Aktiendepot im Wert von 80.000 € verfüge, das er jedoch erst noch auflösen müsse. Der Festsetzungsbereich lehnte folgerichtig den Stundungsantrag ab, informierte darüber aber nicht den Erhebungsbereich. Bis die für die Erhebung zuständige Dienstkraft die erste – letztlich erfolglose – Vollstreckungsmaßnahme (Pfändung des Bankkontos des Begünstigten) ergriff, vergingen vier Monate. Das ererbte Aktiendepot hatte der Begünstigte zwischenzeitlich aufgelöst und auch dieses Geld verbraucht. Hätte die Erhebungsstelle frühzeitig von dem Aktiendepot Kenntnis erlangt, hätte das Aktiendepot zur Sicherung des Steueranspruchs gepfändet und ggf. verwertet werden können. So waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch 34.000 € rückständig.

Der vollständigen und zeitnahen Steuererhebung kommt in Anbetracht der Haushaltslage Berlins besondere Bedeutung zu (vgl. § 34 LHO). Insbesondere eine erfolgreiche Tätigkeit der Erhebungsstelle kann hierzu entscheidend beitragen. Der Rechnungshof hat das Finanzamt aufgefordert, künftig zeitnah konsequente und zielführende Vollstreckungsmaßnahmen zu ergreifen und dazu alle ihm zur Verfügung stehenden Informationen zu nutzen.

16.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 374 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die festgestellten Defizite eingeräumt und eingestanden, dass diese hinsichtlich der Erhebungsstelle vermeidbar gewesen wären, wenn das Finanzamt die bestehenden Weisungen beachtet hätte. Sie hat zugesagt, dafür zu sorgen, dass dies künftig der Fall sein wird. Im Übrigen hat das Finanzamt erste Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität ergriffen.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof geforderten elektronischen Datenübermittlung der Sterbefallmitteilungen hat die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass eine entsprechende Aufgabenanmeldung im Rahmen der „Koordinierten neuen Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“ (KONSENS – Einsatz bundeseinheitlicher Software für das Besteuerungsverfahren) erfolgt sei. Die entsprechenden Entscheidungsgremien hätten die Aufgabe bereits angenommen und einem KONSENS-Verfahren zugeordnet. Die bundesweite Umsetzung werde für das Jahr 2019 angestrebt.

16.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 375 Der Rechnungshof beanstandet die Bearbeitungsdefizite bei der Erhebung und Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Diese haben zu einem nicht bezifferbaren Schaden für das Land geführt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die ESSt des Finanzamts Schöneberg

- **künftig in allen Fällen mit übertragenem Wohnungseigentum klärt, ob eine Instandhaltungsrücklage steuererhöhend zu berücksichtigen ist,**
- **in allen relevanten Fällen nach § 152 AO einen Verspätungszuschlag festsetzt und**
- **ungerechtfertigte Bearbeitungsunterbrechungen in allen Phasen des Festsetzungs- und Erhebungsverfahrens vermeidet.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen schnellstmöglich geeignete Maßnahmen ergreift, um Bearbeitungsdefizite künftig zu vermeiden.



Juristische Personen des öffentlichen Rechts

17 Besserstellung von Teilen des Personals sowie unbegründete finanzielle Vergünstigungen für Beschäftigte der Berliner Verkehrsbetriebe

Die Berliner Verkehrsbetriebe zahlen den vor dem 1. September 2005 eingestellten Beschäftigten tarifliche Sicherungsbeträge, die ihre ursprüngliche Funktion verloren haben. Dadurch entstehen alleine im Bereich der Verwaltung der Berliner Verkehrsbetriebe zusätzliche Ausgaben im Umfang von 3,5 Mio. € jährlich. Darüber hinaus gewähren sie mit längeren als im Mutterschutzgesetz vorgeschriebenen Schutzfristen außertarifliche Leistungen. Außerdem haben sie keine einheitlichen Eingruppierungsregelungen für Beschäftigte mit Abwesenheitszeiten.

17.1 Einleitung

Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) sind seit dem 1. Januar 1994 eine Anstalt öffentlichen Rechts. Im Geschäftsjahr 2014 hatten die BVG ca. 11.500 Beschäftigte. Der betriebliche Aufwand lag bei fast 1 Mrd. €; hiervon entfallen mit mehr als 0,5 Mrd. € über 50 % auf das Personal. 376

Die BVG wenden seit dem 1. September 2005 einheitlich für alle Beschäftigten den Tarifvertrag zur Regelung der Arbeitsbedingungen bei den Nahverkehrsbetrieben im Land Berlin (TV-N Berlin) an. Zuvor galt für den geprüften Personenkreis der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT bzw. BAT-O). Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für die Beschäftigten der Verwaltung der BVG (1.429 Beschäftigte, Stand: 1. August 2013) stichprobenweise geprüft und berichtet über diejenigen wesentlichen Beanstandungen, die von den BVG bisher nicht ausgeräumt worden sind. 377

17.2 Sicherungseinkommen für Altbeschäftigte

Die zum Zeitpunkt des Wechsels in das neue Tarifrecht vorhandenen Beschäftigten (Altbeschäftigte) sollten durch die Überleitung nicht schlechter gestellt werden, insbesondere keine Gehaltseinbußen erfahren. Es wurden daher für diesen Personenkreis besondere tarifliche Regelungen vereinbart. Die Altbeschäftigten haben abweichend von der tariflichen Arbeitszeit von derzeit 39 Wochenstunden 36,5 Wochenstunden zu leisten. Sie erhalten das sich aus der Überleitung in das 378

neue Tarifrecht ergebende Entgelt sowie aufgrund der tariflichen Sicherungsvereinbarung eine Zulage in Höhe der Differenz zwischen ihren bisherigen und den neuen regelmäßigen Entgeltbestandteilen, jeweils anteilig zur reduzierten Arbeitszeit. Sofern sich Altbeschäftigte bei der Überleitung in den TV-N Berlin in einem Bewährungs-, Tätigkeits-, Zeit- oder Fallgruppenaufstieg befunden haben, wurden zudem fiktive Sicherungsbeträge errechnet, die zum Zeitpunkt des jeweiligen Aufstiegs nach dem bis zum 31. August 2005 geltenden Tarifrecht wirksam werden.

Die ermittelten Sicherungsbeträge bleiben in der Regel unverändert bestehen und verringern sich auch nicht bei einer späteren tariflichen Entgelterhöhung, einem Stufenaufstieg sowie einer Höhergruppierung. In den geprüften Fällen betrug der Sicherungsbetrag monatlich durchschnittlich 558 €, in Einzelfällen bis zu 1.200 €. Das gesamte finanzielle Volumen des Sicherungsbetrages beträgt hochgerechnet auf 1.294 Altbeschäftigte etwa 8,6 Mio. € jährlich.

In 40 % der geprüften Fälle sind die Altbeschäftigten seit ihrer Überleitung in höhere Entgeltgruppen aufgestiegen, meistens durch Zuweisung anderer oder durch Höherbewertung der bisher ausgeübten Tätigkeiten. Zwischen ihrem Entgelt zum Zeitpunkt der Überleitung und der aktuellen Eingruppierung liegen durchschnittlich drei, in zwei Fällen bereits sechs Entgeltgruppen. In diesen Fällen ist der ursprüngliche Zweck des Sicherungseinkommens, Gehaltseinbußen zu vermeiden, längst entfallen. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl der Altbeschäftigten der Verwaltung führt dies zu zusätzlichen Ausgaben von etwa 3,5 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof hat die unverändert hohen Ausgaben im Rahmen der Sicherungsvereinbarung beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die BVG sich zumindest um eine Reduzierung bemühen.

17.3 Verlängerung der Schutzfristen nach dem Mutterschutzgesetz

- 379 Der Vorstand der BVG hat im Jahr 2010 eine bis zum 31. Mai 2020 geltende außertarifliche Regelung beschlossen, nach der werdende Mütter eine zusätzliche Freistellung erhalten. Unter Fortzahlung der Bezüge werden diese vier Wochen vor Beginn der gesetzlichen Mutterschutzfrist von der Arbeitsleistung freigestellt.

Das Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter (Mutterschutzgesetz) gewährleistet im Arbeitsrecht während der Schwangerschaft und für einige Zeit nach der Entbindung umfassenden Schutz. Während der Schutzfrist, die in der Regel sechs Wochen vor dem Entbindungstermin beginnt und acht bzw. bei Mehrlingsgeburten zwölf Wochen danach endet, besteht ein Entgeltschutz in Form von Mutterschaftsgeld und einem Zuschuss in Höhe der Differenz zum ursprünglichen Erwerbseinkommen. Darüber hinaus regelt das Mutterschutzgesetz Beschäftigungsverbote und Kündigungsschutz. Der Gesetzgeber hat insbesondere bei den Beschäftigungsverboten eine Reihe von Tätigkeiten aufgelistet, mit denen werdende Mütter nicht oder ab einem bestimmten Schwangerschaftsmonat nicht mehr beschäftigt

werden dürfen (vgl. § 4 Mutterschutzgesetz). Kostenträger des Entgeltsschutzes nach dem Mutterschutzgesetz sind Arbeitgeber, Krankenkassen und der Bund.

Sowohl die Freistellungstatbestände als auch die Beschäftigungsbeschränkungen für werdende Mütter sind damit umfassend geregelt. Für einen darüber hinausgehenden Schutz der Beschäftigten der BVG ist kein betrieblicher Anlass erkennbar, zumal der Aufwand hierfür ausschließlich von den BVG finanziert wird. Der Rechnungshof hat die Besserstellung der Beschäftigten beanstandet und die BVG aufgefordert, die Regelung unverzüglich aufzuheben.

17.4 Berücksichtigung von Ausfallzeiten

Bei Eingruppierungen der Beschäftigten besteht die Möglichkeit, fehlende personenbezogene Anforderungen (Abschluss einer Ausbildung oder eine sonstige fachliche Qualifikation) dadurch zu ersetzen, dass den Beschäftigten „gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen“ bescheinigt werden. So regelt die Entgeltordnung (Anlage 1 zum TV-N Berlin) in ihren Vorbemerkungen, wann der zuständige Fachvorgesetzte die Gleichwertigkeit frühestens feststellen kann. Ferner ist bestimmt, welche Voraussetzungen sowohl der Bestätigende als auch der Beschäftigte erfüllen müssen und wann in welchen Entgeltgruppen frühestens eine Gleichwertigkeit für welchen Bildungsabschluss festgestellt werden kann. Tariflich nicht geregelt ist jedoch, welche Auswirkungen längere Abwesenheitszeiten wie Elternzeit oder andere Freistellungen auf den Feststellungszeitpunkt haben. Die BVG treffen in diesen Fällen jeweils Einzelentscheidungen. 380

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den BVG dringend empfohlen, sich alsbald um eine einheitliche tarifliche Regelung zu bemühen und damit die Berücksichtigung von Ausfallzeiten möglichst zu begrenzen.

17.5 Stellungnahme der BVG

Zu den Sicherungsbeträgen haben die BVG sich auf die tarifvertraglichen Vereinbarungen berufen, nach denen weder lineare Entgelterhöhungen noch sonstige Entgeltsteigerungen angerechnet werden dürfen. Trotz der Sicherungsbeträge habe sich das Einkommen der Altbeschäftigten, insbesondere durch die Absenkung der Arbeitszeit, den Wegfall des Urlaubsgeldes und die Kürzung der Weihnachtsgeldzuwendung, reduziert. Bereits im Jahr 2008 sei die Forderung der Arbeitgeberseite, Entgeltsteigerungen auf die Sicherungsbeträge anzurechnen, nach wochenlangen Streikmaßnahmen zurückgenommen worden. Um die Motivation ihrer Beschäftigten nicht zu gefährden, sei es nicht beabsichtigt, das Thema im Rahmen von Tarifverhandlungen erneut aufzugreifen. Zudem würden sich die Zahlungen durch altersbedingtes Ausscheiden von Jahr zu Jahr verringern. 381

Zu der erweiterten Mutterschutzfrist haben die BVG ausgeführt, dass es sich um eine soziale Maßnahme zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie handle, die die Attraktivität der BVG als Arbeitgeber steigere. Zudem würden erfahrungsgemäß die wenigsten werdenden Mütter bis zum Beginn der gesetzlichen Mutterschutzfrist vollumfänglich arbeitsfähig bleiben.

Gegen eine Regelung über die Berücksichtigung von Ausfallzeiten bei der Gleichwertigkeitsfeststellung haben sich die BVG mit der Begründung gewandt, eine Benachteiligung von Beschäftigten mit Abwesenheitszeiten ausschließen zu wollen. Sie halten eine Herausnahme sämtlicher Freistellungszeiten für tarifvertraglich nicht durchsetzbar. Durch die Beteiligung der Fachabteilung Tarif und Service sei ein einheitliches Verfahren gesichert.

- 382 Die Stellungnahme der BVG geht an der Sache vorbei. Sie berücksichtigen nicht, dass der Rechnungshof den Bestand der Sicherungsbeträge nur in den Fällen infrage stellt, in denen ihr ursprünglicher Zweck, Gehaltseinbußen zu vermeiden, entfallen ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nach der Überleitung ein Aufstieg in höhere Entgeltgruppen erfolgt ist.

Die BVG verkennen außerdem, dass bezahlte Freistellungen für werdende Mütter schon wegen der unterschiedlichen Finanzierung nicht wie Beschäftigungsverbote oder Zeiten von Arbeitsunfähigkeit zu behandeln sind. Abgesehen von den umfassenden gesetzlichen Mutterschutzvorschriften ist eine außertarifliche Besserstellung des Personals an dem gesetzlichen Gebot der kostengünstigen Leistungserbringung zu messen (§ 3 Abs. 1 Berliner Betriebe-Gesetz). Für zusätzliche Leistungen ist daher kein Raum.

Ebenso wenig überzeugt die Stellungnahme der BVG zu den Ausfallzeiten. Worin eine Benachteiligung von Beschäftigten mit Abwesenheitszeiten bestehen soll, erläutern die BVG nicht. Eine einheitliche und nicht allein von der Einschätzung der jeweiligen Fachvorgesetzten abhängige Regelung würde Rechtssicherheit schaffen, die letztlich für alle Beschäftigten vorteilhaft ist. Soweit die BVG eine Nichtberücksichtigung sämtlicher Freistellungszeiten tarifvertraglich für nicht durchsetzbar halten, verkennen sie die Forderung des Rechnungshofs. In Betracht käme ebenso eine Dienstvereinbarung, die die Berücksichtigung von bestimmten Ausfallzeiten einheitlich regelt und das bisherige Verfahren optimiert.

17.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 383 Die Prüfung hat insgesamt gezeigt, dass die BVG das Gebot einer wirtschaftlichen und am Gemeinwohl orientierten Betriebsführung nicht ausreichend beachten. Dies ist aber erforderlich, um eine unnötige finanzielle Belastung der Fahrgäste zu vermeiden. Viele von ihnen sind auf die Leistungen der BVG angewiesen, um eine Ausbildung zu absolvieren, einen Beruf auszuüben und medizinische oder öffentliche Dienstleistungen zu erhalten. Soweit Fahrgäste hierfür nicht andere Verkehrs-

mittel nutzen können, sind sie faktisch gezwungen, die Beförderungsleistungen der BVG in Anspruch zu nehmen. Zudem finanzieren sich die BVG in erheblichem Umfang aus öffentlichen Mitteln. Im Jahr 2014 betragen die Zuschüsse für investive Baumaßnahmen, die Ausgleichszahlungen Verkehrsvertrag und der Ersatz von Einnahmeausfällen annähernd 580 Mio. €.

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die BVG an unzeitgemäßen tariflichen Regelungen festhalten sowie außertarifliche Leistungen gewähren.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BVG

- **darauf hinwirken, dass die Sicherungseinkommen von Altbeschäftigten in den Fällen zurückgeführt werden, in denen keine Gehaltseinbußen mehr vorhanden sind,**
- **die Besserstellung der Beschäftigten über das Mutterschutzgesetz hinaus beenden sowie**
- **Regelungen zur einheitlichen Anrechnung von Ausfallzeiten schaffen.**

18 Außerordentliche Mängel bei der Anwendung des Tarifrechts durch die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften

Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften hat in ungewöhnlich hohem Maß gegen Tarifrecht sowie gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Allein die vom Rechnungshof geprüften Fälle weisen ein Beanstandungsvolumen von annähernd 550.000 € auf.

18.1 Einleitung

Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften wurde im Jahr 1992 durch Staatsvertrag als gemeinsame Einrichtung der Länder Berlin und Brandenburg errichtet. Sie ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, trägt den Namen „Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (vormals Preußische Akademie der Wissenschaften)“ – BBAW –, hat ihren Sitz in Berlin und unterliegt der Rechtsaufsicht der für Forschung zuständigen Senatsverwaltung. Die BBAW ist in der Region Berlin-Brandenburg die größte außeruniversitäre geisteswissenschaftliche Forschungseinrichtung. 384

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhält die BBAW nach Maßgabe der jeweiligen Haushaltspläne Zuschüsse der Länder Berlin und Brandenburg. Das Verhältnis der 385

Zuschüsse beträgt zwei Drittel zu einem Drittel. Die BBAW hat weitere Finanzierungsquellen: Ihre im Berliner Akademieprogramm durchgeführten Forschungsvorhaben werden zu 50 % von den Ländern Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in denen die jeweiligen Arbeitsstellen ihren Sitz haben, sowie zur anderen Hälfte vom Bund finanziert. Die Forschungsvorhaben des Brandenburger Akademieprogrammes werden zu 50 % vom Land Brandenburg und zur anderen Hälfte vom Bund finanziert. Darüber hinaus wirbt sie Drittmittel ein. Im Jahr 2015 stellte das Land Berlin der BBAW annähernd 8 Mio. € an Zuschüssen und Zuwendungen zur Verfügung.

- 386 Für die Tarifbeschäftigten der BBAW gelten dieselben tariflichen Arbeits- und Entgeltbedingungen wie für die Beschäftigten des Landes Berlin. Aufgrund des Anwendungstarifvertrages war von 2003 bis Oktober 2010 der Bundes-Angestellten-tarifvertrag (BAT-O) anzuwenden. Seit November 2010 ist die BBAW durch den Tarifvertrag zur Übernahme des Tarifrechts des Landes Berlin dem Tarifvertrag Länder (TV-L) und dem Überleitungstarifvertrag Länder (TVÜ-Länder) verpflichtet. Die Senatsverwaltung für Finanzen stellt für die Umsetzung des TV-L und des TVÜ-Länder die jeweils in Berlin geltenden Fassungen zur Verfügung, die die Maßgaben des Angleichungstarifvertrages, des Tarifvertrages zur Regelung des Wiedereintritts des Landes Berlin in die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) und des Tarifvertrages zur Überleitung der Beschäftigten des Landes Berlin in das Tarifrecht der TdL berücksichtigen. Diese Arbeitsfassungen erläutert die Senatsverwaltung durch sog. Arbeitsmaterial im Intranet.
- 387 Der Rechnungshof hat im Jahr 2015 die Personalausgaben der BBAW stichprobenweise geprüft. Geprüft wurden insgesamt 26 einzelne Personalfälle, 21 aus dem Bereich der Akademieverwaltung, die insgesamt über 75,35 VZÄ verfügt, sowie fünf Fälle aus dem Bereich der Akademievorhaben.

18.2 Prüfungsfeststellungen

- 388 Die Prüfung ergab im Bereich des jährlich mit über 5 Mio. € bezuschussten Grundhaushalts nur in drei Fällen keine Beanstandungen. In fast der Hälfte der beanstandeten Einzelfälle wurden mehrere (bis zu fünf) Mängel festgestellt. Diese Beanstandungsquoten sind außergewöhnlich hoch.
- 389 **Stellenbewertungen** sind eine unverzichtbare Voraussetzung für die tarifgemäße Eingruppierung von Beschäftigten. Darüber hinaus bilden sie eine wesentliche Grundlage für die Haushaltsplanung und beeinflussen die Personalausgaben unmittelbar. Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Bewertung ist die Beschreibung von Aufgabenkreisen. Es sind Arbeitsvorgänge zu bilden und deren Zeitanteile an der Gesamtarbeitszeit zu bestimmen. Diese sind unter die tariflichen Eingruppierungsmerkmale zu subsumieren. In der Gesamtschau ergibt sich eine personenunabhängige Bewertung der Stelle bzw. des Arbeitsgebiets.



Die BBAW hat in den geprüften Fällen die Stellen vielfach zu hoch oder überhaupt nicht bewertet. In zahlreichen Fällen waren die Bewertungsunterlagen unvollständig. Bewertungen sind regelmäßig personen- und nicht stellenbezogen erfolgt und unzureichend begründet worden. Zudem waren Bewertungsentscheidungen häufig nicht datiert und unterschrieben. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Sowohl die Entgeltordnung zum TV-L als auch die Vergütungsordnung zum BAT-O legen für die Stellenbewertung tätigkeitsbezogene Anforderungen fest. Häufig enthalten sie darüber hinaus für die **Eingruppierung** auch personenbezogene, z. B. auf eine einschlägige abgeschlossene Ausbildung gerichtete Anforderungen. Alternativ werden in einigen Fällen zumindest gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen gefordert. Solange die personenbezogenen Anforderungen nicht erfüllt sind, sind die Beschäftigten in sinngemäßer Lückenausfüllung eine Entgeltgruppe niedriger einzugruppieren. Die BBAW hat dies durchgängig in allen sieben Fällen der Stichprobe nicht beachtet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. 390

Beschäftigte, denen vorübergehend eine **höherwertige Tätigkeit** übertragen wird, erhalten eine **persönliche Zulage**, sofern die höherwertige Tätigkeit mindestens einen Monat ausgeübt wurde (§ 14 TV-L). Zulässige Übertragungsgründe sind Vertretungsfälle, z. B. bei einer Arbeitsunfähigkeit, einem Beschäftigungsverbot nach dem Mutterschutzgesetz oder in Fällen längerer Vakanzen, wenn sich z. B. die Neubesetzung einer Stelle verzögert. In jedem dieser Fälle gibt es eine Stelle oder bei zeitlich befristeten Aufgaben eine Beschäftigungsposition, deren Wertigkeit im Regelfall bereits feststeht; anderenfalls ist sie aus Anlass der vorübergehenden Übertragung festzustellen. 391

Die BBAW hat viele höherwertige Tätigkeiten vorübergehend übertragen und hierfür persönliche Zulagen gezahlt. Ein zulässiger Grund (s. o.) lag nur in einem Fall vor. Die notwendigen Bewertungen für die vorübergehend übertragenen Tätigkeiten fehlten. Häufig wurden die Zulagen über mehrere Jahre gezahlt. Aus welchen Mitteln sie finanziert wurden, war nicht feststellbar. Darüber hinaus wurden höherwertige Tätigkeiten in Einzelfällen von Fachvorgesetzten und nicht von der dafür zuständigen Personalstelle übertragen. Dadurch können zusätzliche Ausgaben entstehen. Dies hat der Rechnungshof beanstandet.

Mit der Überleitung in das neue Tarifrecht im November 2010 ergaben sich regelmäßig finanzielle Einbußen für Zulagenempfänger. Die Tarifvertragsparteien haben daher für fortdauernde Übertragungsfälle eine auf maximal zwei Jahre **befristete Besitzstandsregelung** getroffen (§ 10 TVÜ-Länder). 392

Bei den langjährigen, über Oktober 2012 hinaus gezahlten persönlichen Zulagen wurde von der BBAW das Ende des Besitzstandes nicht beachtet. Die erforderliche Neuberechnung der Zulagen nach dem TV-L unterblieb. Die ungekürzte Weiterzahlung hat zu hohen Überzahlungen geführt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 393 Die Entgeltgruppen der Entgeltordnung umfassen jeweils bis zu sechs (Erfahrungs-)Stufen. Die **Zuordnung zu Erfahrungsstufen** ist neben der Eingruppierung in eine Entgeltgruppe von entscheidender Bedeutung für die Höhe des Entgelts. Die Unterschiede zwischen den (Erfahrungs-)Stufen des neuen Tarifrechts sind zum Teil höher als die Unterschiedsbeträge zwischen zwei Entgeltgruppen.

Die BBAW hat Beschäftigte tarifwidrig zu hohen Stufen zugeordnet und darüber hinaus gegen die von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebenen Maßstäbe hinsichtlich der Vorweggewährung von Stufen verstoßen. So wurde einer neu eingestellten Dienstkraft ohne einschlägige Berufserfahrung und trotz 43 Mitbewerbern für die Stelle statt der Stufe 1 tarifwidrig die Stufe 5 zuerkannt; dies hat zusätzliche Ausgaben von 80.000 € zur Folge. Als einschlägige Berufserfahrung können nur Erfahrungen in der übertragenen oder einer auf die Aufgabe bezogen entsprechenden Tätigkeit anerkannt werden (Protokollerklärung zu § 16 Abs. 2 TV-L). Solche waren nicht nachgewiesen. Eine sog. Berücksichtigung förderlicher Zeiten, die ebenfalls eine höhere Stufenzuordnung ermöglicht, ist daran gebunden, dass der Personalbedarf anders qualitativ nicht hinreichend abgedeckt werden kann. Auch dies ist angesichts der Bewerberlage nicht nachgewiesen.

Eine weitere Dienstkraft ohne einschlägige Berufserfahrung, die zum Zeitpunkt der Einstellung arbeitslos und zuvor in die Entgeltgruppe 13 eingruppiert war, wurde in die Entgeltgruppe 14 und dort statt der Stufe 1 sogleich der Stufe 4 zugeordnet. Dies führt zu zusätzlichen Ausgaben von 78.000 €. Die BBAW hat nicht beachtet, dass Berufserfahrungen, die in einer niedriger bewerteten Tätigkeit erworben wurden, bei der Stufenzuordnung nicht berücksichtigt werden dürfen (Tz. 2.3.4 des Arbeitsmaterials der Senatsverwaltung für Finanzen zu § 16 TV-L).

Der Rechnungshof hat die ungerechtfertigten Stufenzuordnungen beanstandet.

- 394 Einige Beschäftigte erhalten ohne Befristung eine monatliche **Zulage** „im Rahmen der Bemühung zur Bindung qualifizierter Fachkräfte an die BBAW“. Aus den Personalvorgängen ergaben sich aber keine Hinweise auf eine Wechselabsicht oder -möglichkeit. In einem Fall hat die Zulagenzahlung zu einem Entgelt geführt, das mehr als 200 € über der Endstufe der höchsten Entgeltgruppe liegt. Die hierfür erforderlichen Einwilligungen der Länder Berlin und Brandenburg liegen nicht vor. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 395 Forschungsprojekte haben zum Teil Laufzeiten von über 25 Jahren. Über entsprechend lange Zeiträume geht die BBAW **arbeitsvertragliche Verpflichtungen** mit wissenschaftlichen Beschäftigten ein. In Abständen von fünf bis sechs Jahren werden die Projekte jedoch evaluiert und weitere finanzielle Fördermittel erst nach der Zustimmung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz bewilligt. Es bestehen daher erhebliche finanzielle Risiken, da die Arbeitsverträge des wissenschaftlichen Personals nicht entsprechend den Evaluationszeiträumen befristet werden, was nach § 2 Abs. 2 Wissenschaftszeitvertragsgesetz zulässig wäre. Der Rech-



nungshof hat dies beanstandet und die BBAW aufgefordert, solche Arbeitsverträge künftig für die Dauer der Finanzierungszeiträume zu befristen.

Die **Personalakten** waren unvollständig und weder sachgerecht noch einheitlich strukturiert. Angaben zur Finanzierung der Personalausgaben (Kapitel, Titel und Nummer des Stellen- oder Beschäftigungsplans) fehlten und Verfahrensabläufe sowie Verantwortlichkeiten waren nur rudimentär dokumentiert. Insgesamt ergab die mangelhafte Aktenführung nur ein unvollständiges Bild über das jeweilige Arbeitsverhältnis. Dies kann insbesondere in arbeitsgerichtlichen Verfahren zu Nachteilen führen. Der Rechnungshof hat die Personalaktenführung beanstandet. **396**

Organigramme und **Geschäftsverteilungspläne** sind unentbehrliche Ordnungsmittel. Dem Organigramm der BBAW war nicht zu entnehmen, in welchen Organisationseinheiten das aus Zuwendungen und Drittmitteln finanzierte wissenschaftliche Personal arbeitet. Auch der Geschäftsverteilungsplan wies zahlreiche Mängel auf. Die BBAW hatte ihn zwar während der Prüfung durch den Rechnungshof bereits überarbeitet. Es fehlten aber weiterhin die Verwaltung von drittmittelfinanzierten Geschäftsstellen sowie nicht besetzte Stellen und -anteile. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. **397**

Die BBAW hat die **Personalwirtschaft** für den Grundhaushalt und für den Wissenschaftsbereich nicht einheitlich geführt. Wesentliche Informationen wurden in unterschiedlichen Dokumenten sowohl in der Personalstelle als auch in der Wissenschaftsadministration vorgehalten. Dies bedeutet nicht nur unwirtschaftliche Doppelarbeit, sondern kann auch zu fehlerhaften Ergebnissen führen. Schnittstellen zwischen den IT-Systemen für das Referat Personal und Recht (LOGA) und für das Referat Finanzen (Microsoft Dynamics NAV) fehlen, sodass sich z. B. die Personalverwaltung die Informationen, wer aus welcher Kostenstelle finanziert wird, von der Wissenschaftsadministration übermitteln lässt. Dies geschieht telefonisch und kann daher zu Übertragungsfehlern führen. Zudem verfügt die BBAW über Lizenzen für LOGA-Module für das Stellen-/Organisationsmanagement, ohne sie zu nutzen, obwohl damit eine Stellenbewirtschaftung möglich wäre. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BBAW aufgefordert, die LOGA-Module umfassend zu verwenden und eine Schnittstelle zu Microsoft Dynamics NAV einzurichten. **398**

18.3 Stellungnahme der BBAW

Die BBAW hat eingeräumt, dass die Kritik des Rechnungshofs an der Personalverwaltung zutrifft. Sie habe die Entgeltzahlungen für die in der Prüfungsmitteilung genannten Beschäftigten in der jeweils beanstandeten Höhe vom 1. Dezember 2015 an unter Vorbehalt gestellt; Gleiches gelte für vergleichbare Personalfälle. Wo sich dies als erforderlich erweise, wolle sie unter Einbeziehung externen Sachverständigen und in engem Zusammenwirken mit der zuständigen Senatsverwaltung **399**

eine an den Zielen Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Effizienz orientierte Reorganisation veranlassen. Dies schließt die Erarbeitung eines aktuellen Organigramms und einer aktuellen Geschäftsverteilung ein. Im Bereich der Personalverwaltung seien grundlegende Veränderungen beabsichtigt. Verwaltungsabläufe sollten im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsprüfungen einer kritischen externen Bewertung unterzogen werden. Tarifliche und andere die Praxis der Personalverwaltung und -bewirtschaftung betreffende Regelungen würden künftig strikt angewandt. Eine ordnungsgemäße Stellenbewertung und deren Dokumentation würden sichergestellt, Aufgaben nur noch durch dafür autorisierte Kräfte übertragen und Maßnahmen, die einem Genehmigungsvorbehalt durch die Länder Berlin und Brandenburg unterliegen, erst nach der entsprechenden Genehmigung umgesetzt. Im Hinblick auf die Zuordnung von Erfahrungsstufen sowie die Vorweggewährung von Stufen werde die Akademie die von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebenen Maßstäbe berücksichtigen. Eine Bleibezulage werde nur gezahlt, wenn die Wechselabsicht nachgewiesen und dokumentiert sei. In den beiden vom Rechnungshof exemplarisch hervorgehobenen Fällen (vgl. T 393) hält die BBAW die Stufenzuordnungen zur Deckung des Personalbedarfs aus nicht überzeugenden Gründen für erforderlich. Bei der Befristung von Arbeitsverträgen mit wissenschaftlichem Personal gelte, dass das arbeitsvertragliche Risiko möglichst gering gehalten werden müsse. Um Beschäftigte für ihre Aufgaben besser zu qualifizieren, werde die regelmäßige Teilnahme an Schulungen zu Fragen des Tarifrechts sichergestellt. Bei der Aktenführung und der Aufarbeitung des Altbestands würden die Hinweise des Rechnungshofs beachtet.

- 400** Der Rechnungshof bewertet die Stellungnahme der BBAW positiv. Die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen im Hinblick auf die generellen sowie die einzelfallbezogenen Prüfungsfeststellungen bleibt abzuwarten. Allen Beschäftigten der Personalverwaltung sollte umgehend das Intranet-Arbeitsmaterial der Senatsverwaltung für Finanzen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus empfiehlt der Rechnungshof eine umfassende Fortbildung zum Tarifrecht.

Für Verwaltungen mit einer nicht großen Zahl von Beschäftigten ist es auch nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs schwierig, eine ordnungsgemäße Personalsachbearbeitung mit angemessenem Aufwand sicherzustellen. Deshalb haben einige Dienstbehörden Servicevereinbarungen mit anderen (größeren) Verwaltungen geschlossen und administrative Aufgaben auf diese übertragen (z. B. die Hochschule für Wirtschaft und Recht auf die Freie Universität Berlin). Der Rechnungshof regt eine entsprechende Prüfung für die BBAW an.

18.4 Zusammenfassung und Erwartung

- 401 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend das tarifwidrige Verhalten der BBAW und die dadurch entstandenen zusätzlichen Ausgaben.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BBAW künftig

- **das einschlägige Tarifrecht rechtskonform anwendet,**
- **bei der Bewirtschaftung der Personalmittel strikt die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet sowie**
- **aktuelle und vollständige sowie sachgerechte Geschäftsverteilungspläne, Organigramme und Haushaltspläne einschließlich Stellen- und Beschäftigungsplanung verwendet.**

Claßen-Beblo

Schubert

Dr. Buschendorf

Koch

Lammert

Vater

Anlage

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2016

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2016 erwartet wird.

Berichtsbeitrag	Behörde
T 8 bis 36	Senatsverwaltung für Finanzen
T 37 bis 60	Senatsverwaltung für Finanzen
T 61 bis 65	Senatsverwaltung für Finanzen
T 66 bis 149	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 150 bis 163	Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten
T 164 bis 178	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 179 bis 199	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 200 bis 210	Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
T 211 bis 219	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 220 bis 225	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 226 bis 244	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
T 245 bis 315	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 316 bis 348	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf
T 349 bis 364	Senatsverwaltung für Finanzen
T 365 bis 375	Senatsverwaltung für Finanzen
T 376 bis 383	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung
T 384 bis 401	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung