

Jahresbericht 2018

Impressum

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

Telefon: (030) 88613-0

Telefax: (030) 88613-120

Internet: www.berlin.de/rechnungshof

E-Mail: poststelle@rh.berlin.de

Druck & Bindung: A8 Druck- und Medienservice
Max-Dohrn-Straße 8-10
10589 Berlin

Jahresbericht 2018

I.

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

II.

Der Jahresbericht 2018 ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Michael Theis,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater

am 11. April 2018 beschlossen worden.



Inhaltsverzeichnis

		T	Seite
Allgemeines			
1	Vorbemerkungen	1	11
2	Finanzlage des Landes Berlin	9	13
Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2016			
3	Haushalts- und Vermögensrechnung	46	58
4	Kreditaufnahme	80	74
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung			
Querschnitt- und ressortübergreifende Prüfungen			
5	Erhebliche Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung	88	80
6	Versäumnisse bei der Standsicherheitsüberprüfung von Gebäuden	100	87
7	Schaffung von Zahlungsansprüchen im Bereich der entgeltfinanzierten Transferausgaben zulasten des Trägers der Sozialhilfe ohne Ermächtigung	132	98
Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung			
8	Überhöhte Erstattung von persönlichen Ausgaben der Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft	142	104
Inneres und Sport			
9	Erhebliche Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen für die energetische Sanierung und bauliche Erneuerung eines Schwimmbades	155	113
Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung			
10	Keine spezifischen Kennzahlen bei der Personalbedarfs-ermittlung für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher im Land Berlin	209	132
11	Überhöhte Ausgaben durch Nichtausschöpfen von niedrigschwelligen Angeboten im Betreuungswesen	235	146

	T	Seite
Kultur und Europa		
12 Grundlegende Mängel bei der Förderung im Bereich der Popmusik und -kultur	250	156
13 Grundlegende Mängel bei der Förderung von Künstlerinnen und Künstlern im Rahmen von Stipendien	282	167
14 Systemische Mängel bei der Bewilligung von Fördermitteln durch das Landesdenkmalamt	304	176
Bildung, Jugend und Familie		
15 Finanzierung des Programms Praxislerngruppen ohne Entscheidungsgrundlagen	330	187
16 Unzureichende Kontrolle der Mindestpersonalausstattung für die ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Grundschulkindern	344	194
17 Verstöße gegen ordnungsrechtliche Aufgaben bei der Erteilung von Betriebserlaubnissen für Jugendhilfeeinrichtungen	358	201
Integration, Arbeit und Soziales		
18 Mängel bei der Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit	375	213
Finanzen		
19 Weiterhin Unzulänglichkeiten bei der Beitreibung von Steuer-rückständen durch drei Finanzämter	390	224
20 Defizite bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfsverfahren bei drei Finanzämtern	413	233
21 Mängel und Versäumnisse bei den zentralen Datenbanken für Gutachten und Beratungsdienstleistungen sowie für Zuwendungen	431	240
22 Fehlender Nachweis für die Wirtschaftlichkeit der Gebäude-feuerversicherungspflicht	456	253



	T	Seite
Juristische Personen des öffentlichen Rechts und privatrechtliche Unternehmen Berlins		
23 Unzureichende Steuerung, Organisation und Sicherheit beim luK-Einsatz im Verwaltungsbereich der Humboldt-Universität zu Berlin	470	258
24 Notwendige Modernisierungen und Anpassungen der Arbeits- und Vergütungsbedingungen beim Rundfunk Berlin-Brandenburg	501	276
25 Mängel bei der Anwendung tariflicher Vorschriften sowie unbegründete finanzielle Vergünstigungen für Tarif- beschäftigte der Berliner Wasserbetriebe	540	288
26 Unwirtschaftliche Anmietung eines Objekts zur Flüchtlings- unterbringung mit Umbauverpflichtung durch eine landes- eigene Gesellschaft	551	296
Anlage		
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2018		303



Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABl.	Amtsblatt für Berlin
AG	Amtsgericht
AGBtG	Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes
AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AG-SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
AO	Abgabenordnung
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (Entscheidungssammlung)
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)
BauGB	Baugesetzbuch
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BBBG	Gesetz über die Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Bäder-Betriebe
BerIBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKEntschV-GV	Verordnung über die Aufwandsentschädigung für Bürokosten der Gerichtsvollzieher

BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs	Bundestagsdrucksache
BtBG	Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DB	Zeitschrift Der Betrieb
Drs	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
DSchG Bln	Gesetz zum Schutz von Denkmälern in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin)
EFBERstVO	Verordnung über die Erstattung der persönlichen Ausgaben der Evangelischen Fachhochschule Berlin aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
ErgAV § 24 LHO	Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
GVO	Gerichtsvollzieherordnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HEGr	Verwaltungsvorschriften zur Neufassung der Grundsätze für die Regulierung von Haftpflichtansprüchen und Eigenschäden (Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze)
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)

HGB	Handelsgesetzbuch
HtR	Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IT	Informationstechnik
IT-Sicherheitsgrundsätze	Grundsätze zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung
IT-Sicherheitsrichtlinie	Richtlinie zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KFBERstVO	Verordnung über die Erstattung der persönlichen Ausgaben der Katholischen Fachhochschule Berlin aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin
Konsolidierungshilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
OVG	Oberverwaltungsgericht
rbb-Staatsvertrag	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
Rn.	Randnummer
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag)
SchüFöVO	Verordnung über die ergänzende Förderung und Betreuung und die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern (Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung)
SchulG	Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz)
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende

SGB V	Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt
Stabilitätsratsgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
StGB	Strafgesetzbuch
T	Textziffer(n) (im Jahresbericht des Rechnungshofs)
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VBVG	Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz)
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VollstrVergV	Verordnung über die Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst (Vollstreckungsvergütungsverordnung)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VvB	Verfassung von Berlin
VV KonshilfG	Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)
ZustKat Ord	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln)

Allgemeines

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen¹ und Betriebe² Berlins, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts³ sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist⁴. 1

Der Rechnungshof prüft darüber hinaus in den 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 und dem Eingehen von Verpflichtungen. Die Prüfung erstreckt sich nicht nur auf Fragen des Haushaltsvollzugs, sondern bezieht sich auch auf alle anderen rechtlichen und fachlichen Gesichtspunkte, sofern diese finanzwirksam sein können

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit wird untersucht, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln angestrebt und erreicht wurde. Sie umfasst die Notwendigkeit und Wirksamkeit einschließlich der

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

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

3 z. B. Berliner Wasserbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Bäder-Betriebe, Hochschulen des Landes Berlin, IT-Dienstleistungszentrum Berlin, Rundfunk Berlin-Brandenburg

4 z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH (vormals BIH), BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG, Grün Berlin GmbH

Zielerreichung sowie die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Prüfung befasst sich auch mit der Frage, ob kostengünstigere alternative Lösungsmöglichkeiten ermittelt und die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden.

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

1.2 Gegenstand des Jahresberichts

- 5 Der Rechnungshof fasst wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO) und der Öffentlichkeit vorstellt. Der Jahresbericht 2018 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2016, 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 2016 (vgl. Drs 18/0541) sowie
 - Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.
- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. 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.

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. 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. 8

2 Finanzlage des Landes Berlin

Die Einnahmesituation des Landes Berlin hat sich konjunkturbedingt weiter verbessert. Seit dem Jahr 2012 wurden hohe Finanzierungsüberschüsse erzielt und der Schuldenstand verringerte sich von rd. 62,9 Mrd. € am Ende des Jahres 2011 um rd. 3,4 Mrd. € auf rd. 59,4 Mrd. € am Ende des Jahres 2016. Der rechnerische Finanzierungsüberschuss 2017 beträgt rd. 2,2 Mrd. €. Davon werden rd. 1,0 Mrd. € für die Schuldentilgung verwendet und rd. 1,2 Mrd. € sollen dem SIWANA für Investitionen zugeführt werden.⁵ In der aktuellen Finanzplanung für die Jahre 2020 und 2021 werden nur geringe Überschüsse und keine Nettotilgungen ausgewiesen. Aufgrund des immer noch sehr hohen Schuldenstandes von rd. 58,4 Mrd. € Ende 2017 und der damit verbundenen jährlichen Zinslast von rd. 1,4 Mrd. € bleibt die Finanzlage trotz aktuell günstiger Rahmenbedingungen stark angespannt. Es ist deshalb unerlässlich, den Konsolidierungskurs und den Schuldenabbau konsequent fortzusetzen.

2.1 Einleitung

Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Finanzlage des Landes Berlin. Auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnungen, des aktuellen Haushaltsgesetzes und der aktuellen Finanzplanung zeigt er die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Verschuldung sowie der Finanzierungs- und Primärsalden auf und befasst sich mit ausgewählten Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage. 9

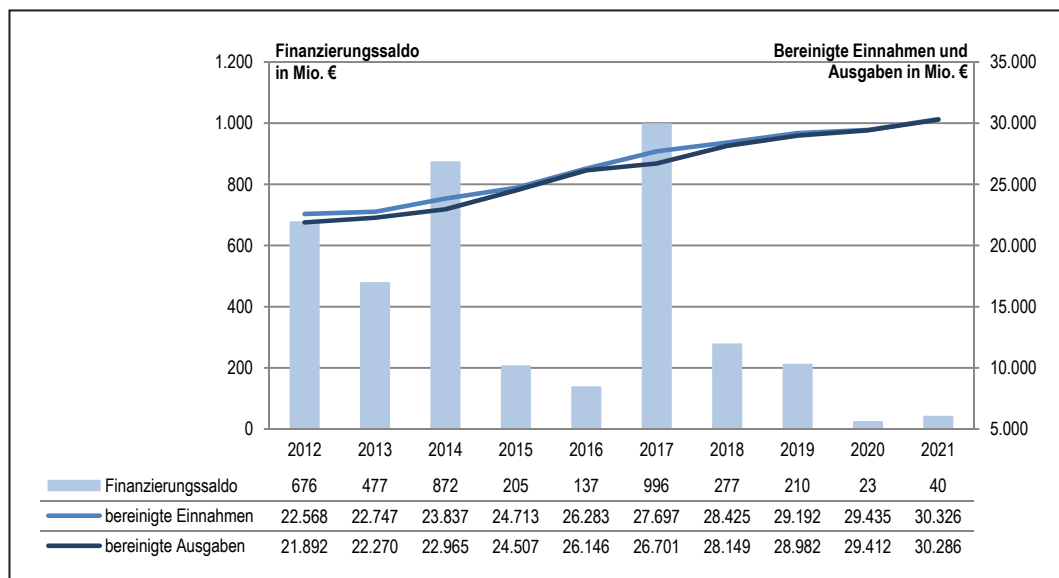
5 Beschlussprotokoll 18/31 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 28. Februar 2018, TOP 3

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

- 10 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 2012 bis 2021 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos¹



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Gruppierungsübersichten der Haushaltsrechnungen 2012 bis 2016, im Haushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen

1 ab 2015 nach Zuführung an SIWA(NA) entsprechend SIWA ErrichtungsG

- 11 Seit dem Jahr 2012 erzielt das Land Überschüsse. Für das Jahr 2017 waren ein Überschuss von 80 Mio. € sowie eine Zuführung an das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA) von 93 Mio. € geplant. Der Jahresabschluss fiel mit einem Finanzierungsüberschuss von 996 Mio. € nach einer Zuführung an das SIWANA von 1.168 Mio. € deutlich besser aus als geplant. Der für das Jahr 2017 ausgewiesene Finanzierungsüberschuss ergibt sich aus der Stichtags-Zahlenbasis der Senatsverwaltung für Finanzen zum vorläufigen Jahresabschluss 2017 (Stand: 5. Januar 2018).⁶ Damit erfüllt das Land seit sechs Jahren die im Grundgesetz festgeschriebene Verpflichtung, nach der

⁶ Bei der Beschlussfassung über den vorläufigen Jahresabschluss 2017 durch den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses am 28. Februar 2018 (TOP 3) wurde ein Finanzierungsüberschuss von 2,2 Mrd. € zugrunde gelegt, von dem rd. 1,168 Mrd. € dem SIWANA zugeführt werden sollen.

die Länder vom Jahr 2020 an ihre Haushalte grundsätzlich ohne Neuverschuldung aufstellen und ausführen müssen. Im Doppelhaushalt 2018/2019 sind Finanzierungsüberschüsse von 277 Mio. € bzw. 210 Mio. € vorgesehen. Auch für die Jahre 2020 bis 2021 plant der Senat nach der aktuellen Finanzplanung Überschüsse von 23 Mio. € bzw. 40 Mio. €. Diese Beträge sind angesichts eines Schuldenstandes von immer noch mehr als 58 Mrd. € jedoch gering.

2.3 Finanzpolitische Modelle für die Entwicklung des Haushalts

Beginnend mit der Finanzplanung 2009 bis 2013 bis zur Finanzplanung 2016 bis 2020 hatte der Senat unterschiedliche Szenarien für die Haushaltsentwicklung zugrunde gelegt. Der Rechnungshof hat dies zuletzt im Vorjahresbericht (T 19) beschrieben. 12

Nach der Finanzplanung 2017 bis 2021 hält der Senat an dem „Zweiklang von Investieren und Konsolidieren“ fest. Es sei weiterhin kein isolierter quantitativer Ausgabenpfad vorgesehen, sondern die Ausgaben seien symmetrisch an die Entwicklung der Einnahmen anzupassen. Die ausgabeseitige Schwerpunktsetzung erfolge weiterhin bei den Investitionen. Dies erhöhe die Flexibilität der Haushaltssteuerung auf der Ausgabenseite, da Investitionen eher einen einmaligen Charakter hätten und daher die Handlungsfähigkeit weniger stark einschränkten als eine Erhöhung struktureller konsumtiver Mehrausgaben. Zugleich sei mit dem SIWANA ein Instrument geschaffen worden, um Investitionen auch bei verringerten Einnahmen zu verstetigen. Der im Jahr 2016 mit 290 Mio. € bestückte Nachhaltigkeitsfonds könne ab dem Jahr 2019 in Anspruch genommen werden, falls ein struktureller Haushaltsausgleich nicht anders hergestellt werden könne. Nach einer Inanspruchnahme sei der Nachhaltigkeitsfonds zügig wieder auszugleichen. Die Durchlaufzeit der Schulden solle verkürzt werden, um Zinsausgaben besser planen zu können und von Zinsänderungen unabhängiger zu sein.⁷

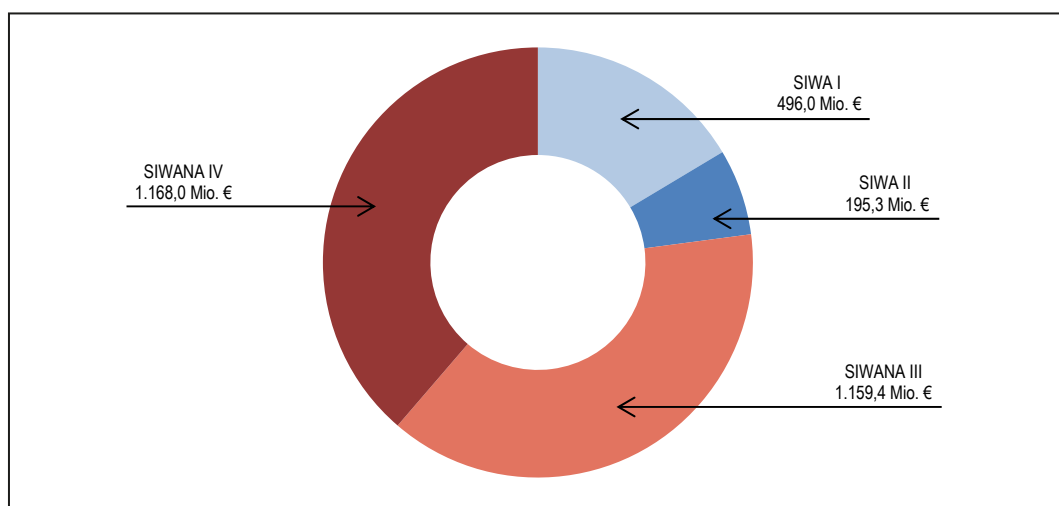
Diese Zielsetzung des Senats spiegelt sich in den Eckwerten der Finanzplanung 2017 bis 2021 nicht ausreichend wider. Dort werden zwar für alle Jahre Finanzierungsüberschüsse prognostiziert, allerdings nur in geringer Höhe (vgl. T 11), und für die Jahre 2020 und 2021 ist keine Schuldentilgung geplant. Zuführungen zum SIWANA zur Verstetigung der Investitionstätigkeit sind nur bis zum Jahr 2018 beabsichtigt. Stattdessen enthält die Finanzplanung für die Jahre ab 2018 stetig steigende globale Mehrausgaben, die sich im Jahr 2021 auf mehr als 700 Mio. € belaufen. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die planerischen Zielgrößen der Eckwerte in der Finanzplanung mit den finanzpolitischen Leitlinien übereinstimmen. Zudem erwartet er, dass die Schuldentilgung auch mittelfristig ein Schwerpunkt der Finanzpolitik bleibt. 13

⁷ Finanzplanung 2017 bis 2021, S. 43 bis 44

2.4 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)

- 14 Im Vorjahresbericht (T 131 bis 193) hatte der Rechnungshof über Versäumnisse bei der Errichtung und Mängel bei der Verwaltung des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) berichtet. Der damaligen Prüfung durch den Rechnungshof lagen das SIWA ErrichtungsG⁸ in seiner bis zum 17. Februar 2017 geltenden Fassung sowie ausgewählte Maßnahmen des SIWA-Haushaltsplans (Stand: 10. Juli 2015) zugrunde. Mit Wirkung zum 18. Februar 2017 wurde das SIWA ErrichtungsG geändert.⁹ Das Sondervermögen trägt seitdem den Namen „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“. Die im SIWANA etatisierten Mittel haben sich seit dem Jahr 2015 von 500 Mio. € bis zum Jahr 2018 auf 3 Mrd. € erhöht und damit versechsfacht. Die Investitionsmittel im Sondervermögen resultieren maßgeblich aus den Zuführungen von Überschüssen der Jahre 2014 bis 2017 (Stand: Beschlussfassung im Abgeordnetenhaus am 28. Februar 2018).¹⁰

Ansicht 2: Zuführungen für Investitionen an das Sondervermögen aus den Überschüssen der Jahre 2014 bis 2017



Quelle: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0516 A) sowie Schreiben des Senats vom 20. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1176); Zuführung SIWANA III einschließlich 290 Mio. € für Nachhaltigkeitsfonds (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. September 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses – rote Nr. 0389 A)

Den im SIWANA veranschlagten Haushaltsmitteln von ca. 3 Mrd. € stehen in den Jahren 2015 bis 2017 unmittelbar im Landeshaushalt veranschlagte Investitionen

- 8 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 521)
- 9 Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 (GVBl. S. 215)
- 10 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0516 A) sowie Schreiben des Senats vom 20. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1176); Beschlussprotokoll 18/31 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 28. Februar 2018

von ca. 5,1 Mrd. € gegenüber.¹¹ Damit wird deutlich, dass ein erheblicher Anteil von Investitionen nicht mehr im regulären Haushalt, sondern im Sondervermögen bewirtschaftet wird. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Vorjahresbericht (T 141) darauf hingewiesen, dass das Sondervermögen eine zusätzliche Finanzierungsquelle für Investitionen ist, die auch im Rahmen des Haushalts mit nahezu identischen Vorgaben durchgeführt werden könnten.

Im Haushaltsplan des Sondervermögens ist jede Maßnahme von der Erstveranschlagung bis zum Abschluss jeweils mit der geschätzten Gesamtausgabe bei einem Titel etatisiert. Die Senatsverwaltung für Finanzen bezeichnet dieses Vorgehen als „überjährlichen Haushalt“¹². Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 189) darauf hingewiesen, dass die für das Sondervermögen praktizierte Darstellung des Haushaltsplans nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften entspricht. Bei der Haushaltsplanaufstellung für das Sondervermögen sind nach § 113 Abs. 1 LHO auch die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und der Fälligkeit (§ 11 LHO) zu beachten. Dies ergibt sich auch aus § 5 Satz 3 SIWA ErrichtungsG. Darin ist eine jährliche Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen des Sondervermögens im Vorjahr vorgeschrieben. Bezugspunkt hierfür ist ein nach dem Jährlichkeitsprinzip aufgestellter Haushaltsplan (vgl. Vorjahresbericht, T 189). Außerdem sind nach § 113 Abs. 1 LHO bei der Haushaltsaufstellung die haushaltstechnischen Veranschlagungsrichtlinien entsprechend anzuwenden.¹³ Davon ausgehend hatte der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen bei Bauinvestitionen diejenigen Finanzierungsraten veranschlagt, die im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (vgl. Vorjahresbericht, T 193). Denn im Haushalt des Sondervermögens sollten aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit nur die Ausgaben veranschlagt werden, die in der maßgeblichen Haushaltsperiode auch abfließen können. Ein „überjähriger“ Haushaltsplan ist rechtlich für das Sondervermögen nicht vorgesehen. Die bislang im Haushaltsplan des Sondervermögens praktizierte Veranschlagung der – überdies ohne belastbare Planungsunterlagen ermittelten – Gesamtausgaben der einzelnen Investitionsmaßnahmen ist für die finanzielle Steuerung der Maßnahmen und die parlamentarische Finanzkontrolle nicht ausreichend (vgl. Vorjahresbericht, T 142). Die von der Senatsverwaltung gefertigten Controllinglisten können ordnungsgemäße und aussagekräftige Angaben im Haushaltsplan des Sondervermögens schon aus rechtlichen Gründen nicht ersetzen.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Ausgaben bei den maßnahmebezogenen Einzeltiteln im Haushaltsplan des Sondervermögens für den Zeitraum 2015 bis 2017 betrachtet. Er hat festgestellt, dass sich die Anzahl der maßnahmebezogenen Titel des Sondervermögens in diesem Zeitraum mehr als verdoppelte:

11 Hauptgruppen 7 und 8 gemäß Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017 ohne SIWANA = 5.144,1 Mio. €, SIWANA-Zuführungen aus Überschüssen 2014 bis 2017 = 3.019 Mio. €

12 Vorjahresbericht, T 177

13 Aktuell sind dies die Haushaltstechnischen Richtlinien (HTR) vom 13. März 2015.

Ansicht 3: Zunahme der maßnahmebezogenen SIWANA-Titel

Anzahl der maßnahmebezogenen Titel (ohne Verstärkungsreserve und Nachhaltigkeitsfonds)				
Angaben laut	Hauptgruppe 5	Hauptgruppe 7	Hauptgruppe 8	Insgesamt
1. Controllingbericht (Stand: 31. Dezember 2015)	12	97	34	143
2. Controllingbericht (Stand: 30. Juni 2016)	12	156	73	241
3. Controllingbericht (Stand: 31. Dezember 2016)	12	158	71	241
4. Controllingbericht (Stand: 30. August 2017)	15	197	111	323

Quelle: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016 und vom 15. Juli 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 2625 und 2625 B) sowie Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. April 2017 und vom 5./18. September 2017 (rote Nrn. 0389, 0389 A und 0389 A-1)

Zum 30. August 2017 waren im Sondervermögen mehr als 320 Maßnahmen etatisiert – überwiegend in den Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen).

Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass der Haushaltsplan des Sondervermögens in den vergangenen Jahren jeweils mehrfach geändert wurde:

Ansicht 4: Aktualisierungen des Haushaltsplans des Sondervermögens

Haushaltsplan 2015	Stand: 10. Juli 2015 (Ursprungsfassung)
	Stand: 26. Januar 2016
Haushaltsplan 2016	Stand: 2. Mai 2016
	Stand: 13. Mai 2016
	Stand: 23. Juni 2016
	Stand: 13. Juli 2016
	Stand: 18. November 2016
Haushaltsplan 2017	Stand: 30. Mai 2017
	Stand: 7. Juli 2017
	Stand: 14. Dezember 2017

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen

Allein bei einem Vergleich des Haushaltsplans vom 18. November 2016 mit dem Haushaltsplan vom 30. Mai 2017 stellte der Rechnungshof fest, dass es diverse Veränderungen gab. Neben neuen und wegfallenden Titeln wurden auch die als „Gesamtbetrag der Maßnahme“ bei Titeln der Hauptgruppen 7 und 8 ausgewiesenen Beträge verändert:

- Drei Titel, die aus früheren SIWANA-Zuführungen finanziert wurden, kamen hinzu.¹⁴
- Ein Titel entfiel vollständig.¹⁵
- Der Titel für die pauschalen Minderausgaben für Flüchtlingsunterkünfte wurde aufgelöst.¹⁶
- 13 Titel wurden verstärkt.¹⁷
- Neun Titel wurden vermindert.¹⁸

Die Titelverstärkungen machen deutlich, dass der vom Senat für das Sondervermögen gegenüber der klassischen Haushaltsveranschlagung behauptete Vorteil einer sichergestellten Ausfinanzierung der einzelnen Maßnahmen¹⁹ nicht besteht.

Bei einem Vergleich der für einzelne Maßnahmen veranschlagten Mittel über den Zeitraum vom 10. Juli 2015 bis 14. Dezember 2017 wurde außerdem deutlich, dass deren Höhe im Zeitverlauf mehrmals verändert wurde.²⁰ In mehreren Fällen wurden die ursprünglich bei einem Titel veranschlagten Investitionsmaßnahmen später durch andere Maßnahmen ersetzt.²¹

Der Rechnungshof führt diese Veränderungen im Haushaltsplan des Sondervermögens im Wesentlichen darauf zurück, dass im Zeitpunkt der Bestückung des Sondervermögens und der Aufstellung des Haushaltsplans belastbare Planungen für die einzelnen Investitionen nicht vorliegen. Die zahlreichen unterjährigen Veränderungen im Haushaltsplan des Sondervermögens erschweren zudem dessen Nachvollziehbarkeit.

Der Rechnungshof hat außerdem geprüft, ob der Haushaltsplan des Sondervermögens die vorgeschriebenen titelbezogenen Angaben enthält. Er hat dabei auch die Angaben in der dem Haushaltsplan beigefügten Controllingliste berücksichtigt.

17

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der **Haushaltsplan** des Sondervermögens für die einzelnen Titel teilweise andere Angaben enthält, als dies in Nr. 5.3 Abs. 1 HtR vorgeschrieben ist:

14 Titel 81028, 80046, 71066

15 Titel 81012

16 Titel 71093

17 Titel 70024, 71017, 70041, 70062, 70073, 70074, 71048, 70111, 80036, 80037, 80039, 71064, 71065, (ohne Titel 80006)

18 Titel 70040, 70061, 71047, 80040, 80041, 80042, 80044, 80045, 80027

19 Vorjahresbericht, T 169 (Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen)

20 Titel 71020, 72026, 70051, 71041, 70073, 70111, 70084, 80036, 80042, 80027

21 Titel 72026, 71033, 71034, 72018, 80033, 70000

Ansicht 5: Titelbezogene Angaben im Haushaltsplan gemäß den Haushaltstechnischen Richtlinien und im Haushaltsplan des Sondervermögens

Haushaltsplan gemäß HtR	Haushaltsplan des Sondervermögens
Titelkennzahl	Titelkennzahl
Funktionskennzahl	Funktionskennzahl
Titelbezeichnung	Titelbezeichnung
Ansätze der/-s Planjahre/-s	–
Ansatz des Vorjahres	–
	Gesamtbetrag der Maßnahme
	Ansatz für Zuführungen des laufenden Jahres
	Fortgeschriebenes Soll zum Jahresanfang
Ist-Ergebnis und/oder (Rest/R) des vorletzten Jahres	–
	Ist Vorjahre
Kennzeichnung neuer Titel (durch Klammerzusatz)	–
Erläuterungen	–
Verpflichtungsermächtigungen, Haushaltsvermerke	–

Quelle: Nr. 5.3 Abs. 1 HtR und Haushaltsplan SIWANA

Es wird deutlich, dass im Haushaltsplan des Sondervermögens wesentliche Kerninformationen für die Etatentscheidungen, die Rechnungslegung und für die parlamentarische Finanzkontrolle (z. B. Ansatz im Planjahr und Vorjahr, Ist-Ergebnisse und/oder Reste des Vorjahres) nicht enthalten sind. Insbesondere fehlen die für Investitionsmaßnahmen in § 17 Abs. 1 LHO grundsätzlich vorgeschriebenen Erläuterungen (vgl. Vorjahresbericht, T 162). Es ist erforderlich, dem Parlament für die Entscheidungsprozesse zum Haushaltsplan des Sondervermögens ordnungsgemäße, unmittelbar am Titel angebrachte vollständige Erläuterungen mit belastbaren Informationen bereitzustellen. Die von der Senatsverwaltung geführten Controllinglisten sind weder rechtlich noch faktisch geeignet, die notwendigen Informationen bereitzustellen.

- 18 Die vorgenannten Feststellungen und Beispiele verdeutlichen, dass die gegenwärtige haushalterische Darstellung des Sondervermögens mit erheblichen Informationsverlusten verbunden ist. Dies erschwert die parlamentarischen Budgetentscheidungen und die Finanzkontrolle des Sondervermögens. Damit gehen auch Risiken für den wirtschaftlichen Einsatz der Finanzmittel des Sondervermögens einher. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat bei der Aufstellung und Bewirtschaftung des SIWANA-Haushaltsplans die für Sondervermögen geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben beachtet. Er erwartet überdies, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Etatisierung und Bewirtschaftung von Investitionsmitteln im Sondervermögen evaluiert, um insbesondere dem Abgeordnetenhaus belastbare Informationen für Entscheidungen zum weiteren Umgang mit dem Sondervermögen zu liefern (vgl. Vorjahresbericht, T 193). Um die notwendige Transparenz über die Investitionen Berlins herzustellen, ist es aus Sicht des Rechnungshofs erforderlich, die Investitionen perspektivisch wieder unmittelbar im Kernhaushalt des Landes abzubilden.



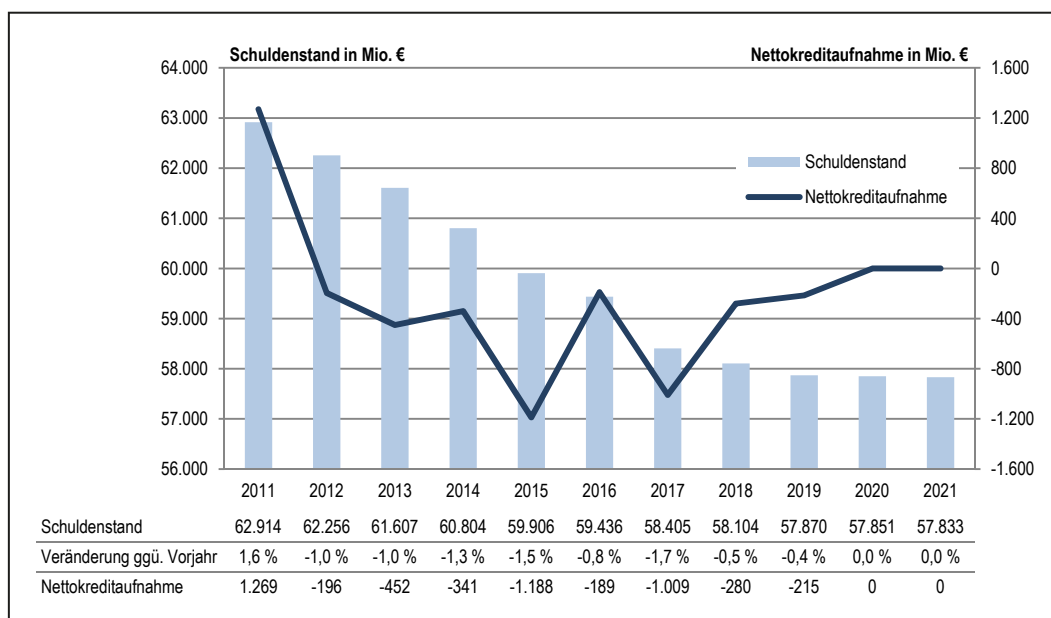
2.5 Verschuldungslage

2.5.1 Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin

Zum Jahresende 2016 betrug die Verschuldung des Landes Berlin bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds 59,4 Mrd. €. Darin enthalten sind auch innere Darlehen in Höhe von 0,6 Mrd. € bei der Rücklage Flughafen BER sowie bei dem SIWANA. Gegenüber dem Vorjahr ist der Schuldenstand damit um fast 0,5 Mrd. € gesunken. Für die Planungsjahre 2020 und 2021 sind keine Tilgungen von Kreditmarktschulden mehr vorgesehen, sondern nur noch solche beim öffentlichen Bereich.

19

Ansicht 6: Schuldenstand¹ beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt



Quelle: Jahre 2011 bis 2016: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahre 2017 bis 2020: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß Haushaltsplan 2018/2019 sowie der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. März 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1176 A)

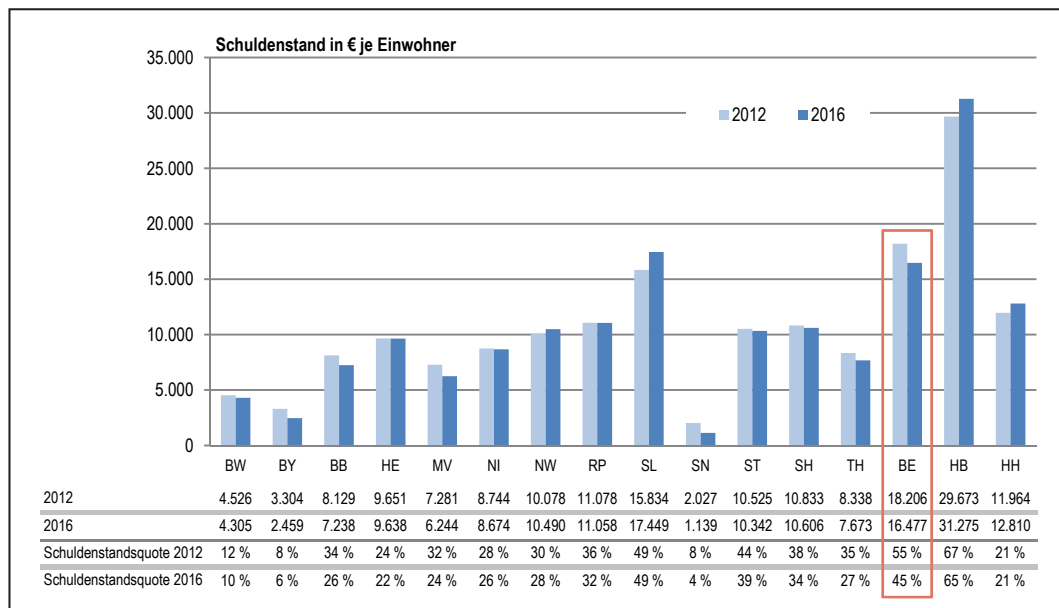
1 einschließlich inneres Darlehen in Höhe von 0,6 Mrd. € bei der Rücklage Flughafen BER sowie SIWANA

Die Verschuldung je Einwohner beim nicht öffentlichen Bereich betrug im Berliner Kernhaushalt Ende des Jahres 2016 rd. 16.500 €. Gegenüber dem Jahr 2012 verringerte das Land seine Pro-Kopf-Verschuldung um rd. 1.700 €. Bei dem Rückgang der Pro-Kopf-Verschuldung seit dem Jahr 2012 steht Berlin im Vergleich der Bundesländer an erster Stelle. Hierzu hat ganz wesentlich das Bevölkerungswachstum beigetragen.

Ein weiteres Kriterium zur Beurteilung des Schuldenstandes ist die Schuldenstandsquote. Diese ist definiert als Quotient aus dem Schuldenstand beim nicht öffentlichen Bereich und dem nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Berliner Schuldenstandsquote betrug Ende 2016 rd. 45 %. Gegenüber dem Jahr 2012 ist

dieser Wert um 10 Prozentpunkte gesunken. Einen großen Anteil hieran hatte die positive wirtschaftliche Entwicklung Berlins. Bereinigt um das Wirtschaftswachstum wäre die Schuldenstandsquote seit dem Jahr 2012 nur um rd. 2,6 Prozentpunkte gesunken.

Ansicht 7: Schulden der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden beim nicht öffentlichen Bereich in € je Einwohner sowie Schuldenstand in % des BIP für die Jahre 2012 und 2016



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013 und 2017: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2 sowie Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 1991 bis 2016; eigene Berechnungen

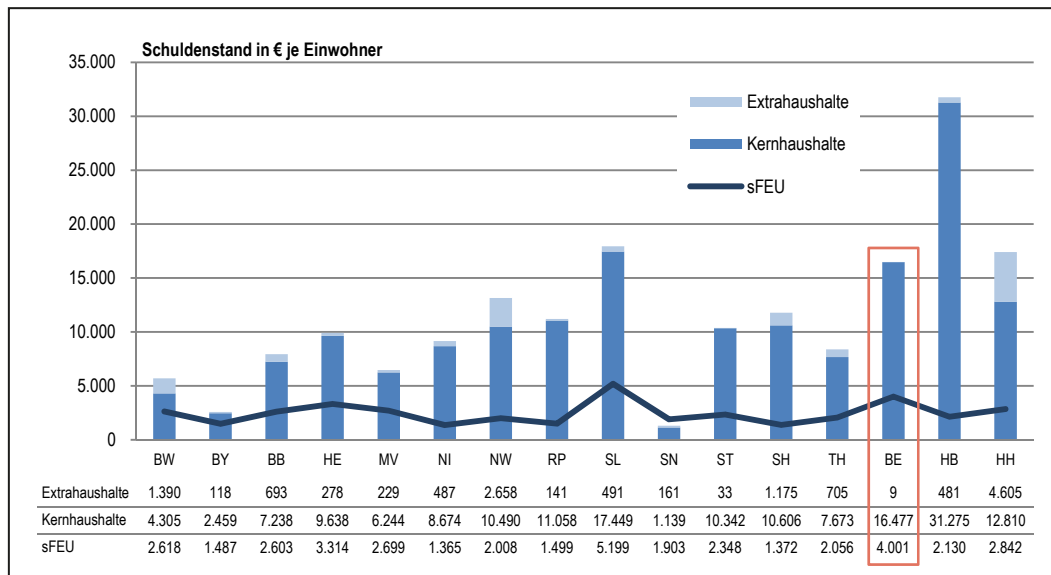
Bei der Rückführung des Schuldenstandes profitiert das Land in starkem Maße vom niedrigen Zinsniveau. Wäre das Verhältnis von Zinsausgaben zum Schuldenstand seit dem Jahr 2011 stabil geblieben, hätte das Land Berlin im Jahr 2016 rd. 700 Mio. € mehr an Zinsen zahlen müssen. Die kumulierte Zinersparnis seit dem Jahr 2011 beträgt rd. 2 Mrd. €. Zum Vergleich: Die kumulierte Nettokreditaufnahme lag im selben Zeitraum bei -2,4 Mrd. €. Bezogen auf das Jahr 2011 hatte die Zinersparnis damit einen Anteil von ca. 85 % an der Nettotilgung.

Den Schulden des Landes sind auch die der sogenannten Extrahaushalte zuzurechnen. Extrahaushalte sind z. B. die Humboldt-Universität oder die Berliner Werkstätten für Menschen mit Behinderung GmbH. Die Verschuldung der Berliner Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich war auch im Jahr 2016 mit 30 Mio. € im Vergleich der Länder und Gemeinden sehr niedrig. Zum Vergleich: Der Median der Verschuldung über alle Länder einschließlich ihrer Gemeinden lag im Jahr 2016 bei rd. 1,5 Mrd. €. Die nach Berlin niedrigsten Schuldenstände hatten Extrahaushalte in Sachsen-Anhalt mit 73 Mio. € und Bremen mit 323 Mio. €.



Die Aufgaben des Landes werden darüber hinaus durch sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) wahrgenommen, an denen das Land beteiligt ist (z. B. BVG). Anders als die Extrahaushalte zählen diese nicht zum Sektor Staat. Ob eine Institution dem Staat zugeordnet wird, bestimmt sich anhand statistischer Kriterien, die regelmäßig durch die Statistischen Ämter überprüft werden. Im Jahr 2016 erhöhten sich die Schulden der sFEU gegenüber dem Jahr 2015 um rd. 200 Mio. € auf 14,1 Mrd. €. Auch auf Basis der Einwohnerzahl hat die Verschuldung geringfügig zugenommen. Mit 4.001 € je Einwohner war der Schuldenstand beinahe doppelt so hoch wie der Durchschnittswert der Länder und Gemeinden von 2.176 €.

Ansicht 8: Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder und Gemeinden sowie der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2016 in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt 2017: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2; eigene Berechnungen

Eine steigende Verschuldung auf hohem Niveau weist für die Berliner Beteiligungsunternehmen auch der Beteiligungsbericht 2017 des Landes Berlin aus. Der kumulierte Schuldenstand der hier erfassten Unternehmen betrug Ende 2016 rd. 15,6 Mrd. €. Anders als beim Statistischen Bundesamt werden die Schuldenstände im Beteiligungsbericht nicht entsprechend dem Besitzanteil des Landes Berlin quotiert ausgewiesen.

Beim Blick auf die insgesamt positive Entwicklung des Berliner Schuldenstands darf nicht übersehen werden, dass das Land im Jahr 2016 im Bundesvergleich immer noch den vierthöchsten absoluten Schuldenstand im Kernhaushalt aufwies, an dritter Stelle bei der Pro-Kopf-Verschuldung lag sowie die dritthöchste Schuldenstandsquote hatte. Der Landeshaushalt ist damit deutlich anfälliger für Änderungen der Refinanzierungsbedingungen als die Haushalte der meisten anderen Bundesländer. Zur Reduzierung dieses Risikos darf Berlin beim Schuldenabbau nicht nachlassen.

2.5.2 Weitere Verlagerungen von Aufgaben aus dem Haushalt in Landesbeteiligungen

- 20 Während im Kernhaushalt des Landes Berlin die Pro-Kopf-Verschuldung in den Jahren 2012 bis 2016 um 1.729 € gesunken ist, stieg die Verschuldung der sFEU im selben Zeitraum um 566 € pro Einwohner. Dies ist ein Hinweis für die zunehmende Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Beteiligungsunternehmen des Landes. Tatsächlich wurden auch im Jahr 2017 Beteiligungsunternehmen zur Gründung von Tochterunternehmen aufgefordert, um zusätzliche Aufgaben im Auftrag des Landes zu übernehmen. Hierzu gehört beispielsweise die Übernahme der Bauherrenaufgabe und Umsetzung anstehender Infrastrukturmaßnahmen des Landes durch die GB InfraVelo GmbH. Die GmbH wurde als 100%ige Tochter der Grün Berlin GmbH errichtet. Auf die bereits im Jahr 2016 als Tochterunternehmen der BVG zur Finanzierung neuer Schienenfahrzeuge gegründete „BVG-Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft mbH“ hatte der Rechnungshof in seinem Vorjahresbericht (T 14) hingewiesen. Weitere Aufgabenverlagerungen sind beabsichtigt. Die Zuständigkeit „für Neubau- und große Sanierungsmaßnahmen über 10 Mio. €“ im Schulbereich soll auf die HOWOGE übertragen werden.

Berlin soll sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse Berlins vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (vgl. § 65 Abs. 1 LHO). Dies gilt auch für Tochtergesellschaften von Unternehmen, die sich in einer vom Land Berlin beherrschten Stellung befinden. Deshalb muss in jedem Fall nachgewiesen werden, dass die Aufgaben nicht wirtschaftlicher durch eine Verwaltungslösung wahrgenommen werden können. Auf der Kostenseite sind nicht nur die Betreiberkosten (z. B. Gehälter), sondern auch die bei der Verwaltung verbleibenden Kontrollkosten zu berücksichtigen.

Die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben außerhalb des Haushalts ist rechtlich möglich. Allerdings resultiert aus der Verlagerung ein Verlust an Transparenz sowie Einschränkungen der parlamentarischen und staatlichen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Bei der Entscheidung über die Auslagerung von Aufgaben sind auch diese Aspekte zu berücksichtigen, zu bewerten und den erwarteten Vorteilen gegenüberzustellen.

Die Verlagerung von Aufgaben aus dem Haushalt in Beteiligungsunternehmen darf ferner nicht zur Flucht aus dem Budget werden, um die ab dem Jahr 2020 auch im Land Berlin uneingeschränkt geltende Schuldenbremse (vgl. T 27) zu umgehen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat Vorschläge für eine einfachgesetzliche Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht angekündigt. Ziel der grundgesetzlichen Regelungen aus dem Jahr 2009 war es, die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung beim Bund und in den Ländern einzuschränken. Im Gegensatz zum Bund dürfen sich die Länder ab dem Jahr 2020 strukturell nicht mehr verschulden.



Dieser Grundgedanke muss sich auch in einer landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse wiederfinden. Auslagerungen von Aufgaben aus dem Haushalt mit der Möglichkeit, diese über Kreditaufnahmen der Beteiligungsunternehmen zu finanzieren, widersprechen dem Grundgedanken der Schuldenbremse.

2.5.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen²² valutierten zum Jahresende 2016 auf insgesamt rd. 4,2 Mrd. €. Der Bestand ist damit wie bereits in den Jahren 2014 und 2015 weiter gesunken. Ende des Jahres 2013 lag er bei 5,4 Mrd. €. Die Bestandsrückgänge betrafen nahezu alle Politikbereiche. Lediglich bei den EU-Gemeinschaftsinitiativen stieg das Absicherungsvolumen von 17,1 Mio. € auf 20,1 Mio. €.

21

Ansicht 9: Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen 2011 bis 2016 (jeweils Bestand am Jahresende) sowie Ermächtigungsrahmen 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Ermächtigungs- rahmen 2017
– Mio. € –							
Gewerbliche Wirtschaft	136,0	101,6	91,7	78,0	73,2	71,1	750
Arbeitnehmerbeteiligungen	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	2
Wohnungsbau	3.177,8	2.724,0	2.316,8	1.954,6	1.672,1	1.477,4	5.500
Wohnungsbau-Altschulden	672,8	633,2	557,8	509,3	458,9	403,8	
Fondsanteilerwerb durch die BIH							224
BBI-Flughafenkredite	647,9	819,1	819,2	814,9	854,1	837,8	1.295,0
Sonderfinanzierungen	41,3	39,3	37,4	35,5	33,5	31,6	200
Kunst, Kultur und Sport	133,2	237,4	246,7	178,7	253,1	208,9	415,0
Forschung	12,9	13,7	13,7	13,7	13,7	13,7	15
EU-Gemeinschaftsinitiativen	8,1	10,5	12,9	15,3	17,7	20,1	67
Öffentliche Infrastrukturmaßnahmen		658,8	1.266,4	1.217,8	1.141,7	1.108,3	6.000
Insgesamt ohne Bankgesellschaft	4.830,4	5.238,0	5.362,9	4.818,1	4.518,3	4.173,0	14.468,0

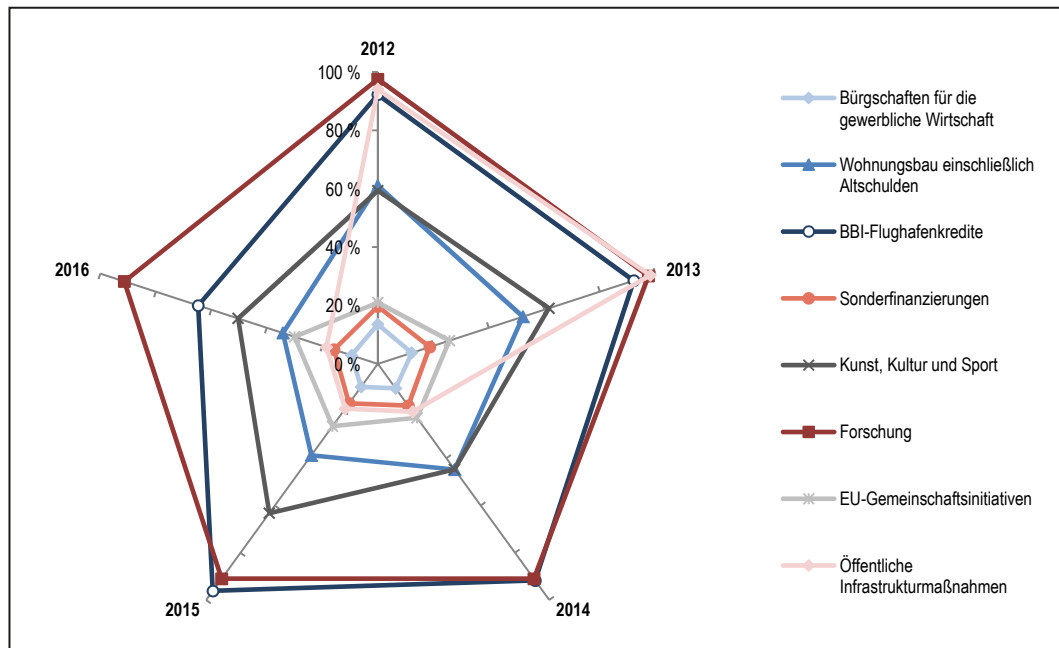
Quelle: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für die Haushaltsjahre 2015 und 2016, jeweils Nr. 15; Anlage 5 zum Haushaltsplan 2016/2017

Die Inanspruchnahme des Ermächtigungsrahmens für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen war auch im Jahr 2016 für die einzelnen Bereiche sehr unterschiedlich. Für Absicherungen in der gewerblichen Wirtschaft wurden nur noch 9 % des Ermächtigungsrahmens in Anspruch genommen. Dies war der geringste Wert im Vergleich aller Politikbereiche. Bei gleichem Ermächtigungsrahmen lag diese Quote Ende 2011 noch bei 18 %. Zu rd. 91 % wurde im Jahr 2016 hingegen der Finanzrahmen für Absicherungen im Forschungsbereich in Anspruch genommen. Auffällig ist die im Vergleich zum Jahr 2015 geringere Ausschöpfung des Ermächtigungsrahmens bei den Gewährleistungen für die Flughafenkredite. Die Quote sank von 96 % auf 65 %. Ursache hierfür ist aber weniger der Rückgang

22 ohne Bankgesellschaft

des Absicherungsbestandes, sondern die Ausweitung des Ermächtigungsrahmens von 888 Mio. € im Jahr 2015 auf 1.295 Mio. € im Jahr 2016. Aus Ansicht 10 ist zu erkennen, dass die Ausschöpfungsquote seit dem Jahr 2012 in nahezu allen Bereichen abgenommen hat.

Ansicht 10: Valutarischer Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für ausgewählte Bereiche in den Jahren 2012 bis 2016 in % des jährlichen Ermächtigungsrahmens



Quelle: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für die Haushaltsjahre 2012, 2013, 2014, 2015 und 2016, jeweils Nr. 15; eigene Berechnungen

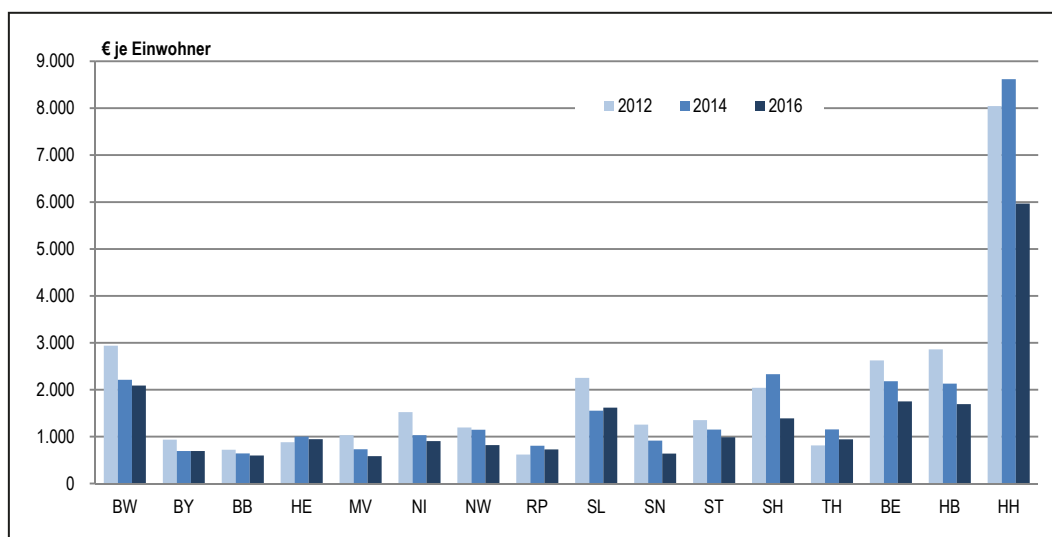
Im Haushaltsgesetz 2018/2019 wurden die bisherigen Volumina an Gewährleistungsermächtigungen weitgehend fortgeschrieben. Nicht mehr enthalten sind Absicherungen zum Fondsanteilerwerb durch die Berliner Immobilien Holding GmbH (BIH), dafür sind nunmehr Gewährleistungen im Rahmen von Mieterstrommodellen in Höhe von insgesamt bis zu 4 Mio. €²³ möglich. Die Gewährleistungsermächtigungen für die gewerbliche Wirtschaft sowie den Wohnungsbau wurden erneut nicht an die anhaltend geringe Inanspruchnahme angepasst.

In Berlin sanken im Jahr 2016 – wie auch in den meisten anderen Bundesländern – die Bürgschaftsbestände. Im Jahr 2016 betrug der Pro-Kopf-Wert aller Länder und Gemeinden 1.158 €. Im Jahr 2012 waren es noch 1.605 €. Im Ländervergleich lag Berlin im Jahr 2016 mit 1.753 € je Einwohner an dritter Stelle hinter Hamburg und Baden-Württemberg.

²³ § 3 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2018/2019



Ansicht 11: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen 2012, 2014 und 2016 in den Kernhaushalten der Länder und Gemeinden in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt 2014, 2016 und 2017: Fachserie 14 Reihe 5, Tabelle 5.1 und 5.2; eigene Berechnungen

2.6 Stabilitätsrat und Schuldenbremse

2.6.1 Berichte an den Stabilitätsrat

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 (vgl. T 23). 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 (Sanierungsbericht). Im Jahr 2011 wurde für das Land Berlin eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt und ein Sanierungsprogramm vereinbart. Es wurde inzwischen erfolgreich abgeschlossen (vgl. T 25).

22

Länder, die – wie Berlin – Konsolidierungshilfen erhalten, müssen zusätzlich im Frühjahr über den Abbau des strukturellen Defizits berichten (Konsolidierungsbericht). In der mit dem Bund ebenfalls im Jahr 2011 geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (VV KonsHilfG) ist der Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt (vgl. T 26).

Die Kennziffern des Berliner **Stabilitätsberichts 2017** waren sowohl für die Gegenwart als auch für den Finanzplanungszeitraum mehrheitlich unauffällig. Die Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ überschreitet in beiden Betrachtungszeit-

23

räumen den Schwellenwert. Die Zins-Steuer-Quote ist erstmals seit Beginn der Stabilitätsberichterstattung in beiden Zeiträumen unauffällig.

Ansicht 12: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage				Entwurf Doppelhaushalt (DHH)/ Finanzplanung (FPL)				
	Ist 2015	Ist 2016	Soll' 2017	Über- schrei- tung	DHH 2018	DHH 2019	FPL 2020	FPL 2021	Über- schrei- tung
	– € je Einwohner –								
Struktureller Finanzierungssaldo	143	107	27		64	46	5	28	
Schwellenwert	-153	-97	-242	nein	-342	-342	-342	-342	nein
Länderdurchschnitt	47	103	-42						
	– % –								
Kreditfinanzierungsquote	-5,7	-1,8	-0,4		-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	
Schwellenwert	2,3	1,8	3,1	nein	7,1	7,1	7,1	7,1	nein
Länderdurchschnitt	-0,7	-1,2	0,1						
	– % –								
Zins-Steuer-Quote	8,6	6,9	6,6		6,3	6,1	6,0	5,9	
Schwellenwert	8,5	7,0	7,2	nein	8,2	8,2	8,2	8,2	nein
Länderdurchschnitt	5,7	4,7	4,8						
	– € je Einwohner –								
Schuldenstand	16.812	16.494	16.471		16.422	16.378	16.378	16.378	
Schwellenwert	14.935	14.980	15.039	ja	15.239	15.439	15.639	15.839	ja
Länderdurchschnitt	6.789	6.809	6.836						

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beschlusses des Stabilitätsrates vom 11. Dezember 2017

- 24 Das zweite Beurteilungskriterium des Stabilitätsrates, die Mittelfristprojektion, wird im Stabilitätsbericht für zwei Siebenjahreszeiträume berechnet. In der Projektion wird die höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben ermittelt, bei der am Ende des jeweiligen Zeitraums die Kennziffer Schuldenstand noch unauffällig bleibt. Liegt diese Zuwachsrate 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 beide Zeiträume unauffällig.

Ansicht 13: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Zeitraum	Höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellenwert	Länderdurchschnitt	Wurde der Schwellenwert unterschritten?
2016 bis 2023	2,9 %	1,5 %	4,5 %	nein
2017 bis 2024	3,1 %	1,2 %	4,2 %	nein

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beschlusses des Stabilitätsrates vom 11. Dezember 2017

Das Land Berlin befand sich nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage im Jahr 2011 vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2016 in einem Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz²⁴. Der Senat legte zum 30. April 2017 seinen Elften – und letzten – **Sanierungsbericht**²⁵ vor. Darin wurde die Sanierungsplanung 2012 bis 2016 fortgeschrieben und das zu diesem Zeitpunkt vorläufige Ist für das Jahr 2016 berücksichtigt. Die folgende Ansicht zeigt die Entwicklung von der ursprünglichen Sanierungsplanung im Oktober 2011 (vgl. Vorjahresbericht, T 20) bis zur Fortschreibung im April 2017 auf:

25

Ansicht 14: Fortschreibung der Sanierungsplanung 2011 bis 2017

Fortschreibung der Sanierungsplanung	2012	2013	2014	2015	2016
	– Mio. € –				
bereinigte Ausgaben					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	22.211	22.438	22.654	22.749	22.947
Fortschreibung April 2017	21.892	22.270	22.965	24.507	26.146 ¹
bereinigte Einnahmen					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	21.055	21.677	22.119	22.449	22.689
Fortschreibung April 2017	22.568	22.747	23.837	24.713	26.283 ¹
Finanzierungssaldo					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	-1.157	-761	-535	-300	-258
Fortschreibung April 2017	676	477	872	205	137 ¹
Nettokreditaufnahme					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	1.164	757	530	296	253
Fortschreibung April 2017	-196	-452	-341	-1.188	-188 ¹

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Zweiten Sanierungsbericht (Drs 17/0518) sowie im Elften Sanierungsbericht (Drs 18/0311), S. 9

1 Stand: vorläufiges Ist 2016

Gegenüber der Ursprungsplanung konnten im gesamten Sanierungszeitraum Finanzierungsüberschüsse erzielt werden. Diese wurden in den Jahren 2012 bis 2016 auch dazu genutzt, Schulden am Kreditmarkt von insgesamt knapp 2,4 Mrd. € zu tilgen.

Der Stabilitätsrat stellte bei seiner Sitzung am 22. Juni 2017 fest, dass dem Land Berlin nach den aktualisierten Ergebnissen der Haushaltsüberwachung keine Haushaltsnotlage drohe. Er erklärte das Sanierungsverfahren für erfolgreich abgeschlossen. Die günstigen Rahmenbedingungen dürften aber nicht dazu verleiten, Erreichtes infrage zu stellen. Neue strukturelle Haushaltsbelastungen sollten vermieden werden, um nicht die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 zu gefährden. Die durch den Konsolidierungserfolg geschaffenen haushaltspolitischen Spielräume sollten stärker dazu genutzt werden, die hohe Verschuldung schrittweise zurückzuführen.²⁶

24 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702)

25 Elfter Bericht des Landes Berlin zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 vom 25. April 2017 (Drs 18/0311)

26 vgl. Beschluss zu TOP 3 der Sitzung des Stabilitätsrates vom 22. Juni 2017

- 26 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 22. Juni 2017 auf der Grundlage des **Konsolidierungsberichts 2016** vom 25. April 2017 festgestellt, dass Berlin die Vorgaben der VV KonsHilfG im Jahr 2016 eingehalten hat (Beschluss zu TOP 2 der o. g. Sitzung). Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2016 betrug 804,6 Mio. €. Das Ist des strukturellen Finanzierungsdefizits belief sich nach dem Konsolidierungsbericht der Senatsverwaltung für Finanzen auf 473,3 Mio. €.

Ansicht 15: Struktureller Finanzierungssaldo im Land Berlin

Jahr	Abbaupfad bis zum Jahr 2020		Abweichung	
	Soll ¹	Ist	jährlich	kumulativ
	– Mio. € –			
Ausgangswert 2010		-2.011,5 ¹		
2011	-1.810,4	-1.206,3	-604,1	-604,1
2012	-1.609,2	-151,8	-1.457,4	-2.061,5
2013	-1.408,1	-180,2	-1.227,9	-3.289,4
2014	-1.206,9	+37,3	-1.244,2	-4.533,6
2015	-1.005,8	-146,8	-859,0	-5.392,6
2016	-804,6	-473,3 ²	-331,3	-5.723,9
2017	-603,5			
2018	-402,3			
2019	-201,2			
2020	0,0			

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in der VV KonsHilfG sowie den Konsolidierungsberichten 2011 bis 2016; eigene Berechnungen

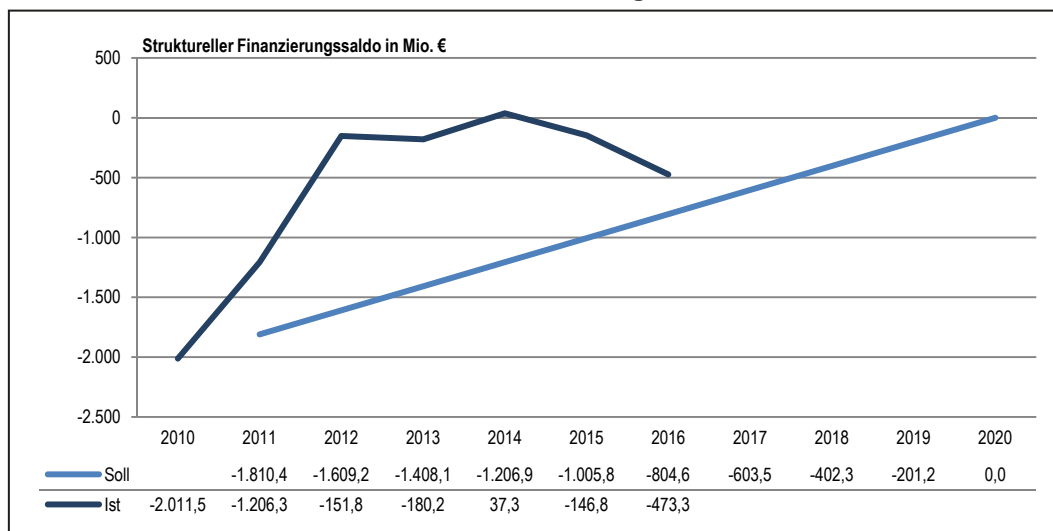
1 gemäß §§ 3 und 4 VV KonsHilfG

2 Konsolidierungsbericht 2016 des Landes Berlin (Drs 18/0310)

Das Land Berlin hat beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits seit dem Jahr 2011 jeweils deutlich bessere Ergebnisse erzielt, als in der VV KonsHilfG festgelegt waren. Kumuliert belaufen sich die positiven Abweichungen auf über 5,7 Mrd. €.



Ansicht 16: Abbau des strukturellen Finanzierungssaldo



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in der VV KonsHilfG sowie den Konsolidierungsberichten 2011 bis 2016

Nach der Konsolidierungshilfenvereinbarung beträgt die im Jahr 2017 zulässige Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos -603,5 Mio. €. Bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos erfolgt u. a. eine Bereinigung um konjunkturelle Effekte. Würde das Land Berlin im Jahr 2017 nur die Mindesttilgung von 80 Mio. € leisten, so ergäbe sich nach den Berechnungen der Senatsverwaltung für Finanzen eine Überschreitung der zulässigen Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos. Dadurch würde das Land Berlin den Anspruch auf die Konsolidierungshilfen von 80 Mio. € verlieren.

Auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Finanzen²⁷ stimmte der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses einer Nettoschuldentilgung in Höhe von 1 Mrd. € zu.²⁸ In diesem Betrag ist ein Puffer für den Fall enthalten, dass in der Abstimmung mit dem Stabilitätsrat einzelne Berechnungsfaktoren noch korrigiert werden müssen (z. B. der auf Berlin entfallende Anteil der Steuerrechtsänderungen). Auf Basis dieser vorläufigen Berechnungen ermittelte die Senatsverwaltung für Finanzen für das Jahr 2017 einen strukturellen Finanzierungssaldo von rd. -496 Mio. €.²⁹ Damit würde sich im Jahr 2017 trotz einer Nettoschuldentilgung von einer Milliarde Euro der Abstand zur Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos weiter verringern. Deshalb darf das Land in seinen Konsolidierungsanstrengungen nicht nachlassen, damit bei in Kraft treten der Schuldenbremse im Jahr 2020 das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts erreicht wird.

27 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C) sowie Schreiben des Senats vom 20. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1176)

28 Beschlussprotokoll 18/31 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 28. Februar 2018, TOP 3

29 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. März 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1176 A)

2.6.2 Verankerung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Landesrecht

- 27 Das Grundgesetz enthält für die Bundesländer ein grundsätzliches Verbot der Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2020 (Art. 109 Abs. 3 und 143d GG). Um in den im Grundgesetz genannten Ausnahmefällen (z. B. bei einem stärkeren konjunkturellen Abschwung) neue Kredite aufnehmen zu können, müssen die Länder nach Art. 109 Abs. 3 GG jedoch eigene Regelungen erlassen. In der Landesregelung ist u. a. festzulegen, nach welchem Berechnungsverfahren die konjunkturelle Lage beurteilt werden und wie die Tilgung der neuen Kredite erfolgen soll. Dabei steht es den Ländern frei, ob sie die Schuldenregel in die Landesverfassung aufnehmen oder einfachgesetzlich regeln. Knapp zwei Drittel der Länder³⁰, die bisher die Schuldenregel umgesetzt haben, nahmen diese in die Landesverfassung auf.

Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten seit 2010 regelmäßig gefordert, die grundgesetzliche Schuldenregel zügig in der Verfassung von Berlin zu verankern (zuletzt Vorjahresbericht, T 22). In der Finanzplanung 2017 bis 2021 wies der Senat darauf hin, dass es ratsam sei, wesentliche Festlegungen über Regelungsinhalte bis spätestens zum Frühjahr 2019 zu treffen. Jedoch sei es sinnvoll, die Ausgestaltung der Überwachung der grundgesetzlichen Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat gemäß Art. 109a GG ab dem Jahr 2020 (vgl. T 28) zu berücksichtigen. Zudem sei der Pfad hin zur Schuldenbremse durch die Konsolidierungshilfenvereinbarung (vgl. T 26) hinreichend genau bestimmt. Diese setze für Berlin auch ohne landesgesetzliche Regelung eine effektive Grenze für die Aufnahme von Schulden.³¹

In der aktuellen Finanzplanung erwähnt der Senat die Schaffung einer landesrechtlichen Regelung, ohne darzulegen, ob dies eine einfachgesetzliche oder eine verfassungsrechtliche Umsetzung der Schuldenregel sein wird. Der Rechnungshof hält aus folgenden Gründen weiterhin eine Aufnahme in die Verfassung von Berlin für angemessen:

- Mit dem im Januar 2013 in Kraft getretenen Europäischen Fiskalpakt³² wurden die bis dahin geltenden „Maastricht-Kriterien“ zur Eingrenzung der Verschuldung und der Haushaltsdefizite erweitert und die Möglichkeit finanzieller Sanktionen eingeführt. Die dortigen Regelungen sollten nach Art. 3 Abs. 2 in einzelstaatliches Recht in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, überführt werden.³³

30 Bis auf die Länder Brandenburg, Saarland und Berlin haben alle Länder die Schuldenregel in das jeweilige Landesrecht aufgenommen, davon acht Länder in die Landesverfassung (Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein).

31 Finanzplanung 2017 bis 2021, S. 44 bis 45

32 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012 (BGBl. II S. 1006)

33 vgl. Prof. Dr. Waldhoff, Stellungnahme 16/4580 vom 19. Januar 2017 zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen am 24. Januar 2017, S. 6

Vor diesem Hintergrund wäre es folgerichtig, dass die Schuldenregel wie beim Bund und in acht Ländern verfassungsrechtlich geregelt wird.

- Eine verfassungsgebundene Schuldenregel erfordert ein höheres Maß an Konsens zwischen den politischen Parteien. Eine Änderung wäre nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Abgeordnetenhauses möglich.^{34,35} Damit wäre auch dem Schutz zukünftiger Generationen vor einer Einengung ihrer Handlungsfreiheit durch Zins- und Tilgungslasten gedient.³⁶
- Ein Verstoß gegen eine einfachgesetzliche Schuldenregel könnte nicht durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin festgestellt werden. Denn Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof ist grundsätzlich nur die Verfassung von Berlin.^{37,38} Die Kreditaufnahme ließe sich auch nicht durch eine abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen.³⁹ Dort wären weder das Abgeordnetenhaus als Ganzes noch Teile oder Mitglieder antragsberechtigt.
- Eine verfassungsrechtliche Regelung stellt eine materielle Bindungswirkung auf Landesebene auch für den künftigen Gesetzgeber nach dem Ende der Legislaturperiode her.⁴⁰ Das ist bei einer einfachgesetzlichen Regelung, z. B. in § 18 LHO, nicht uneingeschränkt der Fall. Denn ein späteres Haushaltsgesetz könnte sich als gleichrangiges Gesetz hierüber hinwegsetzen.
- Die geltende Kreditobergrenze, die an die Höhe der Investitionsausgaben gekoppelt ist, hat Verfassungsrang (Art. 87 Abs. 2 VvB) und sie ist darüber hinaus in der Landeshaushaltsordnung geregelt (§ 18 Abs. 1 LHO). In der Konsequenz sind auch die neuen Regelungen auf gleicher Normebene anzupassen.⁴¹

34 Art. 100 Satz 1 VvB

35 vgl. Prof. Dr. Christoph Gusy, Stellungnahme 16/4554 vom 12. Januar 2017 zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen am 24. Januar 2017, S. 6

36 vgl. Prof. Dr. Waldhoff, a. a. O., S. 6

37 vgl. Prof. Dr. Waldhoff, a. a. O., S. 4 und S. 8

38 Art. 84 Abs. 2 VvB i. V. m. § 14 VerfGHG

39 vgl. Prof. Dr. Tappe, Stellungnahme 16/4577 vom 18. Januar 2017 zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen am 24. Januar 2017, S. 5

40 vgl. Prof. Dr. Enderlein, Prof. Dr. Fiedler, Prof. Dr. Schuppert u. a., Gutachten zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Baden-Württemberg, 31. Mai 2012

41 vgl. Prof. Dr. Tappe, a. a. O., S. 5

2.6.3 Neue Aufgaben des Stabilitätsrates

- 28 Im Zusammenhang mit der Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs im Jahr 2017 wurde der Stabilitätsrat gestärkt. Ihm obliegt ab dem Jahr 2020 zusätzlich zu den in T 22 beschriebenen Aufgaben die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder (Art. 109a Abs. 2 GG i. V. m. Stabilitätsratsgesetz i. d. F. vom 14. August 2017⁴²). Diese Überwachung orientiert sich an den europäischen Vorgaben und Verfahren zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Um vergleichbare Ergebnisse sicherzustellen, wird ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren für die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern zugrunde gelegt.

Der Stabilitätsrat hat bei seiner Sitzung am 22. Juni 2017 den Arbeitskreis Stabilitätsrat u. a. beauftragt, ein Analysesystem zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 zu entwickeln. Die Ergebnisse sind ihm noch im Jahr 2018 zur Beschlussfassung vorzulegen.⁴³

Für den Bund ist mit dem sogenannten Artikel 115-Gesetz⁴⁴ das europäische Konjunkturbereinigungsverfahren vorgegeben worden. Die Bundesländer können hingegen wählen, welches Konjunkturbereinigungsverfahren sie in ihren landesrechtlichen Regelungen für die Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 zugrunde legen (vgl. T 27). Der Stabilitätsrat wird die Einhaltung der Schuldenbremse für den Bund und die Länder nach dem EU-Konjunkturbereinigungsverfahren prüfen. Es bleibt abzuwarten, wie die Fälle beurteilt werden, in denen die Schuldenbremse nach der Landesregelung als eingehalten gilt, der Stabilitätsrat nach der EU-Regelung aber einen Verstoß gegen die Schuldenbremse feststellt.

2.7 Entwicklung der Haushaltseckwerte

2.7.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt

- 29 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2013 bis 2021 dar:

42 Stabilitätsratsgesetz geändert durch Art. 4 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122)

43 Beschluss zu TOP 4 der 15. Sitzung des Stabilitätsrates am 22. Juni 2017

44 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702)



Ansicht 17: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Art der Einnahmen und Ausgaben	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	– Mio. € –								
EINNAHMEN									
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	11.920,9	13.126,8	13.626,2	14.766,4	15.399,0	16.107,4	16.575,8	17.431,0	18.178,0
Länderfinanzausgleich	3.415,7	3.357,0	3.432,0	3.641,4	4.475,8	4.221,0	4.331,0	4.459,0	4.625,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2.578,1	2.532,9	2.446,5	2.370,2	2.390,1	2.239,9	2.142,7	1.632,0	1.765,0
Sonstige Einnahmen ¹	5.463,1	5.540,8	6.849,3	6.237,4	6.981,7	6.314,5	6.520,6	6.290,0	6.135,0
Nettokreditaufnahme	-451,8	-340,7	-1.187,8	-188,9	-2.523,9	-279,6	-214,7	0,0	0,0
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	22.606,6	23.734,6	24.634,0	26.214,8	27.607,4	28.387,3	29.155,4	29.360,0	30.251,0
Gesamteinnahmen	22.926,0	24.216,8	25.166,2	26.826,4	26.722,6	28.603,2	29.355,5	28.812,0	30.703,0
AUSGABEN									
Personalausgaben	6.937,9	7.206,9	7.487,1	7.807,2	8.220,9	8.799,0	9.210,0	9.469,0	9.836,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	12.109,6	12.566,1	13.015,1	14.063,2	14.347,7	15.655,0	16.130,3	16.230,0	16.542,0
Investitionsausgaben ²	1.265,3	1.380,3	2.372,4	2.865,4	2.793,9	2.313,7	2.261,4	2.284,0	2.430,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	1.921,0	1.759,0	1.606,6	1.384,5	1.316,3	1.360,0	1.360,0	1.410,0	1.460,0
Sonstige Ausgaben ¹	692,1	1.304,6	685,0	706,1	593,8	235,8	16,5	-153,0	-319,0
Pauschale Mehrausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	239,7	377,3	550,0	715,0
Primärausgaben² = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	20.348,7	21.205,7	22.900,8	24.761,9	25.384,8	26.788,7	27.621,8	28.002,0	28.826,0
Gesamtausgaben²	22.926,0	24.216,8	25.166,2	26.826,4	27.272,7	28.603,2	29.355,5	29.790,0	30.664,0
Primärsaldo	2.257,9	2.528,9	1.733,2	1.453,0	2.222,7	1.598,5	1.533,5	1.358,0	1.425,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2016, im Haushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

- 1 Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.
- 2 inklusive Zuführung an SIWA/SIWANA entsprechend SIWA ErrichtungsG und Erstem Gesetz zur Änderung des SIWA ErrichtungsG

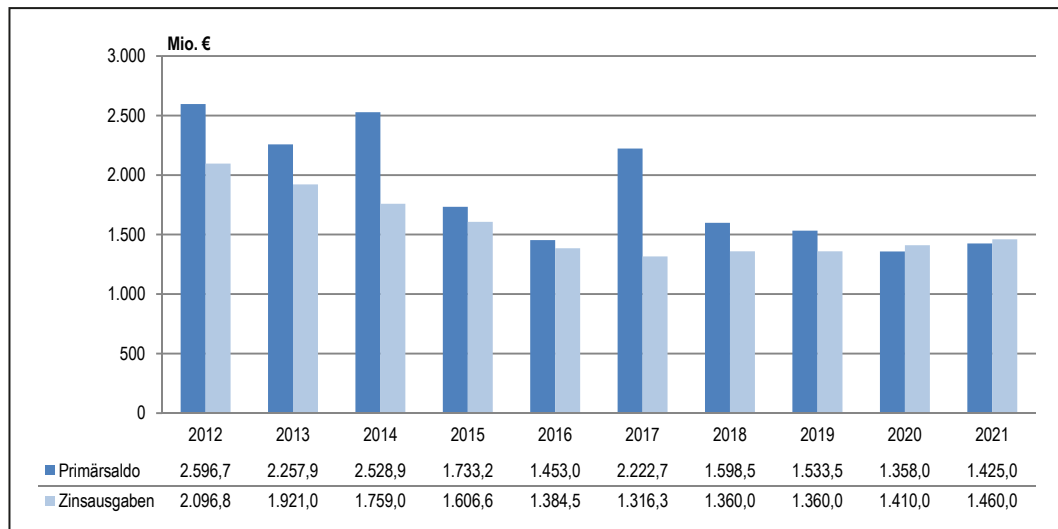
Die für das Jahr 2017 ausgewiesene Nettotilgung von über 2,5 Mrd. € ergibt sich aus der Stichtags-Zahlenbasis der Senatsverwaltung für Finanzen zum vorläufigen Jahresabschluss 2017 (Stand: 5. Januar 2018). In der Sitzung vom 28. Februar 2018 hat der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, ausgehend von einem vorläufigen Haushaltsüberschuss von rd. 2.176 Mio. €, eine Nettoschuldentilgung von rd. 1.009 Mio. € beschlossen. Die verbleibenden rd. 1.168 Mio. € werden dem SIWANA zugeführt.⁴⁵

45 Beschlussprotokoll 18/31 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 28. Februar 2018, TOP 3

2.7.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

- 30 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 18: Primärsaldo und Zinsausgaben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2016, im Haushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

In den Jahren 2012 bis 2014 überstieg der Primärüberschuss die Zinsausgaben deutlich. In den Jahren 2015 und 2016 waren die Primärüberschüsse ebenfalls höher als die Zinsausgaben, fielen aber insgesamt deutlich niedriger aus als in den Vorjahren. Dies resultiert maßgeblich daraus, dass der Senat verstärkt das haushaltspolitische Ziel verfolgt, die Investitionstätigkeit des Landes zu erhöhen. Seit dem Jahr 2015 wurden die erwirtschafteten Überschüsse nicht nur zur Schuldentilgung genutzt, sondern auch für umfangreiche Zuführungen an das SIWA(NA) und im Jahr 2017 darüber hinaus zur Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds innerhalb des Sondervermögens. Da die jeweilige Zuführung aus dem Ergebnis des abgelaufenen Haushaltsjahres erfolgt, reduziert das den Primärsaldo. Der für das Jahr 2017 ausgewiesene abermals hohe Primärüberschuss von über 2,2 Mrd. € zeigt die gute Einnahmesituation des Landes.

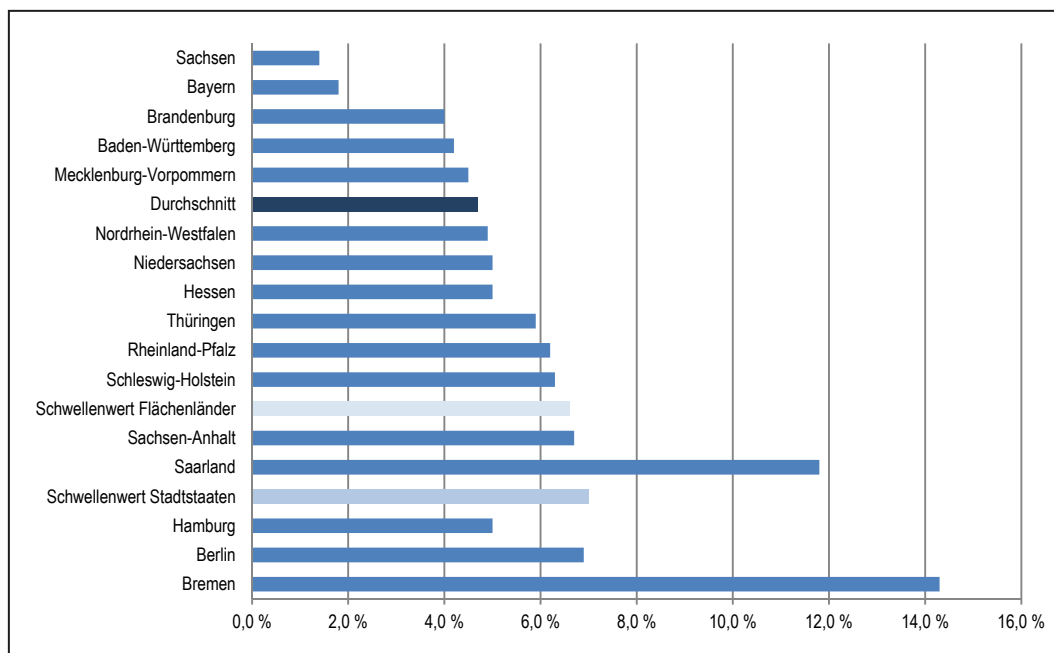
Im Doppelhaushalt 2018/2019 sind die Primärüberschüsse weiterhin höher als die Zinsausgaben. Dabei geht der Senat bis zum Jahr 2019 von einem anhaltend niedrigen Zinsniveau aus. Ab dem Jahr 2020 sind in der aktuellen Finanzplanung steigende Zinsausgaben berücksichtigt, die höher sind als die Primärüberschüsse. Steigende Zinsausgaben ab dem Jahr 2020 stellen für den Haushalt Berlins wegen des hohen Schuldenstandes ein Risiko dar, zumal ab diesem Zeitpunkt das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot gilt (vgl. T 27).



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 originären öffentlichen 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.

31

Ansicht 19: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2016 in den Bundesländern



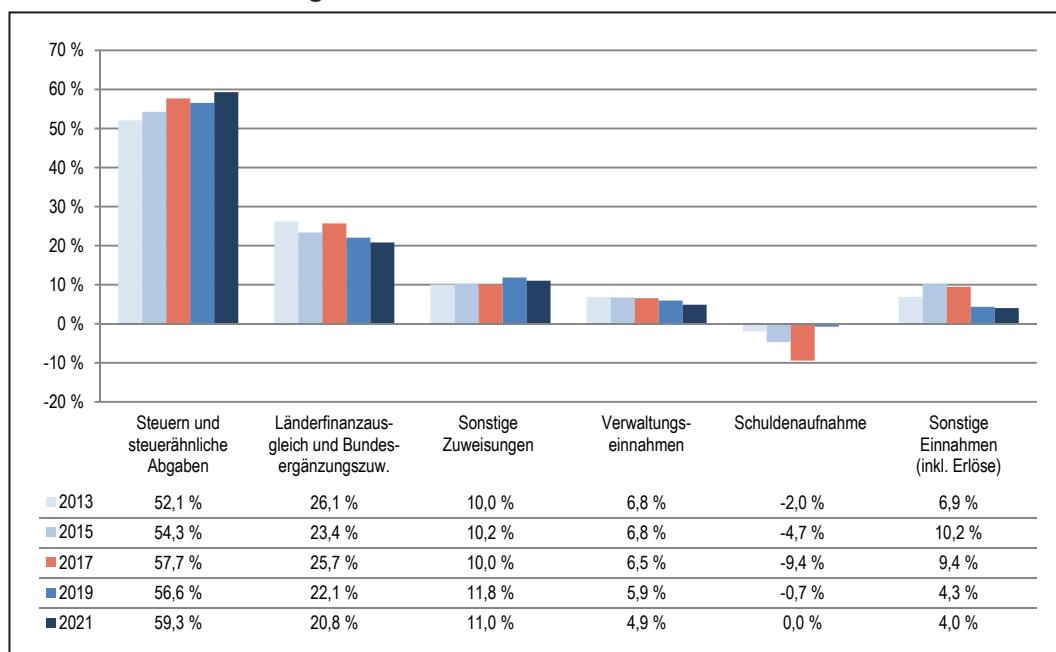
Quelle: Stabilitätsrat, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung (Berichtsjahr 2016)

Das Land Berlin hat seine Zins-Steuer-Quote von 16,2 % im Jahr 2009 auf 6,9 % im Jahr 2016 gesenkt. Damit lag diese erstmals unter dem Schwellenwert der Stadtstaaten von 7,0 %. Aber auch die anderen Bundesländer erreichten im Jahr 2016 zum Teil deutlich bessere Quoten als in den Vorjahren.

2.7.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2013 bis 2021 dar:

32

Ansicht 20: Entwicklung der Einnahmestruktur in den Jahren 2013 bis 2021

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2016, im Haushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

Berlin erzielte im Jahr 2017 mehr als 83 % seiner Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dies zeigt die starke Abhängigkeit des Landes insbesondere von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen haben sich in den letzten Jahren stetig erhöht, was sich nach der letzten Steuerschätzung im November 2017 fortsetzen wird. Insgesamt ist die positive Entwicklung bei den Steuereinnahmen Beleg und Folge der guten wirtschaftlichen Lage in Deutschland. Das Wachstum der Einnahmen setzt sich fort – mit starker Inlandsnachfrage und hoher Beschäftigung, die sich auch in einem robusten Anstieg bei den Löhnen zeigt.⁴⁶ Dennoch bleibt das Risiko einer Konjunkturabschwächung bestehen, was zu einer Reduzierung der Steuereinnahmen führen würde. Darüber hinaus könnten mögliche Steuerrechtsänderungen in der aktuellen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zu deutlichen Steuermindereinnahmen führen. Ein Beispiel für die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen ist die Aufkommensminderung durch die zweite Stufe der zum 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Entlastung bei der Einkommensteuer. Dabei handelt es sich um die höhere Freistellung des steuerlichen Existenzminimums, die Anhebung des Kindergeldes und die Abmilderung der sogenannten kalten Progression. Der Anteil Berlins an den Steuermindereinnahmen liegt im Jahr 2018 bei rd. 190 Mio. €.⁴⁷

⁴⁶ Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. November 2017 über die Ergebnisse der 152. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. November 2017 in Braunschweig

⁴⁷ Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. November 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0057 B)

Hinsichtlich der Entlastung der Länder und Kommunen bei den Kosten für Asyl und Integration durch den Bund, die über die Umsatzsteuerverteilung vollzogen wird, ist zu berücksichtigen, dass die Zahlung der Integrationspauschale von 110 Mio. € p. a. zunächst nur bis einschließlich des Jahres 2018 vereinbart ist⁴⁸ und auch die fallzahlabhängige Abschlagszahlung von 670 € pro Asylbewerber(in) und Verfahrensmonat nach geltender Rechtslage 2018 ausläuft⁴⁹. Berlin erhielt aus der Abschlagszahlung – einschließlich der im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz geregelten Beträge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und die verbesserte Kinderbetreuung aus dem ehemaligen Betreuungsgeld – im Jahr 2017 rd. 83 Mio. €. Weiterhin erhielt Berlin 79 Mio. € für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II⁵⁰ für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte.⁵¹

In Ansicht 20 ist erkennbar, dass der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Gesamteinnahmen in den Jahren von 2013 bis 2021 um 7,2 % steigt, während der Anteil des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen um 5,3 % sinkt. Hauptgründe hierfür sind die Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 sowie weitere finanzielle Regelungen zwischen Bund und Ländern.

Nach den im Jahr 2017 beschlossenen gesetzlichen Grundlagen für die **Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen** erfolgt der Finanzausgleich künftig im Wesentlichen vertikal im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Aus den neuen Regelungen ergeben sich für Berlin neben dem Wegfall der sogenannten Entflechtungsmittel (120 Mio. €), der Solidarpaktmittel (letzte Rate 2019: 399 Mio. €) und der Konsolidierungshilfen (80 Mio. € bis 2019 und 27 Mio. € in 2020) höhere Einnahmen aus Steuern und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen von 480 Mio. € im Jahr 2020 und 490 Mio. € im Jahr 2021.⁵²

Im Jahr 2017 schlossen Berlin und der Bund einen neuen Hauptstadtfinanzierungsvertrag ab, der die finanzielle Beteiligung des Bundes an den hauptstadtbedingten Ausgaben in den Jahren 2018 bis 2027 regelt. Der Vertrag enthält neben den Mitteln des Bundes für hauptstadtbedingte Sicherheitsaufwendungen zusätzliche Finanzierungsbeiträge des Bundes für herausragende Kulturinstitutionen Berlins (Stiftung Oper in Berlin, Berliner Philharmoniker und Humboldt Forum) und ein umfangreiches Immobilienpaket. Der neue Vertrag hat eine Laufzeit von zehn Jahren und ein Leistungsvolumen von insgesamt rd. 2 Mrd. €. Gegenüber dem

48 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755)

49 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722)

50 Sozialgesetzbuch (SGB) – Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende –

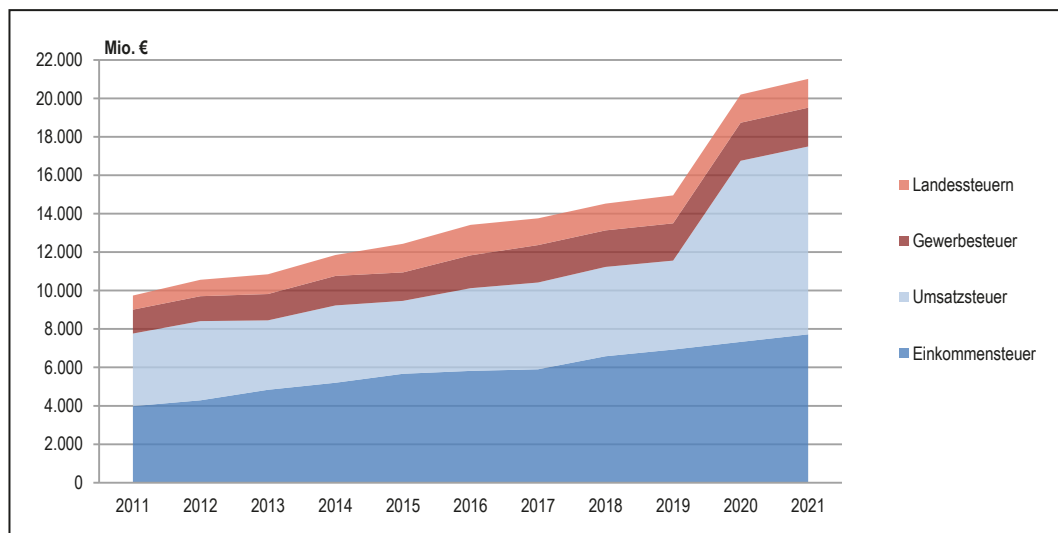
51 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 24

52 Finanzplanung 2017 bis 2021, S. 21; Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. November 2017 (rote Nr. 0057 B), S. 3

vorherigen Hauptstadtfinanzierungsvertrag steigen die finanziellen Beteiligungen des Bundes um rd. 50 Mio. € auf rd. 200 Mio. € jährlich.⁵³

- 35 Die Entwicklung ausgewählter **Steuereinnahmen** stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2017 für die Jahre 2011 bis 2021 wie folgt dar:

Ansicht 21: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2016 sowie im Ergebnis der 152. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. November 2017 in Braunschweig (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. November 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 0057 B); 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

Aufgrund des anhaltenden Wirtschaftswachstums des Landes und des damit einhergehenden überdurchschnittlichen Wachstums der Beschäftigung⁵⁴ ist für Berlin die Einkommensteuer bis zum Jahr 2019 die größte Einnahmequelle im Steuerbereich. Das überdurchschnittliche Wachstum der Umsatzsteuer ab dem Jahr 2020 beruht auf den neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen (vgl. T 33), die bei der Finanzplanung 2017 bis 2021 und bei der Steuerschätzung im November 2017 bereits berücksichtigt wurden.

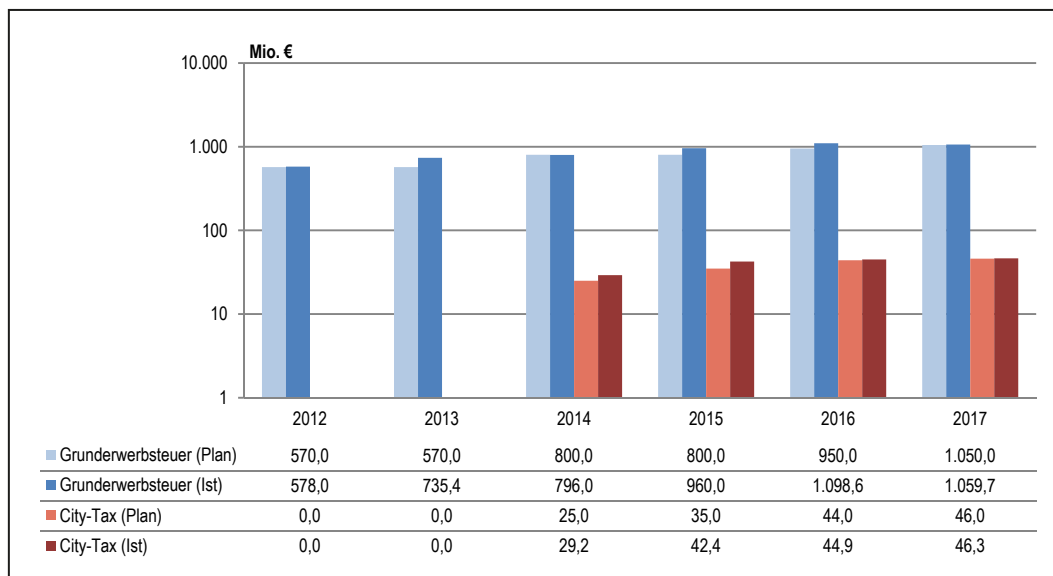
Zur Erhöhung seiner eigenen Einnahmekraft hat das Land Berlin bereits zum 1. Januar 2014 den Grunderwerbsteuersatz auf 6 % angehoben und die Übernachtungsteuer (City-Tax) eingeführt. Im Jahr 2017 wurden 1.059,7 Mio. € Grunderwerbsteuer und 46,3 Mio. € Übernachtungsteuer vereinnahmt.

⁵³ Finanzplanung 2017 bis 2021, S. 22 bis 23;
Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. November 2017 (rote Nr. 0057 B), S. 3

⁵⁴ Finanzplanung 2017 bis 2021, S. 9



Ansicht 22: Entwicklung der Grunderwerbsteuer und der City-Tax



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2016; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 15. Januar 2018 (ProFiskal)

Am 14. Dezember 2017 hat das Abgeordnetenhaus ein Gesetz zur Änderung der Zweitwohnung- und Übernachtungsteuer beschlossen.⁵⁵ Berlin hat bislang mit 5 % der Nettokaltmiete einen im bundesweiten Vergleich weit unterdurchschnittlichen Zweitwohnungsteuersatz und war bundesweit die einzige Stadt, die Zweitwohnungsteuer erst ein Kalenderjahr nach Einzug in die Zweitwohnung erhob. Mit der Gesetzesänderung wurde die Zweitwohnungsteuer ab 1. Januar 2019 auf 15 % angehoben. Außerdem beginnt die Zweitwohnungsteuerpflicht nunmehr bereits mit Einzug in die Zweitwohnung. Durch die Erhöhung des Steuersatzes werden ab 2019 jährliche Mehreinnahmen von ca. 6,4 Mio. € bei der Zweitwohnungsteuer erwartet.⁵⁶

2.7.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

Den größten Anteil an den Ausgaben hatten auch im Jahr 2017 mit 52,8 % die konsumtiven Sachausgaben. Zweitgrößter Ausgabeblock waren die Personalausgaben mit nun 30,3 %. Die Ausgaben für Investitionen hatten im Jahr 2017 einen Anteil von 9,9 %. Hierbei wird die als Investitionsausgabe geplante Zuführung an das SIWANA aus den Jahresabschlüssen berücksichtigt (1.057 Mio. € in 2017⁵⁷). Bemerkenswert sind die auch im Jahr 2017 weiter gesunkenen Zinsausgaben. Diese sind auf das anhaltend niedrige Zinsniveau an den Kapitalmärkten und den Schuldenabbau in den vergangenen Jahren zurückzuführen. Der Senat ist seit Länge-

36

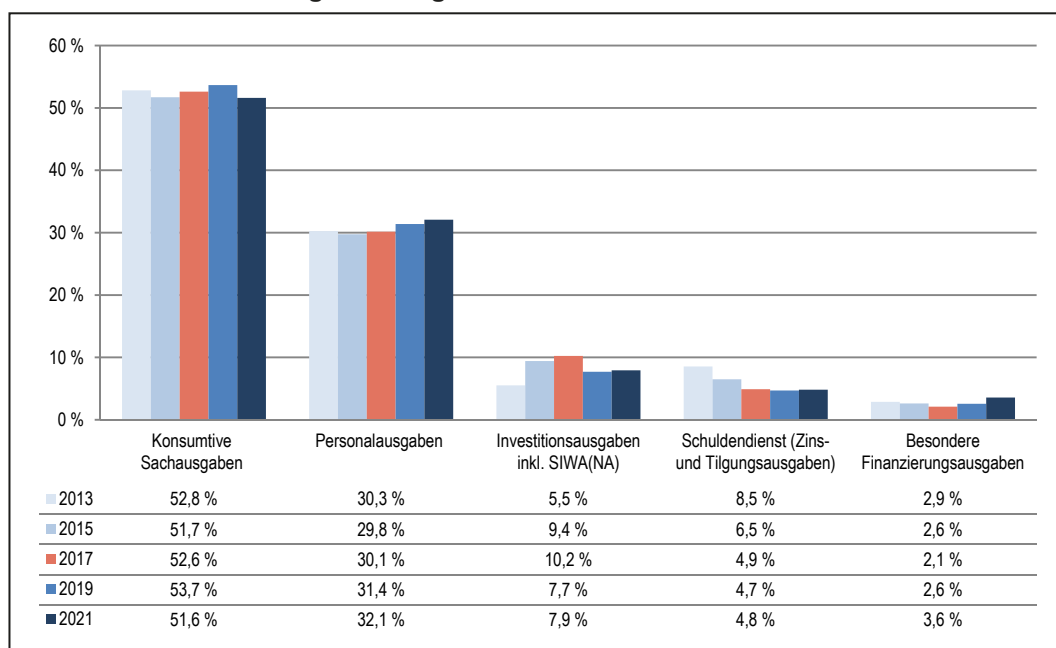
55 Gesetz zur Änderung zweitwohnungsteuerlicher und übernachtungsteuerlicher Vorschriften vom 19. Dezember 2017 (GVBl. S. 707)

56 Begründung des Senats vom 28. März 2017 in der Gesetzesvorlage (Drs 18/0268)

57 vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

rem bestrebt, die Vorteile niedriger Zinsen für einen längeren Zeitraum zu sichern und damit die Anfälligkeit des Haushalts im Falle einer Normalisierung des Zinsniveaus zu senken. Er hat die durchschnittliche Restlaufzeit des Schuldenportfolios bis zum 30. Juni 2017 auf 7,68 Jahre erhöht und den durchschnittlichen Nominalzins des festverzinsten Schuldenportfolios auf 2,31 % abgesenkt. Das jährliche Refinanzierungsvolumen ist in den Jahren 2016 und 2017 auf rd. 7 Mrd. € gesunken. Es wird angestrebt, das jährliche Fristenprofil künftig so zu gestalten, dass das Refinanzierungsvolumen ab dem Jahr 2019 bei rd. 5 Mrd. € liegt.⁵⁸

Ansicht 23: Entwicklung der Ausgabenstruktur in den Jahren 2013 bis 2021



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2016, im Haushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

- 37 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 hatten im Jahr 2017 mit 76,7 % einen etwas geringeren Anteil an den konsumtiven Sachausgaben als im Vorjahr.

58 Finanzplanung 2017 bis 2021, S. 14 bis 15



Ansicht 24: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben

Art der Ausgaben	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	– Mio. € –						
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	11.503,4	11.619,6	12.109,6	12.566,1	13.015,1	14.063,2	14.347,7
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+2,9	+1,0	+4,2	+3,8	+3,6	+8,1	+2,0
darunter:							
Sächliche Verwaltungsausgaben	2.469,6	2.445,3	2.523,8	2.669,4	2.741,8	3.012,3	3.139,6
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+3,6	-1,0	+3,2	+5,8	+2,7	+9,9	+4,2
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	9.033,8	9.174,4	9.585,9	9.896,7	10.273,4	11.050,9	11.208,1
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+2,6	+1,6	+4,5	+3,2	+3,8	+7,6	+1,4
nachrichtlich:							
Transferausgaben der Bezirke¹	4.904,6	5.084,5	5.283,8	5.533,0	5.711,2	5.987,3	6.257,7
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+4,0	+3,7	+3,9	+4,7	+3,2	+4,8	+4,5

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2016; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

1 Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet per 31. Dezember 2017 (hier ohne Darlehen)

In den Jahren 2011 bis 2017 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich an. Während die Steigerung in den Jahren 2011 bis 2016 im geometrischen Mittel 3,9 % jährlich betrug, gab es im Jahr 2016 einen Anstieg der konsumtiven Sachausgaben um 8,0 % gegenüber dem Jahr 2015. Für das Jahr 2017 war ein moderater Anstieg um 2,0 % zu verzeichnen. Dennoch wurden die Ansätze des Haushaltsplans um 377 Mio. € unterschritten.⁵⁹

Bei den Ausgaben für **Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionsausgaben)** wurden im Jahr 2017 insgesamt 319 Mio. € mehr ausgegeben als im Haushaltsplan vorgesehen waren. Der größte Teil der Mehrausgaben bei den konsumtiven Zuweisungen und Zuschüssen in der **Hauptverwaltung** resultiert aus den „saldierten Mehr-/Minderausgaben im Bereich SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge SGB VIII“ sowie den Mehrausgaben für Maßnahmen im Bereich Integration.⁶⁰

59 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 15

60 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 15

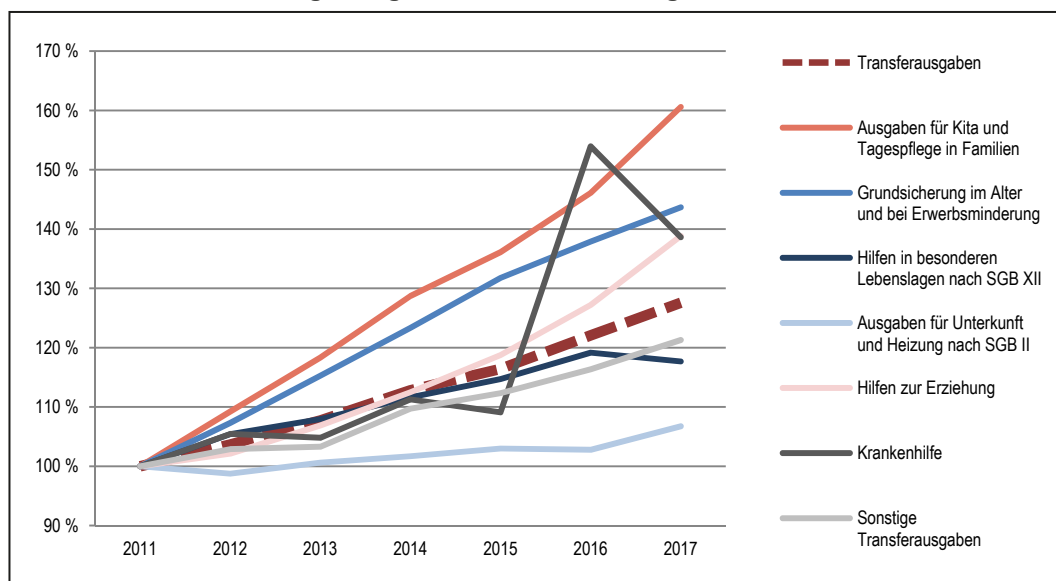
Ansicht 25: Entwicklung der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	– Mio. € –						
Bezirke	59,7	61,8	67,4	82,5	69,7	101,6	75,4
Landesamt für Gesundheit und Soziales/ Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten	21,9	33,9	60,6	102,8	331,2	854,6	571,2
Insgesamt	81,6	95,7	128,0	185,3	400,9	956,4	646,6

Quelle: Jahre 2011 bis 2016: Sozialdaten des Gesundheits- und Sozialinformationssystems (GSI) der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales; 2017: Hochrechnung aus den Daten des GSI per 30. September 2017

Die Ansicht zeigt, dass im Jahr 2016 die höchsten Ausgaben geleistet wurden. Infolge der Registrierungs- und Anerkennungsverfahren wandelt sich für viele Antragsteller der Status, sodass sie unter den Leistungsbezug des SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – fallen.⁶¹

Die Ansätze der **Transferausgaben der Bezirke** wurden um rd. 226 Mio. € überschritten. Diese Mehrausgaben werden durch die im Einzelplan 27 veranschlagte Risikovorsorge von rd. 429 Mio. € ausgeglichen, von denen rd. 337 Mio. € für die Transferausgaben vorgesehen waren.⁶²

Ansicht 26: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben der Bezirke

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben in der Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet per 31. Dezember 2011 bis 2017

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Transferausgaben maßgeblich von dem kontinuierlichen Anstieg der **Ausgaben für die Kindertagesbetreuung** und dem stetigen Anwachsen der Leistungen für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbs-**

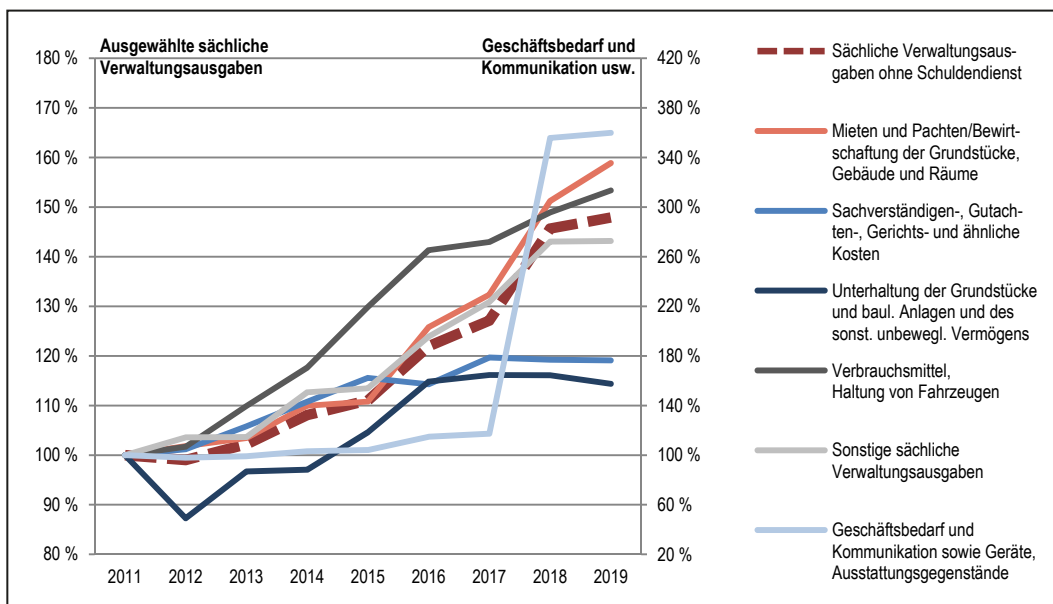
⁶¹ vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 22

⁶² Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 18



minderung und der Hilfen zur Erziehung geprägt sind. Im Jahr 2017 wurden die Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien um 187,7 Mio. € überschritten. Diese Entwicklung ist auf einen über der Prognose liegenden Fallzahlenanstieg aufgrund des Bevölkerungswachstums, auf die qualitativen Verbesserungen in der Kindertagesbetreuung sowie die gestiegenen durchschnittlichen Platzkosten aufgrund der rahmenvertraglich geregelten Anpassung der Personal- und Sachkosten zurückzuführen. Die im Jahr 2017 erheblichen Mehrausgaben bei den **Hilfen zur Erziehung** von 105 Mio. € resultieren aus rahmenvertraglichen Entgelterhöhungen, Fallzahlensteigerungen – insbesondere im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge – sowie aus sonstigen Veränderungen (Rückgriff auf intensivere Hilfen, teurere Träger, Kostensteigerungen für die Unterbringungen außerhalb Berlins).⁶³ Die im Jahr 2016 aufgrund der hohen Zahl von Geflüchteten besonders stark gestiegenen Ausgaben für **Krankenhilfe** haben sich im Jahr 2017 um rd. 15 Mio. € verringert. Aufgrund der zum Zeitpunkt der Ansatzbildung noch nicht bekannten hohen Zahl der flüchtlingsbedingten Zugänge liegen die Ausgaben für Krankenhilfe dennoch mit rd. 25 Mio. € über den geplanten Ausgaben.⁶⁴

Ansicht 27: Entwicklung ausgewählter sächlicher Verwaltungsausgaben ohne Schuldendienst



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2016; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

Bei den **sächlichen Verwaltungsausgaben** haben sich die Mehr- und Minderungen zu Ansatzunterschreitungen von insgesamt 305 Mio. € saldiert. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass für die Unterbringung, Versorgung

63 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 17

64 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 18

und Integration von Geflüchteten pauschale Mehrausgaben von 487 Mio. € veranschlagt, aber nicht benötigt wurden.⁶⁵ Insgesamt haben sich die sächlichen Verwaltungsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 4,2 % erhöht. Für das Jahr 2018 ist eine Erhöhung um fast 15 % geplant. Diese resultiert vor allem aus einer Erhöhung der Ausgaben

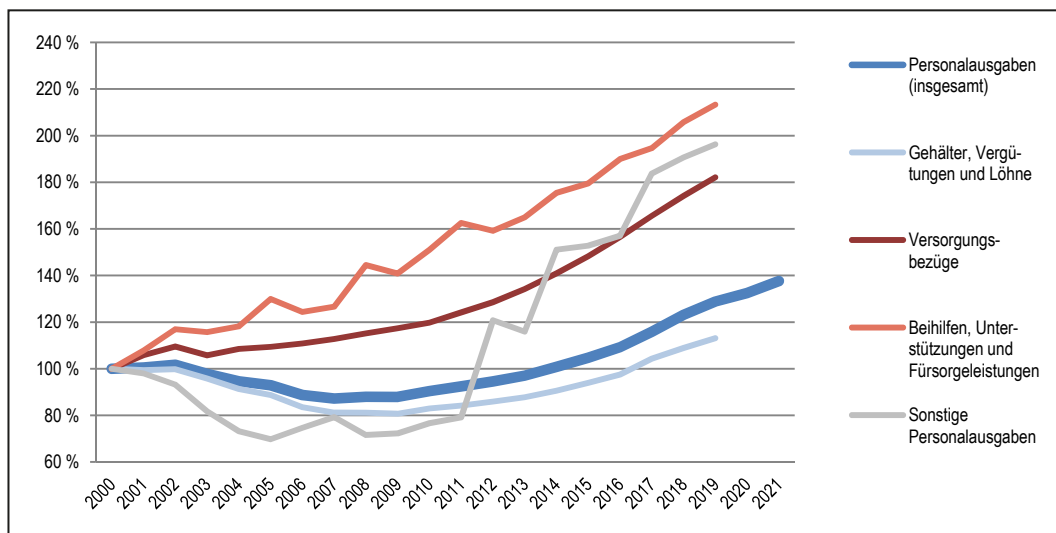
- für Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände um 210,6 Mio. €,
- für Mieten und Pachten um 109,9 Mio. € und
- für sonstige sächliche Verwaltungsausgaben um 79,5 Mio. €.

Der starke Aufwuchs der Ausgaben für Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände resultiert zum einen aus der Neuordnung der Ausgaben für Dienstleistungen für die verfahrensabhängige und -unabhängige IKT, die bis zum Jahr 2017 bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben nachgewiesen wurden. Hinzu kommt, dass diese Ausgaben durch die Zunahme IT-gestützter Verfahren im Land stetig anwachsen.

- 38 Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2017 mit 30,3 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 23).

Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch Gehälter, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt.

Ansicht 28: Entwicklung der Personalausgaben im Zeitraum 2000 bis 2021



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2000 bis 2016, im Haushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

⁶⁵ Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 22



Die Personalausgaben waren zwischen den Jahren 2003 und 2009 – infolge einer restriktiven Personalpolitik mit einem erheblichen Stellenabbau und einem durch den Austritt des Landes aus der Tarifgemeinschaft der Länder möglichen Absenken der Gehälter – gegenüber dem Jahr 2000 um 12,1 % gesunken. Seit dem Jahr 2010 steigen die Personalausgaben wieder kontinuierlich an. Sie lagen Ende 2017 bereits um 15 % über denen des Jahres 2000 und werden nach der aktuellen Finanzplanung im Jahr 2021 um 37,6 % über den Ausgaben im Jahr 2000 liegen.

Die folgende Ansicht stellt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben in den Jahren 2011 bis 2017 dar:

Ansicht 29: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	– Mio. € –						
Aufwendungen für Abgeordnete, sonstige Fürsorgeleistungen ¹	23,9	36,6	35,1	45,7	46,3	47,5	50,8
Gehälter und Entgelte	4.927,0	5.028,8	5.137,3	5.302,0	5.496,2	5.705,1	6.009,7
Versorgungsbezüge	1.295,4	1.341,4	1.399,8	1.470,1	1.546,7	1.633,3	1.722,8
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	360,4	352,8	365,7	389,0	397,9	421,1	437,7
Personalausgaben (insgesamt)	6.606,7	6.759,6	6.937,9	7.206,8	7.487,1	7.807,2	8.220,9

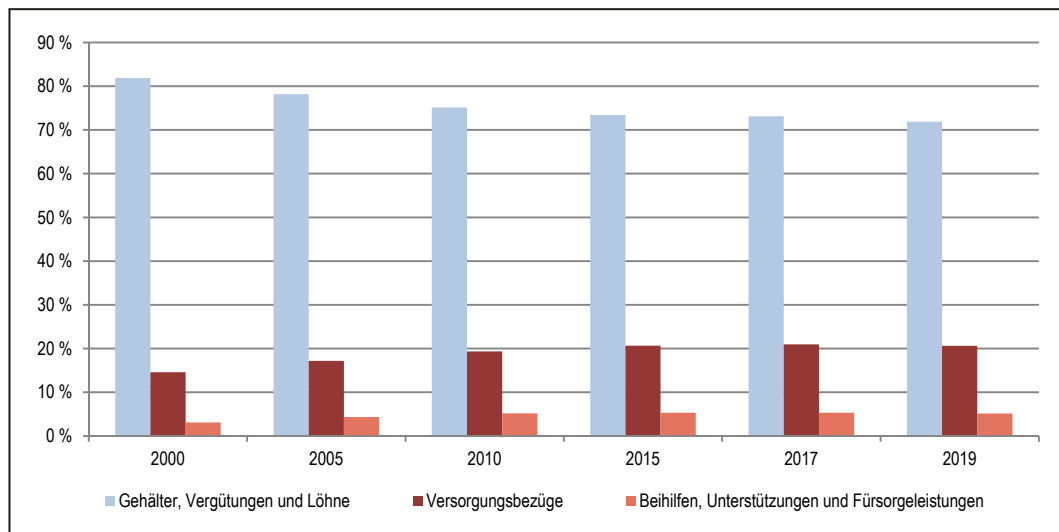
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2016; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

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

Im Jahr 2017 wurde der Ansatz der Personalausgaben (8.282 Mio. €) um 60 Mio. € unterschritten. Die Senatsverwaltung für Finanzen stellte aber fest, dass „der erhebliche Stellen- und Mittelaufwuchs aus 2016 und 2017 sowohl im Bereich der Hauptverwaltung als auch der Bezirke deutlich besser ausgeschöpft wurde als noch im vergangenen Jahr.“⁶⁶

Die einzelnen Bestandteile der Personalausgaben haben sich seit dem Jahr 2000 unterschiedlich entwickelt:

⁶⁶ Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 13

Ansicht 30: Struktur der Personalausgaben

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2000 bis 2016 und im Haushaltsgesetz 2018/2019; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

Während der Anteil der Gehälter, Vergütungen und Löhne an den Personalausgaben von 81,9 % auf 73,1 % im Jahr 2017 sank, erhöhte sich der Anteil der Versorgungsbezüge im gleichen Zeitraum von 14,6 % auf 21,0 %. Demzufolge nahm auch das Verhältnis der Versorgungsleistungen zu den Leistungen für die aktiven Bediensteten deutlich zu. Lag dieses Verhältnis im Jahr 2000 noch bei 18 %, waren es 2017 schon 29 %.

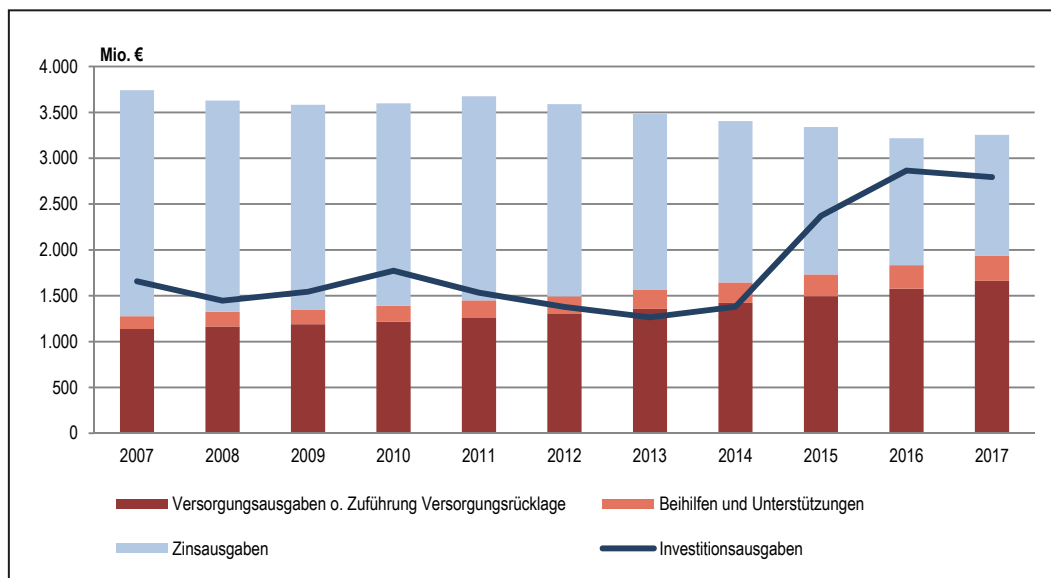
Ebenfalls gestiegen sind von 2000 bis 2017 die Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen von 3,1 % auf 5,3 %.

Insgesamt mussten im Jahr 2017 aus dem Landeshaushalt rd. 1,9 Mrd. € für Versorgungsempfängerinnen bzw. -empfänger und deren Beihilfen finanziert werden. Zusammen mit den Zinsausgaben von rd. 1,3 Mrd. € ergaben sich damit Zahlungen für aus der Vergangenheit resultierende Verpflichtungen in Höhe von 3,2 Mrd. €. Die in die Zukunft gerichteten Investitionsausgaben⁶⁷ lagen mit 2,8 Mrd. € weiterhin deutlich darunter. Das Land muss die langfristige Finanzierbarkeit der Investitionsbedarfe und der Versorgungsanwartschaften sicherstellen. Für den Versorgungsbereich muss entsprechend Vorsorge getroffen werden.

⁶⁷ unter Berücksichtigung der Zuführungen an das SIWANA



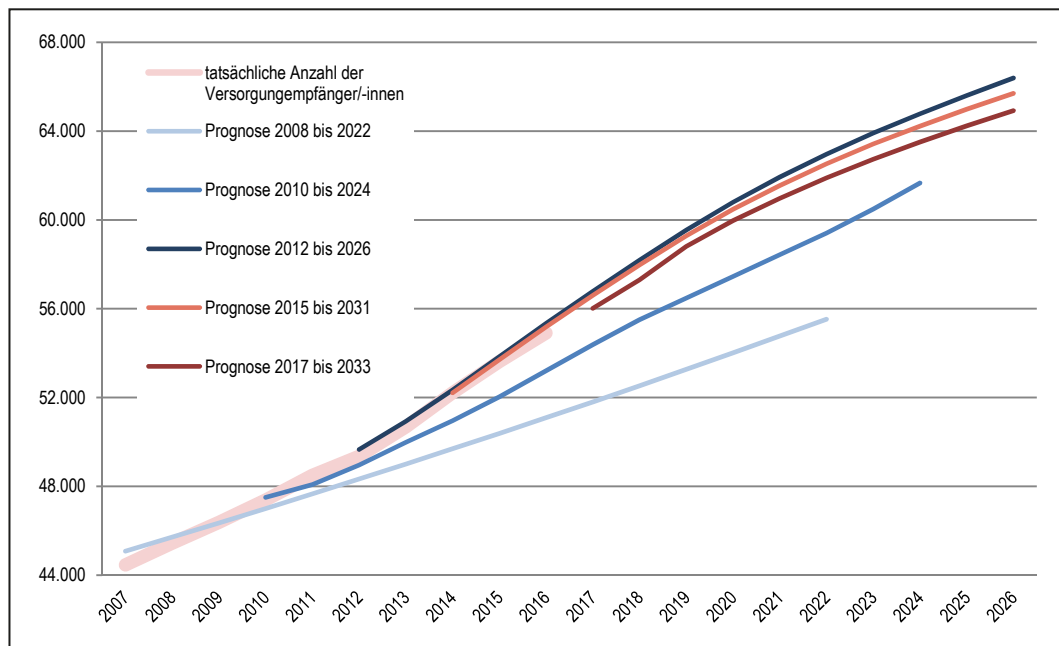
Ansicht 31: Ausgaben für Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfängerinnen bzw. -empfänger, Zinsen und Investitionen in den Jahren 2007 bis 2017



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushaltsrechnungen 2007 bis 2016, Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C) und Schreiben des Senats vom 20. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1176)

Die Versorgungsausgaben werden weiter steigen. Dies ergibt sich aus der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Nach der Fortschreibung des Versorgungsberichts vom August 2017 wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im unmittelbaren Landesbereich voraussichtlich erst am 1. Januar 2031 mit 66.980 ihr Maximum erreichen. Bis zum Ende der Finanzplanperiode im Jahr 2021 werden es 61.890 Versorgungsempfängerinnen bzw. -empfänger sein. Als der Senat im Jahr 2008 das erste Mal deren Zahl für das Jahr 2021 prognostizierte, rechnete er nur mit 55.530 Personen.

Ansicht 32: Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des unmittelbaren Landesdienstes in den Jahren 2007 bis 2016 sowie Senatsprognosen



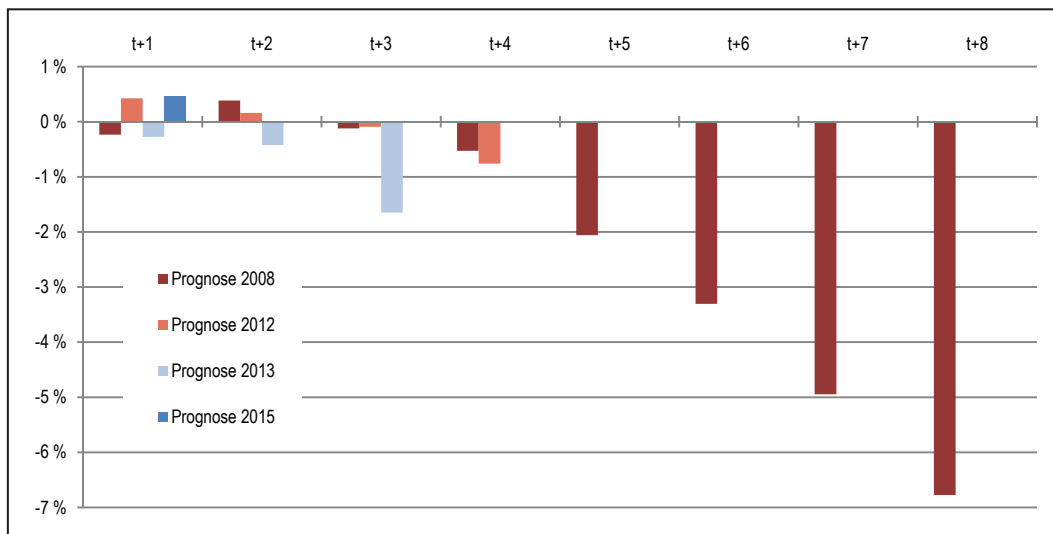
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Fortschreibungen des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben aus den Jahren 2008, 2010, 2012, 2015 und 2017 (16. Wahlperiode: rote Nrn. 0985 und 0985 B, 17. Wahlperiode: rote Nrn. 0316 A und 0316 C, 18. Wahlperiode: rote Nr. 0532); unberücksichtigt bleibt der Bericht aus dem Jahr 2013, da die Prognose der Zahlen der Versorgungsempfängerinnen bzw. -empfänger von 2012 übernommen wurde

Zur Verbesserung der Prognosen wurde im Jahr 2012 erstmals ein vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg entwickeltes Modell genutzt. Dieses basiert im Wesentlichen auf der Altersstruktur der verbeamteten Dienstkräfte, einer spezifischen Sterbetafel sowie Annahmen zur Nachbesetzungsquote von Beamtinnen und Beamten. Unter Berücksichtigung dieser Strukturinformationen scheint der Trend der Zahl der Versorgungsempfängerinnen bzw. -empfänger inzwischen realistischer erfasst zu werden (vgl. Ansicht 32).

Die steigende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger spiegelt sich in der Prognose der Versorgungsausgaben wider. Nach der Senatsprognose vom August 2017 könnten diese im unmittelbaren Landesdienst von 1,6 Mrd. € im Jahr 2016 auf rd. 2 Mrd. € im Jahr 2021 steigen. Für das Ende des Prognosezeitraums im Jahr 2032 werden maximal rd. 3 Mrd. € erwartet. Unter Berücksichtigung der mittelbaren Landesverwaltung (z. B. Hochschulen) könnten die Versorgungsausgaben bis zu 3,3 Mrd. € betragen.



Ansicht 33: Relative Prognoseabweichung der Versorgungsausgaben für den unmittelbaren Landesbereich in % bezogen auf die jeweiligen Zeitpunkte $t + x$



Quelle: Berechnung Rechnungshof auf Basis der Fortschreibungen des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben aus den Jahren 2008, 2012, 2013 und 2015 (16. Wahlperiode: rote Nr. 0985, 17. Wahlperiode: rote Nrn. 0316 A, 0316 B und 0316 C); unberücksichtigt bleibt der Bericht aus dem Jahr 2010, da die Prognoseabweichungen hier außergewöhnlich hoch waren

In Ansicht 33 wurden für die unmittelbare Landesverwaltung die Prognoseabweichungen ausgehend von dem Jahr t der Prognose dem jeweiligen Prognosezeitpunkt $t + x$ zugeordnet. Je weiter die Prognosen in die Zukunft reichen, umso größer werden die Abweichungen der Prognose von tatsächlichen Versorgungsausgaben. Dabei wurden die Versorgungsausgaben tendenziell zu niedrig prognostiziert. Beispielsweise unterschätzte die Prognose aus dem Jahr 2008 die Versorgungsausgaben für $t + 8$, d. h. also für das Jahr 2016, um rd. 7 %.

Für das seit dem Jahr 2012 verwendete Prognosemodell sind Prognose-Ist-Vergleiche erst für kurze Zeiträume möglich. Auffallend ist aber weiterhin eine gewisse Uneinheitlichkeit der Prognosegenauigkeit. Beispielsweise weicht die Ausgabenprognose des Jahres 2013 für $t + 3$ deutlich stärker vom Ist ab als die Prognose des Jahres 2012 für $t + 3$. Es ist aber festzustellen, dass sich in der kurzen Frist die Prognoseabweichungen auch mit der neuen Methode ungefähr auf dem Niveau früherer Prognosen bewegen.

Das besondere haushalterische Risiko der Versorgungsausgaben ergibt sich aus dem steigenden Ausgabevolumen verbunden mit den teilweise erheblichen, nach unten verzerrten Prognoseabweichungen. Bereits im Jahr 2017 wurden 7 % der bereinigten Einnahmen durch Ausgaben für Versorgung und Beihilfe der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger gebunden.

Die Vorbelastung künftiger Haushalte durch Versorgungsausgaben wird weiter zunehmen. Bestandteil einer vorausschauenden Haushaltspolitik muss es daher sein, die sich aus den Versorgungsausgaben ergebenden Risiken zu minimieren. Hierzu gehören eine möglichst genaue Kenntnis über die Höhe der künftigen Ver-

sorgungsausgaben und deren Finanzierung ohne Beeinträchtigung anderer staatlicher Aufgaben.

Ein solches Finanzierungsinstrument ist das seit dem Jahr 1999 im Aufbau befindliche Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“. Dieses sollte bereits ab dem Jahr 2018 den landesunmittelbaren und den mittelbaren Bereich bei den Versorgungsausgaben entlasten. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes vom 7. Juli 2016 wurde festgelegt, dass es für den landesunmittelbaren Bereich weiterhin Zuführungen an die Versorgungsrücklage geben und es für diesen keine Entnahmen vor dem Jahr 2020 geben wird. Im Jahr 2017 wurden aus dem Landeshaushalt rd. 80 Mio. € an das Sondervermögen zugeführt.⁶⁸ Dies waren rd. 5 % der Versorgungsaufwendungen ohne Beihilfen.

Die Versorgungsrücklage kann nur einen sehr geringen Teil der jährlichen Finanzierungskosten decken. Der Bund und die Mehrzahl der Bundesländer haben daher zusätzlich Versorgungsfonds zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen errichtet. In einigen Ländern orientiert sich die Höhe der Zuführungen an versicherungsmathematischen Berechnungen.

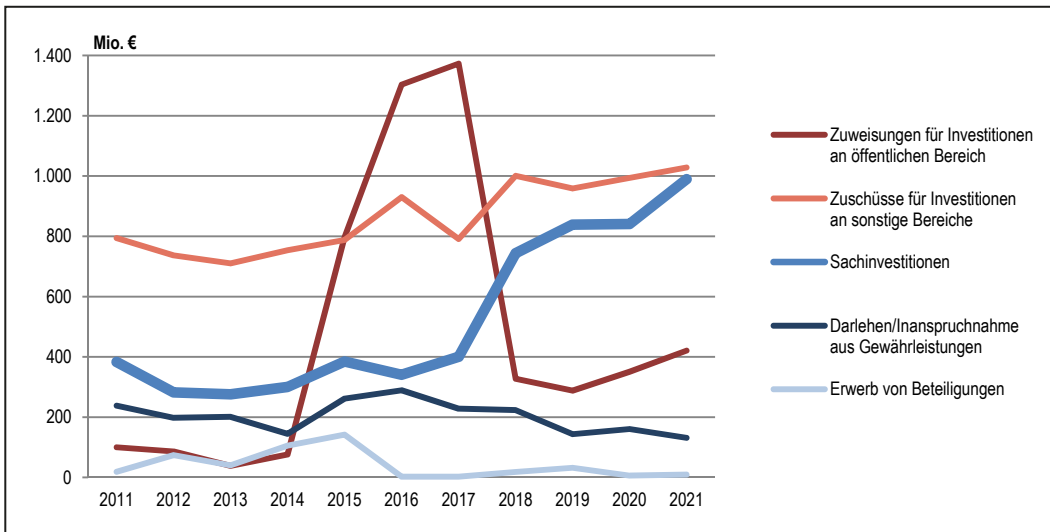
Auch die Senatsverwaltung für Finanzen beabsichtigte ein versicherungsmathematisches Gutachten zu beauftragen. Dieses sollte die Höhe der künftigen Verpflichtungen für die Pensions- und Beihilfezahlungen von beamteten Dienstkräften ab Eintritt eines Versorgungsfalles ermitteln. Das Land bekäme damit erstmals präzise Informationen über den hypothetischen Rückstellungsbedarf für bereits bestehende Pensionsverpflichtungen des Landes. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre ein solches Gutachten eine wichtige Grundlage für das Land, um den zukünftigen Finanzierungsbedarf besser abschätzen zu können. Davon ausgehend könnten dann Maßnahmen zur Minimierung des haushalterischen Risikos der Versorgungsaufwendungen abgeleitet werden.

- 39** Die Investitionsausgaben (inklusive der Zuführung an das SIWA/SIWANA) erhöhten sich von 1.533,8 Mio. € im Jahr 2011 auf 2.793,9 Mio. € im Jahr 2017. Auch in den Jahren 2018 bis 2021 sind Investitionsausgaben von rd. 2,3 Mio. € geplant (vgl. Ansicht 17).

⁶⁸ Zur Finanzierung der Zuführungen sind die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % abgesenkt worden.



Ansicht 34: Entwicklung einzelner Investitionsausgaben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2016, im Haushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2017 bis 2021; 2017: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 5. Januar 2018

Durch die hohen **Zuführungen an das SIWA/SIWANA** beträgt der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben seit dem Jahr 2015 rd. 10 %. Auch wenn die Investitionen in den Folgejahren mehr als 2 Mrd. € betragen sollen, wird der Anteil an den Gesamtausgaben nur bei rd. 8 % liegen.

Die Zuführungen an das SIWA/SIWANA werden bei einem Titel der Hauptgruppe 8 und damit als Investitionen erfasst. Die tatsächliche Investitionstätigkeit ist zeitlich losgelöst von den Zuführungen. Von den 691,3 Mio. €, die im Jahr 2015 dem SIWA zugeführt wurden, sind 48 Mio. € im Jahr 2015⁶⁹ und 107 Mio. € im Jahr 2016⁷⁰ kassenwirksam geworden. Im Jahr 2017 flossen rd. 238 Mio. € ab.⁷¹ Damit sind von 2015 bis 2017 noch nicht einmal die im Jahr 2015 zugeführten Mittel verausgabt worden. Zum Jahresabschluss 2016 wurden 1.159 Mio. € und aus dem Jahresabschluss 2017 weitere 1.168 Mio. € zugeführt. Damit hat Berlin zwar die für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel erheblich erhöht, aber noch keineswegs eine entsprechende Investitionstätigkeit erreicht.

Wie auch schon in den Vorjahren wurden die Ansätze bei den **Bauausgaben** wieder deutlich unterschritten (-144 Mio. €). Das hängt auch damit zusammen, dass Maßnahmen ohne das Vorliegen entsprechender Bauplanungsunterlagen veranschlagt werden und damit vielfach nicht begonnen werden können. Außerdem geht die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Ansatzunterschreitung der **Bezirke** davon aus, dass diese Mittel auch wieder zur Verbesserung des Jahresergebnisses eingesetzt werden. Bei der **Hauptverwaltung** muss berücksichtigt werden, dass

69 SIWA Jahresabschlussbericht 2015, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625)

70 SIWA Jahresabschlussbericht 2016, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 14. März 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0256 C)

71 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 20

die in der Hauptgruppe 7 veranschlagten Ansätze für die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nur dem Nachweis des kommunalen Eigenanteils von 10 % der Gesamtkosten gegenüber dem Bund dient. Die tatsächlichen Ausgaben werden bei den übrigen Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) kassenwirksam.⁷²

2.8 Prognosen der Bezirke für den erwarteten Jahresabschluss

- 40 Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hatte im Dezember 2012 beschlossen, dass ihm jeweils zum 30. August jeden Jahres die Statusberichte der Bezirke mit Datenstand 30. Juni in einer Sammelvorlage vorzulegen sind.⁷³ In den Statusberichten stellen die Bezirke den Stand der maßgeblichen Einnahmen und Ausgaben stichtagsbezogen dar. Zugleich prognostizieren sie die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben zum Jahresende und das daraus jeweils resultierende isolierte Jahresabschlussergebnis.

Im November 2014 hat der Hauptausschuss auf Vorschlag des Unterausschusses Bezirke beschlossen, dass der Berichtszeitpunkt geändert und die Statusberichte der Bezirke künftig mit Datenstand 31. August zum 31. Oktober des betreffenden Jahres vorzulegen sind.⁷⁴

Durch die Verschiebung des Berichtstermins auf einen späteren Zeitpunkt war zu erwarten, dass sich die Validität der Daten für die Prognose zum Jahresende erhöht.

- 41 Im Zusammenhang mit der Datenanalyse für die Berichterstattung über die Finanzlage hatte der Rechnungshof im September 2014 gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen auf Grundlage der Statusberichte mit Datenstand 30. September 2013⁷⁵ dargelegt, dass die von den Bezirken prognostizierten Jahresabschlussergebnisse stark vom tatsächlichen Abschlussergebnis nach Basiskorrektur⁷⁶ abwichen. Die Bezirke hatten für das Jahr 2013 in den Statusberichten einen isolierten Fehlbetrag von insgesamt 40 Mio. € ausgewiesen. Nach der Basiskorrektur für das Jahr 2013 durch die Senatsverwaltung wurde für alle Bezirke ein Gesamtüberschuss von 1,6 Mio. € (isolierter Überschuss) ermittelt. Die Differenz zwischen Prognosewert und dem Ist 2013 belief sich nach Basiskorrektur auf 41,6 Mio. €. Dem Hauptausschuss lag somit keine realitätsnahe Prognose vor.

72 Vorläufiger Jahresabschluss 2017, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1135 C), S. 18 bis 19

73 Beschlussprotokoll 17/27 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 12. Dezember 2012, S. 18 bis 19

74 Beschlussprotokoll 17/69 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 26. November 2014, S. 17

75 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. Oktober 2013 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0932 A und 0932 A-1)

76 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 8. April 2014 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0821 A)



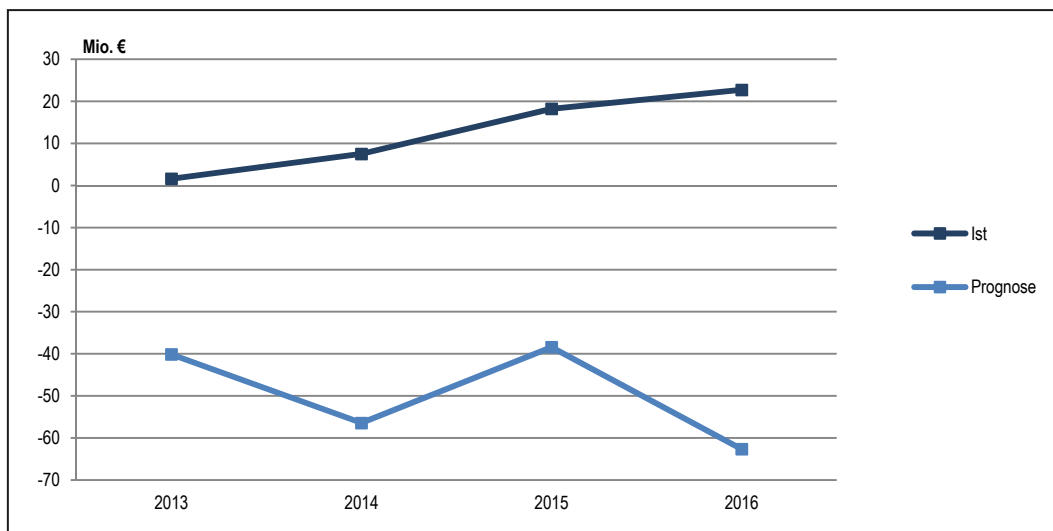
Der Rechnungshof hatte der Senatsverwaltung empfohlen, einen Schlüssigkeitsabgleich zwischen den Angaben der Bezirke und den ihr bekannten Ist-Daten vorzunehmen und den Hauptausschuss über größere Abweichungen konkret zu informieren.

Die Senatsverwaltung vertrat hingegen die Auffassung, dass die dem Hauptausschuss zu übermittelnden Prognosen allein in der Verantwortung der berichtenden Bezirke lägen. Sie nehme lediglich eine Zusammenfassung dieser Berichte vor. Es bestehe mit dem Hauptausschuss eine Vereinbarung, dass die Berichte nicht durch die Senatsverwaltung zu prüfen seien. In diesem Zusammenhang verwies die Senatsverwaltung auf ihr Schreiben an den Hauptausschuss vom 25. August 2014.⁷⁷ Dennoch habe sie Verfahrensverbesserungen bei der Erstellung der Prognosen mit den Bezirken abgesprochen. Insofern sei zu erwarten, dass sich künftig deutliche Qualitätsverbesserungen ergäben und eine größere Annäherung zum tatsächlichen Jahresabschluss erreicht würde.

Die von der Senatsverwaltung erwartete Qualitätsverbesserung bei der Berichterstattung der Bezirke ist jedoch keineswegs eingetreten. Im Gegenteil: Die Differenz zwischen den Prognosewerten und den Jahresabschlussergebnissen ist größer geworden und belief sich allein im Jahr 2016 auf insgesamt 85,5 Mio. €. Sie ist damit doppelt so hoch wie im Jahr 2013. Die Prognosen der Bezirke wichen in den Jahren 2013 bis 2016 insgesamt um rd. 248 Mio. € von den Ist-Werten (nach Basiskorrektur) ab.

42

Ansicht 35: Abweichungen zwischen den prognostizierten und tatsächlichen Jahresabschlüssen der Bezirke von 2013 bis 2016



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der prognostizierten isolierten Überschüsse und Fehlbeträge laut den Statusberichten der Bezirke 2013 bis 2016 (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses – rote Nrn. 0932 A, 0932 B, 2450, 0005) sowie jeweiliges Ist nach Basiskorrektur (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses – rote Nrn. 0821 A, 1825, 2735, 0379)

77 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. August 2014 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0932 B)

Die Senatsverwaltung betont in den Übersendungsschreiben an den Hauptausschuss zu den Statusberichten regelmäßig, dass sie sich die Prognosen der Bezirke nicht zu Eigen mache. Bei Vorlage der Statusberichte mit Datenstand 31. August 2017 am 15. Oktober 2017 hat sie darüber hinaus auf die erheblichen Abweichungen zum Ist (nach Basiskorrektur) in den Vorjahren verwiesen.⁷⁸

- 43 Statusberichte des Landes und der Bezirke zu bestimmten Stichtagen mit realistischen Prognosen für den erwarteten Jahresabschluss können geeignete Informationsquellen für den Hauptausschuss sein. Sie versetzen ihn in die Lage, sich ein Bild über die bisherige und die zu erwartende Haushaltsentwicklung des laufenden Jahres zu machen und diese bei seiner Beschlussfassung zu berücksichtigen. Wenn die Prognosen jedoch – wie die der Bezirke in den letzten Jahren – eine vermeintlich deutlich negative Entwicklung aufzeigen, die tatsächlichen Jahresabschlüsse (nach Basiskorrektur) demgegenüber aber deutlich positiv ausfallen, verliert die Information für den Hauptausschuss an Wert. Der Rechnungshof erwartet daher von der Senatsverwaltung für Finanzen, dass sie ihrer Verantwortung für den Gesamthaushalt und dessen Steuerung dadurch stärker gerecht wird, dass sie die Statusberichte der Bezirke nicht nur zusammenfasst und weiterleitet, sondern
- die Datenqualität der Berichte auf Basis der ihr vorliegenden Haushaltsdaten und Informationen prüft,
 - den Hauptausschuss auf unrealistische Prognosewerte der Bezirke konkret aufmerksam macht und
 - die betreffenden Bezirke zu einer Überarbeitung ihrer Statusberichte auffordert.

Nur so können die Statusberichte der Bezirke künftig eine nützliche Informationsquelle für den Hauptausschuss sein.

2.9 Erwartung

- 44 **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat**
- **angesichts des weiterhin sehr hohen Schuldenstandes die Konsolidierung des Landeshaushalts und den Schuldenabbau konsequent fortsetzt und bereits in der Finanzplanung hierfür relevante Haushaltsüberschüsse statt hoher globaler Mehrausgaben vorsieht (vgl. T 11, 13 und 19),**
 - **bei der Aufstellung und Bewirtschaftung des SIWANA-Haushaltsplans die für Sondervermögen geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben beachtet (vgl. T 18),**

⁷⁸ Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Oktober 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0005 A), S. 2



- umgehend ein Verfahren zur Einführung der grundgesetzlichen Schuldenregel in die Verfassung von Berlin und in Landesgesetze initiiert (vgl. T 27),
- sich dafür einsetzt, dass das Neuverschuldungsverbot nicht durch Kreditaufnahmen von Beteiligungsunternehmen des Landes unterlaufen wird (vgl. T 19), und
- auch die implizite Verschuldung begrenzt. Hierzu muss er sich zunächst einen verlässlichen Überblick über deren Umfang verschaffen. Deshalb sind die Höhe der zukünftigen Pensions- und Beihilfeverpflichtungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu ermitteln (vgl. T 38).

Des Weiteren erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen 45

- die Etatisierung und Bewirtschaftung von Investitionsmitteln im SIWANA-Haushaltsplan evaluiert, um insbesondere dem Abgeordnetenhaus belastbare Informationen für Entscheidungen zum weiteren Umgang mit dem Sondervermögen zu liefern (vgl. T 18), sowie
- die Statusberichte der Bezirke so aufbereitet, dass sie eine nützliche Informationsquelle für den Hauptausschuss werden (vgl. T 43).

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2016

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2016 rechtzeitig vorgelegt. Sie ist jedoch unvollständig und fehlerhaft.

3.1 Einleitung

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

3.2 Haushaltsplan

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

Der Haushaltsplan 2016 ist durch das Haushaltsgesetz 2016/2017⁷⁹ einschließlich des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017⁸⁰ in Einnahmen und Ausgaben auf 25.660.446.800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 4.331.893.000 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 17.504.559.800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 4.174.464.000 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 8.155.887.000 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 157.429.000 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

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

⁷⁹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 (Haushaltsgesetz 2016/2017 – HG 16/17) vom 15. Dezember 2015 (GVBl. S. 570)

⁸⁰ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017 – NHG 17) 30. März 2017 (GVBl. S. 262)

3.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen (Art. 94 Abs. 1 VvB). Für das Haushaltsjahr 2016 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 12. September 2017 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 14. September 2017 vor (Drs 18/0541)⁸¹. Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist bis zum 30. September 2017 eingehalten. 48

Die dem Abgeordnetenhaus vom Senat als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat dieser jedoch in vier Fällen nicht fristgerecht vorgelegt. Der Rechnungshof beanstandet dies und erwartet vom Senat künftig die Beachtung der Fristen.

Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden (§ 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz⁸²). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen. 49

3.4 Haushaltsrechnung

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). 50

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

Diese Differenzen bei den Sollbeträgen wirken sich auf die Kassenreste aus.

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

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

3.4.1 Kassenreste

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

Wie in den Vorjahren sind die Kassenreste für Nebenforderungen und die o. g. Differenzen in der Nachweisung nicht enthalten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die fehlenden Nebenforderungen von rd. 1,25 Mio. € sowie die o. g. Abweichungen in einer Fußnote des Druckstücks angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste fehlt jedoch weiterhin.

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung aller dokumentierten Abweichungen und den nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 246.957.883,58 €.

3.4.2 Abschlussergebnisse

- 52 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2016 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

Ansicht 36: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll

	Einnahmen	Ausgaben
	– € –	
Ist	26.826.353.745,90	26.826.353.745,90
verbliebene Haushaltsreste	0,00	266.391.341,40
Rechnungssoll	26.826.353.745,90	27.092.745.087,30
Ansatz	25.660.446.800,00	25.660.446.800,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	276.461.349,76
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+)128.716.207,22	(+)128.716.207,22
Gesamtsoll	25.789.163.007,22	26.065.624.356,98
Differenz günstiger	1.037.190.738,68	
Differenz ungünstiger		1.027.120.730,32
Verbesserung des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll	10.070.008,36	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Rechnungsübersicht im Druckstück, S. 87

3.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

- 53 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben betragen jeweils 26.826.353.745,90 € und entwickelten sich wie folgt:



Ansicht 37: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
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
2015	+949,4	+3,9	+853,1	+5,3	+96,3	+1,2
2016	+1.660,2	+6,6	+1.316,1	+7,7	+344,1	+4,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2016

Ansicht 38: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
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
2015	+949,4	+3,9	+878,5	+5,4	+70,9	+0,9
2016	+1.660,2	+6,6	+1.313,4	+7,7	+346,8	+4,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2016

3.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 Buchst. c LHO). Für das Haushaltsjahr 2016 beträgt es 0,00 €, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

54

Dieses Ergebnis ist durch Darlehensaufnahmen von 1.156.000.000,00 € erzielt worden, die Anfang des Jahres 2017 zugunsten des Haushaltsjahres 2016 gebucht wurden. In den Ist-Ausgaben ist auch die Zuführung von 1.159.402.057,42 € an das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)⁸³ enthalten.

3.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

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

55

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 29.985.582,96 € ab. Dies beruht auf den aus den Jahren 2014 und 2015 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jah-

83 bis zum 17. Februar 2017 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)

resergebnissen“ (Fehlbeträgen) der Bezirke Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau, Steglitz-Zehlendorf und Marzahn-Hellersdorf.

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

Im Haushaltsjahr 2016 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2014 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2014 ausgewiesenen Betrag von 22.587.644,28 € nicht. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den Fehlbeträgen der Bezirke Pankow (20.951.201,85 €) und Marzahn-Hellersdorf (1.636.442,43 €). Der Rechnungshof hat die damit einhergehende Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr 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. Mit dem Ausweis als haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse beim kassemäßigen Gesamtergebnis ist der Haushaltsrechnung der nicht ausgeglichene Betrag zu entnehmen.

3.4.6 Finanzierungsrechnung

- 56 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit 134.997.043,28 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (§ 82 Nr. 2 Buchst. c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2013 wie folgt:

Ansicht 39: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2013	477,8
2014	875,1
2015	205,6
2016	135,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2016

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

Die Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2014 der Bezirke Pankow und Marzahn-Hellersdorf wurden im Haushaltsjahr 2016 bei den dafür vorgesehenen Titeln in voller Höhe gebucht (Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO). Sie sind daher in den Ist-Ausgaben enthalten und werden bei der Berechnung des Finanzierungssaldos herausgerechnet. Faktisch sind diese Fehlbeträge nicht ausgeglichen (T 55).



Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos sind die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen zu berücksichtigen (§ 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO).

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein Betrag von 190.503.281,35 € ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote auf S. 230 des Druckstücks erläutert, insbesondere auf Buchungen von Tilgungen (-107.410.775,08 €) sowie Ausleihungen (195.319.070,73 €) vom Sondervermögen 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 102.594.985,70 €.

3.4.7 Haushaltsreste

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

57

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

Ansicht 40: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
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
2015	276,4	1,1	248,1	1,5	28,3	0,4
2016	266,4	1,0	233,4	1,4	33,0	0,4

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2016

Von der Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde wie in den Vorjahren abgesehen.

3.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

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

58

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 276.461.349,76 € entsprechen den beim Jahresabschluss 2015 verbliebenen Ausgabe-Haushaltsresten. Die verbliebenen Ausgabe-Haushaltsreste für das Haushaltsjahr 2016 betragen 266.391.341,40 €. Daher beträgt das rechnungsmäßige Jahresergebnis wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen 10.070.008,36 €.

Es hat sich seit dem Jahr 2013 wie folgt verändert:

Ansicht 41: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45
	– Mio. € –		
2013	+29,1	-17,0	+46,1
2014	-9,1 ¹	-34,8	+25,7 ¹
2015	+40,3	-17,9	+58,2
2016	+10,1	-39,5	+49,6

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2016

1 Dieser Betrag ist in der Buchführung wegen eines Buchungsfehlers um 9.086.693,45 € niedriger ausgewiesen (Jahresbericht 2016, T 41).

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

Es beträgt wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen minus 296.376.924,36 €.

3.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse

- 59 Als Vorschuss sind Ausgaben zu buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung schon besteht, die Ausgaben aber noch nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 4.3 AV § 71 LHO). Zu den Vorschüssen dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist das Vorschussbuch grundsätzlich zum Jahresende Negative beträge aus.

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

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

Die in der Nachweisung ausgewiesenen Summen stimmen für die Verwahrungen nicht mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden, überein. Aufgrund einer Fehlbu-

chung von 1.512,07 € ist der Bestand des Verwahrungsbuches zu gering ausgewiesen. Die Nachweisung hat diesen Betrag bereits berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Vorschussbuch der Landeshauptkasse bei der ehemaligen Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung auf der Buchungsstelle für Mittel aus verzögertem Jahresmittelabfluss bei Einrichtungen erneut einen hohen Plusbestand ausweist. Dieser Bestand hat sich gegenüber dem Vorjahr nochmals erhöht und beträgt nunmehr 16.256.050,00 €. Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahresberichten 2015 (T 42), 2016 (T 46) und im Vorjahresbericht (T 48) die Erwartung geäußert, dass im Vorschussbuch künftig keine Haushaltsmittel, sondern nur Ausgaben nachgewiesen werden, die nicht in anderen Büchern zu buchen sind. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht zugesagt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Umstellung des Verfahrens im Vorschussbuch prüfen und sich hierzu im Laufe des nächsten Haushaltsjahres mit der Fachverwaltung abstimmen wird. Der Rechnungshof wird die Einhaltung der Zusage des Senats überwachen. Er erwartet, dass künftig nur zulässige Ausgaben nachgewiesen werden.

Die Verwahrungsbücher von mindestens zwei Bezirken weisen erneut entgegen ihrer Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltsmittel aus. Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 48) sowohl dieses Buchungsverhalten beanstandet als auch dessen Auswirkungen beschrieben. Für das Haushaltsjahr 2016 sind aus diesem Grunde das Jahresergebnis und somit der Finanzierungssaldo nicht in korrekter Höhe in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht des Rechnungshofs die Rückführung unzulässiger Bestände in den Haushalt zugesagt. Der Rechnungshof wird die Einhaltung der Zusage überprüfen und erwartet, dass künftig nur zulässige Einnahmen im Verwahrungsbuch gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden.

3.4.10 Höhere und neue Ausgaben

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

60

Der Rechnungshof hat keine Differenzen zwischen den Nachweisungen festgestellt.

3.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

- 61 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Art. 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 29. August 2017 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 18/0501) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 14. Dezember 2017 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2016 betragen nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus insgesamt 814.056.375,29 €.

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach der o. g. Vorlage im Haushaltsjahr 2016 insgesamt 642.233.081,52 €.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Summen der Vorlage mit denen der Buchführung übereinstimmen.

3.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

- 62 Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die Buchungsschlüssel – Ausgleich veranschlagter Minderausgaben – (M 50) und – Nicht zugelassene Mehrausgaben – (M 60) vorgesehen. In den Erläuterungen zu den Buchungen zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben ist anzugeben, bei welchen Buchungsstellen und in welcher Höhe der Ausgleich erwirtschaftet wurde (Nr. 7.2.4.1 VV Org-ProFiskal⁸⁴ i. V. m. Buchst. D Abschlussrundschriften 2016⁸⁵). Für Sollveränderungen der Titel der Hauptgruppe 4 – Personalausgaben – war Buchungsschluss der 7. Februar 2017 (Buchst. G Nr. 5 Abs. 4 Abschlussrundschriften 2016).

Für das Haushaltsjahr 2016 sind insgesamt 172.118.900,00 € pauschale Minderausgaben (0,67 % des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

- Hauptverwaltung 113.219.900,00 € und die
- Bezirke 58.899.000,00 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 85.000.000,00 € als nicht erwirtschaftet ausgewiesen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Fi-

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

85 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2016 (Abschlussrundschriften 2016) vom 29. November 2016

nanzen veranschlagte pauschale Minderausgaben für Personalausgaben von 1.212.000,00 € als erwirtschaftet gebucht hat, obwohl sie den Termin für den Buchungsschluss überschritten hat und daher der Betrag als nicht zugelassene Mehrausgabe zu buchen gewesen wäre. Er hat darüber hinaus festgestellt, dass die ehemalige Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz die veranschlagte pauschale Minderausgabe von 9.199.000,00 € nicht mit dem für die Erwirtschaftung pauschaler Minderausgaben zutreffenden Buchungsschlüssel, sondern mit dem für die Deckungsfähigkeit zu verwendenden Buchungsschlüssel gebucht und dadurch den Ausgleich herbeigeführt hat.

Im Ergebnis sind die erwirtschafteten pauschalen Minderausgaben im Saldo um 7.987.000,00 € zu niedrig ausgewiesen, da die nicht zugelassenen Mehrausgaben um 1.212.000,00 € zu niedrig und die Deckungsfähigkeit um 9.199.000,00 € zu hoch ausgewiesen sind.

Bei den Bezirken haben die Bezirke Pankow mit 21.874.000,00 € und Marzahn-Hellersdorf mit 6.170.000,00 € die veranschlagten pauschalen Minderausgaben nicht erwirtschaftet.

3.4.13 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

Bestehende Überschreitungen sind bis zum Buchungsschluss auszugleichen. Bis dahin nicht ausgeräumte Überschreitungen sind zum Ausgleich mit dem Buchungsschlüssel für nicht zugelassene Mehrausgaben zu buchen (Buchst. C Abschlussrundschriften 2016). Für Sollveränderungen der Titel der Hauptgruppe 4 war Buchungsschluss der 7. Februar 2017 und für die der Hauptgruppen 5 bis 9 der 31. Januar 2017 (Buchst. G Nr. 5 Abs. 4 und Nr. 6 Abschlussrundschriften 2016).

63

Die ehemalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe – soziale und kulturelle Teilhabe – 732,18 € als nicht zugelassene Mehrausgabe gebucht. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei den Ausgaben für Leistungen an Tarifbeschäftigte nach verschiedenen Verwaltungsvorschriften 29.000,00 € und bei den Bezügen der planmäßigen Beamten/Beamtinnen 33.323,28 € zutreffend als nicht zugelassene Mehrausgabe erfasst. Denn bei diesen Buchungen wurden die Termine für den Ausgleich von Überschreitungen nicht eingehalten.

3.5 Vermögensrechnung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögensrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat darüber hinaus in zahlreichen Rundschreiben weitere Hinweise zum Vermö-

64

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

3.5.1 Vermögensübersicht

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

Ansicht 42: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	23.229.161.254,23
Finanzanlagevermögen	14.303.379.113,74
Umlaufvermögen	4.762.028.557,01
Rücklagevermögen	918.064.803,39
Stiftungsvermögen	33.959.871,19
Vermögen	43.246.593.599,56
Schulden	59.448.136.847,35

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016

3.5.2 Veränderung des Vermögens

- 66 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2016 ist ein Anfangsbestand von 45.575.689.723,94 € ausgewiesen (Druckstück, S. 225). Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2015. Die in den Vermögensrechnungen ausgewiesenen Beträge basieren auf den abgeschlossenen Vermögensnachweisen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Vorjahresrechnung darauf hingewiesen, dass dieser ausgewiesene Schlussbestand des Haushaltsjahres 2015 und somit der Anfangsbestand des Haushaltsjahres 2016 aufgrund fehlerhafter Aktualisierungsbuchungen nicht zutreffend ist. Sie hat entsprechende Erläuterungen in Fußnoten zu den Vermögensrechnungen der Haushaltsjahre 2015 und 2016 angebracht. Der Rechnungshof hat diese Erläuterungen nachvollzogen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2016 in Nr. 14.1 den Anfangsbestand abweichend von der Vermögensrechnung mit 40.965,6 Mio. € angegeben (Druckstück, S. 28).

Auch der in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2016 ausgewiesene Schlussbestand von 43.246.593.599,56 € ist nicht zutreffend (Druckstück, S. 225). So hat die Senatsverwaltung für Finanzen in einer Fußnote auf fehlerhafte Aktualisierungsbuchungen beim Finanzanlagevermögen hingewiesen und einen Schlussbestand für das Vermögen von 42.603.260.843,12 € ermittelt. Dementsprechend hat sie im Abschlussbericht in Nr. 14 (Druckstück, S. 28 bis 30) und auch in der Vorlage an das Abgeordnetenhaus (Drs 18/0541) für den Schlussbestand einen



gerundeten Betrag von 42.603,2 Mio. € angegeben. Der Rechnungshof hat die Erläuterung nachvollzogen. Sie betrifft das ehemalige SIWA. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat versehentlich nicht die Differenz zwischen dem Bestand des Vorjahres und dem aktuellen Bestand als Veränderung erfasst, sondern den aktuellen Bestand als Zugang gebucht.

Unter Heranziehung des im Abschlussbericht von der Senatsverwaltung für Finanzen ausgewiesenen Anfangsbestandes von 40.965,6 Mio. € und des Schlussbestandes von 42.603,2 Mio. € ist das Vermögen im Haushaltsjahr 2016 um 1.637,4 Mio. € angewachsen. Der Rechnungshof hat jedoch bei seiner Prüfung nachstehende Feststellungen getroffen, die sich auf die Höhe des Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2016 auswirken. Diese betreffen insbesondere das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital bzw. die Bestände der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO, das Rücklagevermögen sowie bereits in früheren Jahresberichten beanstandete ungeklärte Bestände beim Finanzanlage- und Umlaufvermögen.

67

3.5.3 Erfassung von Eigenkapital

Als Betriebsvermögen ist das Eigenkapital (Stammkapital und Rücklagen) der Krankenhausbetriebe, der Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, sowie der Eigenbetriebe zu erfassen (Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.3 AV § 73 LHO i. V. m. Nr. 9.8 AV § 73 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für den vermögensseitigen Nachweis im Finanzanlagevermögen die Vermögensobergruppe Sondervermögen/Landesbetriebe eingerichtet. Für Sondervermögen, für die keine Rechnung nach dem Handelsgesetzbuch gelegt wird, ist der Bestand nachzuweisen.

68

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 zwei Betrieben und einem Eigenbetrieb, andererseits sind für zwei Betriebe, für drei Kita-Eigenbetriebe, für das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) und das ehemalige SIWA beim Eigenkapital überhöhte Beträge nachgewiesen. Teilweise haben die Verwaltungen – entgegen den derzeit geltenden Vorschriften – noch weitere Beträge, wie den Jahresüberschuss, den Gewinnvortrag bzw. den Bilanzgewinn, erfasst. Teilweise haben sie versehentlich falsche Erfassungen vorgenommen, Beträge gerundet oder keine aktuellen Daten verwendet.

Nach Ermittlungen des Rechnungshofs ist in der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016 ausgehend von den Angaben in den Bilanzen 2015 Eigenkapital der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO von 1,1 Mio. € nicht enthalten.

Darüber hinaus ist das Eigenkapital der Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO um 669,7 Mio. € zu hoch ausgewiesen. Davon entfallen 643,3 Mio. € auf das ehe-

malige SIWA. Dieser Betrag wurde bereits von der Senatsverwaltung für Finanzen dokumentiert (T 66).

3.5.4 Finanzanlagevermögen beim Kapitel 1250

- 69 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 (T 54) und in seinem Vorjahresbericht (T 57) den von der ehemaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt beim Kapitel 1250 – Hochbau – beim Finanzanlagevermögen – sonstige Ausleihungen – ausgewiesenen Bestand von 13,4 Mio. € beanstandet, weil ungewiss war, ob und ggf. in welcher Höhe die Forderungen noch bestehen. Auch in der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016 ist dieser Bestand unverändert ausgewiesen. Die Senatsverwaltung hat zwischenzeitlich mitgeteilt, dass es sich um eine Forderung aus der Finanzierung zur Fertigstellung der Wendebauten der damaligen Wohnungsbaugesellschaft Hellersdorf handelt. Diese ist inzwischen in der Stadt und Land Wohnbauten-Gesellschaft mbH aufgegangen. Die Prüfung des lange zurückliegenden Sachverhalts habe nicht ergeben, dass die Forderung noch offen sei. Die Senatsverwaltung hat den Bestand erst im Haushaltsjahr 2017 in Abgang gestellt. Der Bestand in der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016 ist somit noch um 13,4 Mio. € zu hoch ausgewiesen.

3.5.5 Finanzanlagevermögen beim Kapitel 1070

- 70 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 (T 54) den von der ehemaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft beim Kapitel 1070 – Wissenschaft – beim Finanzanlagevermögen – sonstige Ausleihungen – ausgewiesenen Bestand von 35,4 Mio. € beanstandet, weil die Senatsverwaltung die Herkunft des Betrages nicht zweifelsfrei erklären konnte. Auch der nunmehr zuständige Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – konnte dies bisher nicht abschließend klären. In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016 ist dieser Bestand unverändert ausgewiesen. Er ist somit nicht belastbar.

3.5.6 Umlaufvermögen im Verwahrungsbuch Finanzen 9315

- 71 Der Rechnungshof hatte im Ergebnis seiner Prüfung der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2014 in einer Prüfungsmitteilung an die Senatsverwaltung für Finanzen beim Umlaufvermögen – Sichteinlagen – Kapitel 9315 – Verwahrungsbuch/Finanzen – den ausgewiesenen Bestand von 1,3 Mio. € beanstandet. Die Senatsverwaltung für Finanzen konnte die Richtigkeit des Bestandes nicht nachweisen. Sie hat dem Rechnungshof auf seine Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass sie ihre Prüfung noch nicht abgeschlossen habe. In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2016 ist dieser Bestand unverändert ausgewiesen. Die Senatsverwaltung hat bisher keine begründenden Unterlagen übersandt. Der Bestand ist daher nicht belastbar.

3.5.7 Rücklagevermögen

Eine Bildung von Rücklagen ist möglich (§ 62 LHO). Sie sind vermögensmäßig nachzuweisen und gleichzeitig im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen (Nr. 3.1 AV § 62 LHO). Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Bestände (Nr. 4.1.3 AV § 73 LHO). Beide o. g. Bestände müssen zum Ende des Haushaltsjahres übereinstimmen. Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Rücklagen beizufügen (§ 85 Nr. 2 LHO). Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltsrechnung bei (Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO). Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

72

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 918.064.803,39 € entspricht nicht dem Ergebnis der o. g. Übersicht. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ – getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen – hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 905.023.370,55 € (734.170.866,22 € Hauptverwaltung und 170.852.504,33 € Bezirksverwaltungen) aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 13.041.432,84 € (minus 12.948.133,41 € Hauptverwaltung und minus 93.299,43 € Bezirksverwaltungen). In der Übersicht hat die Senatsverwaltung für Finanzen die jeweiligen Differenzen aufgegliedert. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Organisationseinheiten diese nicht erläutert haben.

Beim Einzelplan 29 – Allgemeine Finanz- und Personalangelegenheiten – sind seit dem Haushaltsjahr 2014 beim Kapitel 2990 – Vermögen – in der Vermögensrechnung 12.950.000,00 € ausgewiesen, denen keine haushaltsseitige Zuführung gegenüber stand. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen bereits darauf hingewiesen und erwartet, dass sie diesen Betrag beim Vermögen ausbucht.

Die Differenzen bei den Bezirksverwaltungen konnten durch den Rechnungshof den jeweiligen Bezirken zugeordnet werden. Diese haben die Abweichungen im Haushaltsjahr 2017 nachvollziehbar bereinigen können.

Der als Jahresendbestand 2016 vom Rechnungshof ermittelte Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern beträgt 367.023.370,55 € (196.170.866,22 € Hauptverwaltung und 170.852.504,33 € Bezirksverwaltungen).

Insgesamt weicht die Vermögensrechnung vom Geldbestand daher um 551.041.432,84 € (550.948.133,41 € Hauptverwaltung 93.299,43 € Bezirksverwaltungen) ab. Der Vermögensbestand der Infrastrukturrücklage enthält weiterhin die

bereits im Haushaltsjahr 2015 dem Sachbuch für Geldbestände entnommenen Beträge von insgesamt 538.000.000,00 €. Diese Beträge sind über den Haushalt einerseits dem Geldbestand der besonderen Rücklage „Kapitalzuführung an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH“ und andererseits dem heutigen SIWANA zugeführt worden. Da deren Geldbestände diese Zuführungen berücksichtigen, weist die Vermögensrechnung sie doppelt aus. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass sie im Februar 2018 den Bestand ausgebucht und damit erst für das Haushaltsjahr 2017 bereinigt hat.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass in der Vermögensrechnung noch Bestände auf Kapiteln (1016 und 1017) ausgewiesen sind, obwohl sie im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2012/2013 aufgelöst wurden. Der Rechnungshof hat sowohl die zuständige Senatsverwaltung als auch die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hingewiesen. Die zugesagten Umbuchungen der Bestände sind bisher nicht erfolgt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Bestände umgebucht werden und die Kapitel im Anschluss inaktiv gesetzt werden.

3.5.8 Übersicht über das Sondervermögen

- 73 Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Sondervermögen beizufügen (§ 85 Nr. 2 LHO). Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Die Senatsverwaltung für Finanzen legt hierfür die einzelnen Rechnungen bzw. Bilanzen der Sondervermögen der Haushalts- und Vermögensrechnung als Anlagen bei. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Rechnung des Sondervermögens Wohnraumförderfonds Berlin fehlt. Zudem entspricht die als Übersicht beigelegte Rechnungslegung zum ehemaligen SIWA nicht der Buchführung. Der Rechnungshof erwartet, dass die Übersicht über das Sondervermögen vollständig und ordnungsgemäß vorgelegt wird.

3.5.9 Entwicklung des Vermögens und der Schulden

- 74 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrem Abschlussbericht einen von der Vermögensrechnung abweichenden Schlussbestand für das Vermögen 2016 von 42.603,2 Mio. € (T 66) errechnet. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass dieses bereits korrigierte Vermögen um 576,2 Mio. € zu hoch ausgewiesen ist. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens somit 42.027,0 Mio. €. Bei einem Anfangsbestand von 40.965,6 Mio. € (T 66) ist das Vermögen um 1.061,3 Mio. € gestiegen. Außerdem hat er weitere 50,1 Mio. € an ungeklärten Beständen festgestellt.

In der Vermögensrechnung 2016 sind die Schulden um 865,3 Mio. € geringer ausgewiesen (von 60.313,4 Mio. € auf 59.448,1 Mio. €).

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Daten der Vermögensrechnung 2016 nicht belastbar.

3.5.10 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährens- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO). Für das Haushaltsjahr 2016 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 16/17 i. V. m. dem NHG 17 festgelegt. 75

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährens- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2016 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im Haushaltsgesetz 2016/2017 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahres 2016 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 6.171,0 Mio. € ausgewiesen.

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

3.5.11 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.2 AV § 80 LHO). 76

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2016 hat zu keinen Beanstandungen geführt. 77

3.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

Die Prüfung des Rechnungshofs gemäß § 89 LHO erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind (§ 90 Nr. 2 LHO). Er kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). 78

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

3.7 Zusammenfassung und Erwartung

79 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2016 ist unvollständig und fehlerbehaftet.

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

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

Der Rechnungshof erwartet bei der Vermögensrechnung, dass

- die zuständigen Verwaltungen das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital bzw. die Bestände der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO richtig und vollständig bei Beachtung der maßgeblichen Vorschriften erfassen,
- die genannten Senatsverwaltungen bzw. der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – eine Klärung zu den zweifelhaften Beständen herbeiführen, diese nachweisen und ggf. Korrekturen vornehmen und
- beim Rücklagevermögen die beim Einzelplan 29 festgestellten Abweichungen bereinigt und beim Einzelplan 10 nicht mehr zulässige Kapitel inaktiv gesetzt werden.

4 Kreditaufnahme

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist für das Haushaltsjahr 2016 im Soll wie im Ist eingehalten. Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind ebenfalls eingehalten worden.

4.1 Einleitung

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

4.2 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Einnahmen aus Krediten⁸⁶ dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB). Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin darüber hinaus die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten.

81

Dem allgemeinen Verständnis der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze entsprechend sind bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2016 des Haushaltsgesetzes 2016/2017 ist eine Netto-Tilgung von 102,1 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2016 (Drs 18/0541) beträgt sie tatsächlich 127,1 Mio. €.

Ansicht 43: Nettokreditaufnahme/Netto-Tilgung

	Plan	Ist
	– € –	
Einnahmen aus		
Kredit am Kreditmarkt	7.148.700.000,00	7.039.139.205,54
Kredit vom Bund	0,00	0,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen	0,00	195.319.070,73
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	-7.228.100.000,00	-7.228.068.272,07
im öffentlichen Bereich	-22.700.000,00	-26.070.140,62
innerer Darlehen	0,00	-107.410.775,08
Netto-Tilgung	-102.100.000,00	-127.090.911,50

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Kreditfinanzierungsplans 2016 und der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2016

Der nach dem Haushaltsgesetz 2016/2017 für 2016 eingeplanten Netto-Tilgung von 102,1 Mio. € stehen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 1.340,6 Mio. € gegenüber. Die tatsächliche Netto-Tilgung beträgt 127,1 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 2.396,9 Mio. €.

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist im Soll wie im Ist eingehalten. Aufgenommene Kredite dienen der Tilgung, daher hat es keinen Schuldenzuwachs (Kredite zur Deckung von Ausgaben) gegeben.

Die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits nach dem Konsolidierungshilfengesetz ist in T 26 dargestellt.

86 Ursprünglich war ein Brutto-Betrag gemeint. Seit dem Jahr 1995 bestimmt § 15 LHO, dass Krediteinnahmen vom Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben netto zu veranschlagen sind.

4.3 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

- 82 Das jeweilige Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die Senatsverwaltung für Finanzen Kredite zur Deckung von Ausgaben aufnehmen darf (§ 18 Abs. 2 LHO). Die Senatsverwaltung hatte bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten:
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2015 (§ 18 Abs. 3 LHO),
 - Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 16/17),
 - Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen BER (§ 2 Abs. 3 HG 16/17) sowie aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt – SIWA – (§ 2 Abs. 3 HG 16/17)⁸⁷,
 - Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 2 HG 16/17).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2016 für 2017 aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 16/17).

- 83 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im Haushaltsgesetz 2016/2017 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2016 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2016 (Drs 18/0541) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

⁸⁷ Die Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus dem SIWA erfolgt verwaltungstechnisch aus der Rücklage SIWA. Das Sondervermögen wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 umbenannt in SIWANA.



Ansicht 44: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung (vgl. T 82)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	– € –	
Restermächtigung 2015		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-878.603.130,53	
Soll – Kredite am Kreditmarkt	-525.587.000,00	
	353.016.130,53	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2016	483.156.396,00 ¹	0,00
Kredite am Kreditmarkt		
gem. HG 16/17	0,00	-188.929.066,53 ²
gem. Kreditfinanzierungsplan 2016 HG 16/17	-79.361.000,00	87.908.295,65 ³
	-79.361.000,00	-101.020.770,88
Inanspruchnahme innerer Darlehen⁴		87.908.295,65 ⁵
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt		
gem. Kreditfinanzierungsplan 2016 HG 16/17	7.228.100.000,00	7.228.068.272,07
vorzeitige Tilgungen ⁴		0,00
Tilgungen kurzfristiger Kredite ⁴		0,00
		7.228.068.272,07
Kredite zur Tilgung innerer Darlehen⁴		107.410.775,08
Restermächtigung 2016		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-101.020.770,88	
Soll – Kredite am Kreditmarkt	-79.361.000,00	
	21.659.770,88	
Vorgriffsermächtigung für 2017	513.208.936,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2016

- 1 gemäß Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2015
- 2 Netto-Tilgung am Kreditmarkt
- 3 Netto-Neuverschuldung bei der Rücklage BER und dem Sondervermögen SIWA
- 4 In § 2 Abs. 2 und 3 HG 16/17 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.
- 5 Nettobetrag: 195.319.070,73 € abzüglich Tilgung von 107.410.775,08 €

4.4 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 7 HG 16/17). Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt gemäß Haushaltsgesetz 2016/2017 bei 50 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für

84

das Jahr 2016 bei 29,7 Mrd. €. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der Höchstbetrag ist demnach mit 8,5 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten. Im Jahr 2016 hat die Verwaltung keine neue ergänzende Vereinbarung abgeschlossen.

Ferner war die Senatsverwaltung für Finanzen verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 4 HG 16/17). Im Jahr 2016 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 hat für das Jahr 2016 einen wirtschaftlichen Erfolg von 26,6 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme liegt für das Jahr 2016 bei 155,8 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Sicherheiten in Form verzinster Barmittel hat das Land im Jahr 2016 für zwei von 17 Vertragspartnern gestellt (§ 2 Abs. 7 Satz 3 HG 16/17). Dadurch sind dem Land zusätzliche Zahlungsverpflichtungen von bis zu 1,3 Mrd. € entstanden. Die Höhe der Sicherheiten wird mehrfach im Jahr neu berechnet und angepasst. Angestrebt wird eine tägliche Ermittlung der jeweiligen Sicherheit.

Solange sich die Zinssituation nicht spürbar wandelt, wird der Derivateinsatz wegen der zusätzlichen Besicherungsvereinbarungen in den nächsten Jahren auch ohne den Abschluss neuer Derivatverträge einen weiter steigenden personellen und finanziellen Aufwand verursachen, ohne zur Finanzierung des Haushalts beizutragen. Der Rechnungshof bewertet es daher positiv, dass auch in diesem Jahr keine neuen Derivatverträge geschlossen wurden.

4.5 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

- 85 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 16/17). Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft liegt nach dem Haushaltsgesetz 2016/2017 für das Jahr 2016 bei 3,3 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 0,6 Mrd. €. Der Höchstbetrag ist somit eingehalten.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt (§ 2 Abs. 5 HG 16/17 i. V. m. § 2 Abs. 7 Satz 3 HG 16/17). Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 1,3 Mrd. € (vgl. T 84).

4.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu den vorstehenden Feststellungen Stellung genommen und sie bestätigt. Ergänzend hat sie darauf hingewiesen, dass die gestellten Sicherheiten von der Höhe der veränderlichen Barwerte der besicherten Derivate bestimmt würden. Würden die Marktzinsen wieder ansteigen, verringerten sich das Besicherungsvolumen und damit die Barwerte. 86

Der Hinweis der Senatsverwaltung für Finanzen ist zutreffend.

4.7 Erwartung

Der Rechnungshof erwartet unverändert, dass Kreditobergrenzen und Höchstbeträge eingehalten werden. 87

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Querschnitt- und ressortübergreifende Prüfungen

5 Erhebliche Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung

Seit dem Jahr 1999 ist die Erstellung und Umsetzung eines IT-Sicherheitskonzepts mit den dazugehörigen Teilkonzeptionen, wie z. B. eines IT-Notfallkonzepts, für die Berliner Verwaltung verbindlich vorgeschrieben. Bisher hat jedoch keine Senatsverwaltung und kein Bezirksamt ein in vollem Umfang den Vorgaben entsprechendes IT-Notfallkonzept vorgelegt. Die behördliche IT-Notfallvorsorge und das behördliche IT-Notfallmanagement sind trotz eindeutiger rechtlicher Vorgaben sehr uneinheitlich gestaltet und differieren stark in der Qualität und im Umfang. Nur das IT-Dienstleistungszentrum Berlin und vier von 21 Behörden haben zum Prüfungszeitpunkt eine IT-Notfallvorsorge und ein IT-Notfallmanagement nachgewiesen, die von hoher Qualität sind. Der weit überwiegende Teil der Senatsverwaltungen und Bezirksämter muss hingegen sofort Maßnahmen zur Herstellung einer vorschriftenkonformen IT-Notfallvorsorge und eines entsprechenden IT-Notfallmanagements ergreifen.

5.1 Einleitung

- 88 Eine effektive und an einer geplanten Vorgehensweise ausgerichtete **IT-Notfallvorsorge** ist angesichts der Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung von einer reibungslos funktionierenden Informationstechnik unverzichtbar erforderlich. IT-Notfallkonzepte stellen hierbei einen wesentlichen Aspekt im behördlichen IT-Sicherheitsprozess dar, der unabdingbar für einen geordneten Wiederanlauf der informationstechnischen Systeme nach einem schwerwiegenden Zwischenfall ist. Diese Konzepte sind als Untermenge des behördlichen IT-Sicherheitsmanagements Bestandteil der behördlichen IT-Sicherheitskonzeption.

Der Rechnungshof hat von November 2015 bis Mai 2016 die IT-Notfallvorsorge der Berliner Verwaltung und die des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ) sowie die damit zusammenhängenden Konzeptionen und Unterlagen der **Hauptverwaltung (ohne nachgeordnete Einrichtungen)**, der **Bezirksämter** sowie des **ITDZ** jeweils bezogen auf die zentrale IT-Infrastruktur unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten geprüft.

5.2 Rechtliche Grundlagen

Im Land Berlin sind nach den vom Senat erlassenen **IT-Sicherheitsgrundsätzen**⁸⁸ 89 und der zuvor geltenden IT-Sicherheitsrichtlinie⁸⁹ i. V. m. den IT-Standards der Berliner Verwaltung⁹⁰ seit dem Jahr 1999 für sämtliche IT-Sicherheitsaspekte die **IT-Grundschutz-Kataloge** (GSKat) des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie alle BSI-Standards verbindlich anzuwenden.

Für die inhaltliche Ausgestaltung des IT-Notfallmanagements gelten die Empfehlungen des BSI zur IT-Sicherheit. Dort finden sich als Regelungen und Vorgehensweisen für IT-Notfälle die Anforderungen des Bausteins „B 1.3 Notfallmanagement“ der GSKat, der die für IT-Notfälle relevanten Regelungen des BSI-Standards 100-4 „Notfallmanagement“ im Maßnahmenkatalog M 6 GSKat zusammenfasst. Dieser muss je nach Art und Umfang des behördlichen IT-Einsatzes ggf. durch weitere Maßnahmen der GSKat ergänzt werden.

5.3 Prüfungsmethodik

Für die Prüfung hat der Rechnungshof die für ein effizientes und effektives IT-Notfallmanagement der **zentralen behördlichen IT-Infrastruktur** relevanten Maßnahmen des Maßnahmenkatalogs M 6 GSKat⁹¹ als Prüfungsmaßstab zugrunde gelegt. Dazu gehören sowohl verfahrens- als auch infrastrukturenspezifische Maßnahmen. Da die Prüfung nicht das IT-Notfallmanagement einzelner IT-Verfahren zum Gegenstand gehabt hat, sind lediglich die infrastrukturenspezifischen Maßnahmen berücksichtigt worden.

Aus der Menge der **infrastrukturellen Maßnahmen** hat der Rechnungshof eine Untermenge gebildet und Maßnahmen nicht in die Prüfung einbezogen, die aus seiner Sicht für die Berliner Behörden insgesamt bislang nicht erforderlich oder wirtschaftlich nicht vertretbar sind. Maßnahmen, wie z. B. „redundante Leitungsführung“ (M 6.18 GSKat) oder „TK-Basisanschluss⁹² für Notrufe“ (M 6.29 GSKat), sind daher nicht im Rahmen der Prüfung berücksichtigt worden, da von Behörden, die klassische Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, eine parallele Zweitverkabelung nicht verlangt werden kann. Im Notfall können Mobiltelefone genutzt werden, sodass das Vorhalten eines separaten TK-Basisanschlusses nicht notwendig ist.

Daneben finden sich im Maßnahmenkatalog M 6 GSKat auch Maßnahmen, die vordringlich das ITDZ betreffen und daher nicht von den einzelnen Behörden in

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

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

90 Für diese ressortübergreifende Querschnittsprüfung sind die zum Prüfungszeitpunkt geltenden IT-Standards der Berliner Verwaltung 2015 zugrunde gelegt worden.

91 Für diese Prüfung ist die zum Prüfungszeitpunkt aktuelle Fassung der GSKat (14. Ergänzungslief. 2014) verwendet worden.

92 TK-Basisanschluss: Telekommunikation-Basisanschluss

eigener Zuständigkeit umgesetzt werden müssen (z. B. „Erstellung eines Notfallplans für den Ausfall von VoIP⁹³“ oder „Notfallvorsorge und regelmäßige Datensicherung im Cloud Computing⁹⁴“).

Aus der Restmenge der Maßnahmen hat der Rechnungshof eine Prüfliste erarbeitet, die auf den in den GSKat aufgeführten Kontrollfragen beruht. Hierbei sind einige maßnahmeninterne Fragestellungen der GSKat für die Prüfliste nicht berücksichtigt worden, da ihre Anwendung für die geprüften Behörden unverhältnismäßig wäre (z. B. „Übertragung der Konfigurationssicherung aktiver Netzkomponenten über verschlüsselte Leitungen?“, „Ist ein Sicherheitsvorfall-Team benannt worden?“, „Sind die Prioritätenklassen im Incident Management⁹⁵ hinterlegt?“). In einigen Fällen sind mehrere Fragestellungen der GSKat zu einem Prüflisteneintrag aggregiert worden.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltungen und Bezirksämter sowie das ITDZ aufgefordert,

- die aktuellen, in Kraft gesetzten behördlichen IT-Notfallkonzepte mit den hierzu getroffenen Regelungen,
- die hierzu gehörenden IT-Notfallhandbücher (sofern IT-Notfall-Notebooks eingesetzt werden, sollten die darauf abgelegten Dokumente und Unterlagen übersandt werden),
- die Notfall-Alarmierungspläne sowie
- sämtliche sonstigen Regelungen und Ausarbeitungen (Katastrophenpläne, Wiederanlaufpläne u. Ä.) zu diesem Thema

zur Prüfung vorzulegen.

Diese **Unterlagen** sind auf der Grundlage der Prüfliste des Rechnungshofs systematisch ausgewertet worden.

Der Prüfungsmaßstab des Rechnungshofs wurde zugunsten der zu prüfenden Behörden sowie des ITDZ großzügig angelegt, da diese den gesamten Prozess des IT-Notfallmanagements nach ihren spezifischen Wirtschaftlichkeits- und Erfordernisgesichtspunkten zu gestalten haben. Deren vollständige Analyse war im Rahmen dieser Prüfung nicht beabsichtigt.

5.4 Ergebnisse der ressortübergreifenden Querschnittsprüfung

- 91 Seit dem Inkrafttreten der IT-Sicherheitsrichtlinie im Jahr 1999 ist die Erstellung und Umsetzung eines IT-Sicherheitskonzepts mit den dazu gehörenden Teilkonzeptionen, wie z. B. eines IT-Notfallkonzepts, für die Berliner Verwaltung verbind-

93 VoIP: Voice over IP – Sprachübertragung über das Internet-Protokoll (IP-Telefonie)

94 Cloud Computing: Bereitstellung von IT-Infrastruktur, wie beispielsweise Speicherplatz, Rechenleistung oder Anwendungssoftware, als Dienstleistung über das Internet

95 Incident Management: Störungs- und Fehlerbehebung

lich vorgeschrieben. Bisher ist jedoch von keiner Senatsverwaltung und keinem Bezirksamt ein in vollem Umfang den Vorgaben des BSI entsprechendes **IT-Notfallkonzept** erarbeitet worden. Die behördliche IT-Notfallvorsorge und das behördliche IT-Notfallmanagement sind trotz eindeutiger rechtlicher Vorgaben (T 89) sehr uneinheitlich gestaltet und differieren stark in der Qualität und im Umfang.

Die Prüfung anhand der vorstehend beschriebenen Methodik (T 90) hat für die Behörden zum Prüfungszeitpunkt ein breites Spektrum von der Nichtbeantwortung der Fragen des Rechnungshofs (2 Behörden) über Fehlanzeigen wegen fehlender personeller und finanzieller Ressourcen (1 Behörde) bis hin zu einer **ISO 27001-Zertifizierung**⁹⁶ des **ITDZ** auf der Basis von IT-Grundschutz des BSI ergeben. Der Rechnungshof hat diese zum Prüfungszeitpunkt bestehende Zertifizierung als umfassenden Nachweis der Ordnungsmäßigkeit des behördlichen IT-Sicherheitsprozesses des ITDZ anerkannt.

92

Vier Behörden haben **umfangreiche Unterlagen** von hoher Qualität auf der Basis der vorgeschriebenen BSI-Vorgehensweise vorgelegt, die jedoch auch Mängel enthalten. Darunter befinden sich auch Mängel, die schwerwiegende Folgen nach sich ziehen können und daher ein sofortiges Handeln erforderlich machen.

Fünf Behörden haben ohne eine zielgerichtete Vorgehensweise eine Vielzahl von **einzelnen Vorsorgemaßnahmen** ergriffen, die teilweise geeignet sind, einige Aspekte der IT-Notfallvorsorge abzudecken. Ohne einen konzeptionellen Rahmen, wie ihn die BSI-Vorgehensweise bietet, sind diese Maßnahmen als behördliche IT-Notfallvorsorge jedoch nicht ausreichend.

Drei Behörden haben **aufgrund des Outsourcings ihres IT-Betriebs zum ITDZ** und/oder anderen Externen **keine eigenen notfallbezogenen Konzepte und Unterlagen** erstellt, da sie die gesamte Zuständigkeit für dieses Thema beim jeweiligen Outsourcing-Partner sehen. Dadurch wurde erkennbar, dass diese Behörden nicht zwischen Störungen des IT-Betriebs, die im Rahmen der geschlossenen Verträge umgehend vom jeweiligen Outsourcing-Partner behoben werden können, und Notfällen, bei denen die vorgesehenen Lösungsmöglichkeiten für ein IT-Problem nicht oder nicht zeitgerecht greifen, unterscheiden. Insofern bedarf jede Behörde auch beim Outsourcing des IT-Betriebs eines eigenen, effektiven IT-Notfallmanagements, wie es die Verwaltungsvorschriften des Landes Berlin vorschreiben (T 89). Daher fallen selbst bei einem Outsourcing der zentralen behördlichen IT-Infrastruktur die Anforderungen an ein eigenes IT-Notfallmanagement nicht ersatzlos weg, sondern sind – jeweils angepasst an das IT-Notfallmanagement des Vertragspartners – umzusetzen.

Sechs Behörden haben angegeben, dass sich ihre IT-Notfallkonzeptionen derzeit in der Er-/Überarbeitung befinden oder deren Er-/Überarbeitung konkret geplant

96 Die internationale Norm ISO/IEC 27001 spezifiziert die Anforderungen für Einrichtung, Umsetzung, Aufrechterhaltung und fortlaufende Verbesserung eines dokumentierten Informationssicherheits-Managementsystems unter Berücksichtigung des Kontexts einer Organisation; hierüber sind in Deutschland Zertifizierungen der ergriffenen Maßnahmen durch das BSI möglich.

sei. Da die entsprechenden **Unterlagen nicht zur Prüfung übergeben** wurden, ist der Rechnungshof davon ausgegangen, dass zum Prüfungszeitpunkt keine für diese Prüfung relevanten Konzepte und Unterlagen vorlagen. Dies stellt den schwerwiegendsten Mangel dar, der als Ergebnis dieser Prüfung möglich ist.

- 93 Die Vorschriften des Landes Berlin legen einen eindeutigen Rahmen für die behördliche IT-Notfallvorsorge und das behördliche IT-Notfallmanagement fest, sodass hierzu kein Regelungs- oder Steuerungsdefizit besteht. Dies wird auch durch die teilweise hochwertigen Ausarbeitungen einiger Behörden zu diesem Thema belegt. Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel beim IT-Notfallmanagement sind auf die **unvollständigen und teilweise ungenügenden Umsetzungen der rechtlichen Vorgaben** durch die jeweiligen Behörden zurückzuführen. In den Antworten der Senatsverwaltungen und Bezirksämter auf die Prüfungsankündigung des Rechnungshofs wurde unabhängig von der Quantität und der Qualität ihrer Unterlagen die Bedeutung und Erforderlichkeit der behördlichen IT-Notfallvorsorge unterstrichen.
- 94 Der Rechnungshof hat die vorstehend beschriebenen, teilweise schwerwiegenden Mängel bei der Umsetzung der behördlichen IT-Notfallvorsorge und des behördlichen IT-Notfallmanagements gegenüber den geprüften Behörden beanstandet.

Er hat die Behörden aufgefordert, sofort

- ein eigenes IT-Notfallmanagement entsprechend den Vorgaben des BSI einzurichten,
- ein eigenes, vorschriftenkonformes IT-Notfallkonzept zu erarbeiten und in Kraft zu setzen sowie
- IT-Notfallhandbücher zu erstellen.

Außerdem sind das IT-Notfallmanagementsystem und seine Dokumente regelmäßig zu aktualisieren sowie auf ihre Anwendbarkeit hin zu überprüfen.

Der Rechnungshof hat aufgrund seiner grundsätzlichen und erheblichen Feststellungen zudem die bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport angesiedelte Staatssekretärin für Informations- und Kommunikationstechnik des Landes Berlin (IKT-Staatssekretärin) über die Ergebnisse dieser ressortübergreifenden Querschnittsprüfung unterrichtet. Gleichzeitig hat er die Erwartung ausgesprochen, dass die für **IT-Steuerung** zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport gemäß §§ 20 Abs. 2 und 21 Abs. 2 E-GovG Bln⁹⁷ auf eine sofortige Beseitigung der festgestellten Mängel hinwirkt.

97 Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin – E-GovG Bln) vom 30. Mai 2016; veröffentlicht als Art. 1 des Berliner E-Government-Gesetzes (GVBl. S. 282)

5.5 Stellungnahmen der geprüften Behörden und der für die IT-Steuerung zuständigen Senatsverwaltung

Mehrere **Senatsverwaltungen** und **Bezirksämter** haben Stellung zu den vom Rechnungshof übersandten Prüfungsmitteilungen genommen und dabei seine Feststellungen bestätigt. Zwei Senatsverwaltungen haben zwischenzeitlich erarbeitete Dokumente nachgereicht und angegeben, dass der erreichte Grad der Notfallvorsorge inzwischen deutlich über dem Niveau zum Prüfungszeitpunkt liege. Ein Bezirksamt hat angegeben, dass es erst jetzt nach dem im September 2017 vom ITDZ erstellten behördlichen IT-Sicherheitskonzept mit der Ausarbeitung des IT-Notfallkonzepts beginnen könne. Ein anderes Bezirksamt hat mitgeteilt, dass die Prüfungsankündigung wie auch die Nachfrage des Rechnungshofs nicht dem IT-Bereich zur Kenntnis und Beantwortung übermittelt worden seien. Darüber hinaus hat das Bezirksamt angegeben, dass ein den Vorschriften entsprechendes IT-Notfallkonzept derzeit aufgrund unzureichender personeller und finanzieller Ressourcen nicht vorliege, dessen Erarbeitung solle jedoch durch das bezirkliche IT-Sicherheitsmanagementteam vorbereitet werden. 95

Die **IKT-Staatssekretärin der für die IT-Steuerung zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport** hat in ihrer Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs ausgeführt, dass ein anforderungsgerechtes IT-Notfallmanagement für die Gewährleistung einer sicheren Aufgabenwahrnehmung der Berliner Verwaltung zwingend erforderlich sei. Nur so könne gewährleistet werden, dass die elektronisch gestützten Geschäftsprozesse der Verwaltung selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden und die Aufgabenwahrnehmung auch bei einem größeren Schadensereignis gesichert bleibt. Vor diesem Hintergrund enthielte daher die am 21. September 2017 von ihr festgesetzte Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (Informationssicherheitsleitlinie) dazu erste grundlegende Aussagen und Festlegungen. Die weitere Ausgestaltung solle – ausgehend von den Vorgaben des BSI – im Rahmen einer Richtlinie zum Notfallmanagement erfolgen. Um die bestehenden Unterschiede im behördlichen IT-Notfallmanagement zu beseitigen und das IT-Notfallmanagement landesweit in der erforderlichen Qualität zu gestalten, solle die zu erstellende Richtlinie ergänzt werden um zusätzliche Vorgaben und Empfehlungen, die die Vorgaben des BSI für die Berliner Verwaltung konkretisieren. Die verbindliche Festlegung der Richtlinie zum Notfallmanagement sei im ersten Quartal 2018 geplant, danach sollen schrittweise die weitergehenden Dokumente erstellt werden. Im Ergebnis ihrer Stellungnahme hat die IKT-Staatssekretärin zugesagt, dass sie im Rahmen der Überwachung der Umsetzung der IT-Sicherheits-Standards auf eine umfassende Umsetzung der landesweiten Festlegungen zum IT-Notfallmanagement in allen Behörden der Berliner Verwaltung hinwirke. 96

- 97 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der IKT-Staatssekretärin, eine Richtlinie zum Notfallmanagement verbindlich für alle Behörden der Berliner Verwaltung festzulegen, positiv. Er hält jedoch seine Forderung aufrecht, dass die für die IT-Notfallvorsorge und das IT-Notfallmanagement unmittelbar verantwortlichen Behörden der Berliner Verwaltung sofort die festgestellten Mängel beseitigen.

5.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 98 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die erheblichen Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung. Er beanstandet insbesondere, dass bisher keine Senatsverwaltung und kein Bezirksamt ein in vollem Umfang den Vorgaben entsprechendes IT-Notfallkonzept vorgelegt hat, obwohl dies seit dem Jahr 1999 verbindlich vorgeschrieben ist.
- 99 **Der Rechnungshof erwartet, dass**
- **die verantwortlichen Behörden der Berliner Verwaltung sofort Maßnahmen zur Herstellung einer vorschriftenkonformen IT-Notfallvorsorge und eines entsprechenden IT-Notfallmanagements ergreifen sowie**
 - **die für IT-Steuerung zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport entsprechend der Zusage der IKT-Staatssekretärin gemäß §§ 20 Abs. 2 und 21 Abs. 2 EGovG Bln auf eine umfassende Beseitigung der Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung hinwirkt und die Sicherheit des IT-Einsatzes gewährleistet.**

6 Versäumnisse bei der Standsicherheitsüberprüfung von Gebäuden

Die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Reinickendorf haben die vorgeschriebenen Standsicherheitsüberprüfungen der von ihnen verwalteten Gebäude mit Gefährdungspotenzial (z. B. Sporthallen, Mensen und Aulen) bisher nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Die Bezirksämter haben die zu überprüfenden Gebäude nicht vollständig erfasst und kategorisiert, die vorgeschriebenen Überprüfungs- und Schneeräumungskonzepte nicht erstellt und Erstüberprüfungen nur bei einem Teil des Gebäudebestands und außerdem unzureichend durchgeführt. Die vorgeschriebenen Folgeüberprüfungen haben sie weder beauftragt noch selbst in den vorgesehenen Zeitintervallen realisiert. Durch die Versäumnisse sind die Bezirksämter das Risiko eingegangen, dass die Standsicherheit von einzelnen Dachtragwerken durch Baustoffalterung, Veränderungen in der Nutzung oder durch Witterungs- und Umwelteinflüsse im Laufe der Zeit unbemerkt beeinträchtigt wird und die betroffenen Gebäude dann nicht mehr sicher benutzbar sind. Um Gefährdungen und Schäden von Personen und Sachwerten abzuwenden, müssen die Bezirksämter die vorgeschriebenen Standsicherheitsüberprüfungen umgehend ordnungsgemäß vorbereiten und durchführen.

6.1 Einleitung

Die zwölf Bezirksämter Berlins verwalten derzeit mehr als 4.600 Gebäude und bauliche Anlagen. Die bezirksverwalteten Gebäude (z. B. Schulen, Kindertagesstätten, Bürodienstgebäude) dienen dem Aufenthalt von Personen. Mehr als 800 dieser Gebäude haben weitgespannte Dachtragwerke mit Stützweiten über zwölf Metern. Zu dieser Gebäudekategorie gehören Sporthallen, Mensen und Aulen, aber auch Gebäude mit großen Vordächern. Mit den großen Spannweiten der Dachtragwerke sind hohe Belastungen für die Gebäudekonstruktionen verbunden. Die Bezirksämter müssen daher durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge tragen, dass die Standsicherheit der Gebäude dauerhaft gewährleistet ist. Hieran besteht ein hohes öffentliches Interesse. 100

6.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Bei dem Einsturz des Daches der von der Stadt Bad Reichenhall betriebenen Eissporthalle am 2. Januar 2006 fanden 15 Menschen durch herabfallende Teile den Tod, sechs weitere wurden schwer verletzt.⁹⁸ Nach weiteren tragischen Bauwerks- 101

98 vgl. BGH, Urteil vom 12. Januar 2010 – 1 StR 272/09, zitiert nach openJur 2011, Rn. 55 f.

einstürzen in Europa⁹⁹ verabschiedete die Bauministerkonferenz¹⁰⁰ im September 2006 Hinweise für die Überprüfung der Standsicherheit von baulichen Anlagen mit besonderem Gefährdungspotenzial.¹⁰¹ Die Hinweise richten sich an Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Verfügungsberechtigte von Gebäuden und an Baufachleute. Bezogen auf bestimmte Gebäudetypen mit Gefährdungspotenzial formulieren die Hinweise wesentliche Anforderungen an Standsicherheitsüberprüfungen. Sie enthalten insbesondere Vorgehensweisen für die Prüfung und definieren Überwachungszeiträume.

- 102 Der Rechnungshof hat diese Ausgangslage zum Anlass genommen, bei vier stichprobenhaft ausgewählten Bezirksämtern – Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Reinickendorf – zu prüfen, ob dort die Vorgaben zur Überprüfung und Gewährleistung der Gebäudestandsicherheit im Rahmen der baulichen Unterhaltung umgesetzt wurden.

6.3 Standsicherheit von Gebäuden

- 103 Bauliche Anlagen müssen im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen für sich allein standsicher sein (§ 12 Abs. 1 Bauordnung für Berlin – BauO Bln). Wird diese wichtige **bauordnungsrechtliche Anforderung** nicht erfüllt, ist die bauliche Anlage nicht sicher benutzbar. Um standsicher zu sein, ist die bauliche Anlage so zu bemessen und auszubilden, dass sie mit angemessener Zuverlässigkeit den Einwirkungen und Einflüssen standhält, die insbesondere während ihrer Nutzung auftreten können. Eine bauliche Anlage muss nicht nur die ständigen Einwirkungen (z. B. Gewicht von Tragwerken, Ausrüstungen und festen Einbauten) tolerieren, sondern auch den veränderlichen Einwirkungen (z. B. Nutzlasten, Schnee, Wind, Temperatureinwirkungen) standhalten.¹⁰² Die Standsicherheit muss durchgängig, d. h. in jeder Phase der Errichtung und des Bestehens einer baulichen Anlage bis hin zum Abbruch, gewährleistet sein.¹⁰³ Hierfür haben die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Verfügungsberechtigten der baulichen Anlagen im Rahmen ihrer Instandhaltungspflicht¹⁰⁴ unmittelbar zu sorgen.
- 104 **Verstöße** gegen die Verpflichtung zur Gewährleistung der Standsicherheit baulicher Anlagen können bei entsprechenden Folgen für Personen und Sachwer-

99 Kattowitzer Messe (28. Januar 2006) und Moskauer Basmanny-Markthalle (23. Februar 2006), https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_von_Gebäudeeinstürzen (Stand: 8. Juni 2016)

100 Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland

101 Die Hinweise wurden in der Folge in das Rundschreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 14. März 2007 (SenStadt VI A Nr. 03/2007) zur Überprüfung der Standsicherheit von baulichen Anlagen (RS ÜStaBau) und später in die am 17. März 2014 in Kraft getretene Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau) übernommen (vgl. Anhang 3 ABau).

102 vgl. Meyer, in: Wilke/Dageförde u. a., Bauordnung für Berlin, Kommentar mit Rechtsverordnungen und Ausführungsvorschriften, 6. Aufl. 2008, § 12 BauO Bln Rn. 5

103 vgl. Meyer, a. a. O., § 12 BauO Bln Rn. 15

104 vgl. § 3 Abs. 1 BauO Bln, vgl. auch § 836 ff. BGB

te haftungsrechtliche Ansprüche begründen und auch strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen.¹⁰⁵ Die Gewährleistung der Standsicherheit von baulichen Anlagen ist daher auch unter haftungsrechtlichen Gesichtspunkten eine sehr wichtige Aufgabe.

6.4 Standsicherheitsüberprüfungen

Bei einer ordnungsgemäßen Planung, Bauausführung und Bauunterhaltung ist grundsätzlich davon auszugehen, dass bauliche Anlagen bei bestimmungsgemäßem Gebrauch während der üblichen Lebensdauer den bausicherheitsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Es verbleibt aber auch bei ordnungsgemäßer Bauausführung und Bauunterhaltung ein **Risiko**, dass die Standsicherheit baulicher Anlagen durch Alterung oder erhebliche Umwelteinwirkungen – insbesondere Schnee- oder Starkregenereignisse – beeinträchtigt wird oder versagt. Dieses Risiko kann durch eine regelmäßige Überprüfung der Standsicherheit minimiert werden. 105

Die für Bauwesen zuständige Senatsverwaltung hat die Gebäude verwaltenden Stellen Berlins im März 2007 durch Rundschreiben¹⁰⁶ aufgefordert, bei Gebäuden mit Gefährdungspotenzial regelmäßige **Standsicherheitsüberprüfungen** im Rahmen der baulichen Unterhaltung nach den Hinweisen der Bauministerkonferenz (vgl. T 101) vorzunehmen und zu dokumentieren. Im Januar 2011 hat die Senatsverwaltung die im Rundschreiben¹⁰⁷ enthaltenen Vorgaben zum Umgang mit Schneelasten durch ein weiteres Rundschreiben konkretisiert.¹⁰⁸ 106

6.5 Zuständigkeit für Standsicherheitsüberprüfungen

Für die bauliche Unterhaltung der bezirksverwalteten Gebäude und baulichen Anlagen – wozu die Überprüfung der Gebäudestandsicherheit nach den geltenden Vorgaben gehört – sind die **Bezirke** zuständig.¹⁰⁹ In den Bezirken obliegt die bauliche Unterhaltung der Hochbauten kraft Gesetzes grundsätzlich den für Hochbau zuständigen Serviceeinheiten für Facility Management – Hochbauservice – der Bezirksämter.¹¹⁰ Der Hochbauservice erfüllt als Baudienststelle die Aufgaben der Bauunterhaltung soweit keine Sonderregelung besteht oder Aufgabenbereiche Dritten auferlegt wurden.¹¹¹ 107

105 z. B. nach § 222 StGB (fahrlässige Tötung), § 229 StGB (fahrlässige Körperverletzung)

106 vgl. Fußnote 101

107 vgl. Nr. 5 RS ÜStaBau

108 Rundschreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 7. Januar 2011 (VI D Nr. 36/2011) – Hinweise zu Schnee auf Dächern (RS Schneelast)

109 vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)

110 vgl. Abschnitt II Nr. 3 der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

111 vgl. Richtlinie III 150.H Nr. 1.1 ABau

6.6 Erfassung der Gebäude mit Gefährdungspotenzial

- 108 Die regelmäßigen Standsicherheitsüberprüfungen sind bei allen Gebäuden mit Gefährdungspotenzial durchzuführen (vgl. T 106). Das sind die nicht nur zum vorübergehenden Aufenthalt von Personen bestimmten Gebäude, deren Standsicherheitsnachweise bei der Errichtung einer amtlichen Prüfung unterliegen. Diese Gebäude müssen in einem ersten Schritt aus dem verwalteten Gesamtbestand der baulichen Anlagen gesondert erfasst und nach ihrem Gefährdungspotenzial ordnungsgemäß kategorisiert werden:¹¹²

Ansicht 45: Gebäudekategorisierung nach dem Gefährdungspotenzial

Gefährdungspotenzial/ Schadensfolgen	Gebäudetypen und exponierte Bauteile	Beispiele
Kategorie 1	Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Personen	Stadien
Kategorie 2	<ul style="list-style-type: none"> - Bauliche Anlagen mit über 60 m Höhe - Gebäude und Gebäudeteile mit Stützweiten > 12 m und/oder Auskragungen > 6 m sowie großflächige Überdachungen - Exponierte Bauteile von Gebäuden, soweit sie ein besonderes Gefährdungspotenzial beinhalten 	Fernsehtürme, Hochhäuser Hallenbäder, Einkaufsmärkte, Mehrzweck-, Sport-, Eislauf-, Reit-, Tennis-, Passagierabfertigungs-, Pausen- und Produktionshallen, Kinos, Theater, Schulen große Vordächer, angehängte Balkone, vorgehängte Fassaden, Kuppeln

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Nr. 2 Tabelle 1 RS ÜStaBau

- 109 Die vier geprüften Bezirksamter haben im Jahr 2006 Ingenieurbüros beauftragt, die Standsicherheit der jeweils im Bezirk verwalteten Gebäude mit Gefährdungspotenzial zu überprüfen. Im Zeitpunkt der Beauftragung verfügte keines der Bezirksamter über eine vollständige, aktuelle Auflistung dieser Gebäude. Die von den Bezirksamtern für die Standsicherheitsüberprüfungen zur Verfügung gestellten Listen enthielten daher nicht alle Gebäude, bei denen nach den Vorgaben eine solche Überprüfung notwendig gewesen wäre. Bei zwei Bezirksamtern wurde sogar rd. ein Fünftel der Gebäude mit Gefährdungspotenzial nicht in die Überprüfungen einbezogen. Die in den Listen enthaltenen Gebäude waren außerdem nicht ordnungsgemäß kategorisiert. Die Bezirksamter haben damit nicht die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass bei sämtlichen Gebäuden mit Gefährdungspotenzial die vorgeschriebenen Standsicherheitsüberprüfungen ordnungsgemäß durchgeführt werden. Der Rechnungshof hat den Bezirksamtern die dadurch begründeten erheblichen Risiken für Personen und Sachwerte aufgezeigt. Er hat das unzureichende Verwaltungshandeln beanstandet.

¹¹² vgl. Nr. 2 RS ÜStaBau

6.7 Objektdokumentation – Bauwerksbuch

Eine weitere wesentliche Grundlage für Standsicherheitsüberprüfungen ist das Vorhalten der wichtigsten Daten und Konstruktionszeichnungen der zu überprüfenden Gebäude. Dem dient die Anlage eines Bauwerksbuchs. In dieser objektbezogenen Dokumentation sind auch alle für das Tragwerk bedeutsamen baulichen Änderungen, die durchgeführten Instandsetzungen sowie alle Überprüfungen einzutragen.¹¹³ Unzureichende Objektdokumentationen beeinträchtigen die Qualität der Standsicherheitsüberprüfungen. 110

Die geprüften Bezirksämter haben gebäudebezogene Bauwerksbücher mit vollständiger Dokumentation der tragwerksrelevanten Daten und Unterlagen nicht ordnungsgemäß angelegt und fortgeschrieben. Insbesondere fehlten für die Standsicherheitsüberprüfungen notwendige objektbezogene Informationen (Gefährdungspotenzial/Schadensfolgen) sowie Konstruktionszeichnungen der Gebäude mit Gefährdungspotenzial. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. 111

6.8 Überprüfungskonzept

Um die Standsicherheitsüberprüfungen systematisch, effektiv und effizient vorzubereiten und durchführen zu können, bedarf es eines zuvor erstellten Überprüfungskonzepts. Für die zu überprüfenden Gebäude sind darin insbesondere die Art, der Umfang und die Häufigkeit (Zeitintervalle) der Überprüfungen festzulegen. Die gebäudebezogenen Festlegungen hängen von dem Gefährdungspotenzial und weiteren Gegebenheiten ab, insbesondere von der Art, der Robustheit, dem Alter und dem Erhaltungszustand der Tragwerkskonstruktion, von der Nutzung des Gebäudes und – nicht zuletzt auch – von den Umweltbedingungen, denen das Gebäude ausgesetzt ist.¹¹⁴ Das Überprüfungskonzept dient nicht nur als Vorgabe für regelmäßige Standsicherheitsüberprüfungen der Gebäude, sondern auch der sachgerechten sowie wirtschaftlichen Planung und Bereitstellung der hierfür erforderlichen Ressourcen. 112

Die Bezirksämter haben für die von ihnen verwalteten Gebäude mit Gefährdungspotenzial keine Überprüfungskonzepte erstellt. Es fehlte daher an den notwendigen gebäudebezogenen Vorgaben zur Art, zum Umfang und zur Häufigkeit der Standsicherheitsüberprüfungen. Insbesondere wurden die Gebäude infolge dieses Mangels nicht in den vorgeschriebenen Zeitintervallen und Prüfungsarten überprüft. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. 113

113 vgl. Nr. 3 RS ÜStaBau, vgl. auch Richtlinie III 150.H Nr. 1.4 Satz 2 ABau

114 vgl. Nr. 4.4 RS ÜStaBau

6.9 Durchführung der Erstüberprüfungen

114 Ziel der Standsicherheitsüberprüfungen ist es festzustellen, ob die Gebäude/Gebäudeteile, insbesondere die Tragkonstruktionen, den im Bauwerksbuch enthaltenen Beschreibungen und Daten (noch) entsprechen und ob Schäden vorhanden sind.¹¹⁵ Zunächst sind alle Gebäude mit Gefährdungspotenzial einer **Erstüberprüfung** zu unterziehen. Hierzu sind mindestens Sichtkontrollen von fachkundigen Personen¹¹⁶ durchzuführen.¹¹⁷ Im **Schwerpunkt** ist zu prüfen, ob

- zwischenzeitlich **Belastungs- und Nutzungsänderungen** oder bauliche Veränderungen eingetreten sind (z. B. Auftreten zusätzlicher Lasten durch nachträgliche Dachbegrünung oder Aufdachmontage von Photovoltaikanlagen),
- die **bauphysikalischen Bedingungen** der Tragwerkskonstruktion zuträglich sind (z. B. Änderung der Luftfeuchtigkeit bzw. Kondenswasserbildung),
- die **Dachabdichtung** und die **Entwässerung** funktionstüchtig sowie ausreichend dimensioniert sind und das Tragwerk vor Feuchtigkeit geschützt ist.¹¹⁸

Die gewonnenen Prüfungserkenntnisse sind für Auswertungszwecke umgehend zu **dokumentieren**.

115 Die Bezirksämter haben die Gebäude mit Gefährdungspotenzial **nicht vollständig** einer **Erstüberprüfung** unterzogen. Hierfür ist im Wesentlichen ursächlich, dass die von den Bezirksämtern im September 2006 mit der Erstüberprüfung der Standsicherheit von Hallen beauftragten Ingenieurbüros nicht auf die zu diesem Zeitpunkt bereits (im Entwurf) vorliegenden Hinweise der Bauministerkonferenz für die Standsicherheitsüberprüfungen von Gebäuden verpflichtet wurden. Die Hinweise wurden daher in wichtigen Punkten nicht umgesetzt.

Vielfach wurden keine **Prüfungen vor Ort** durchgeführt. So wurden Kontrollen bei nach dem Jahr 1990 errichteten Hallen wegen der relativ kurzen Standzeiten der Gebäude als entbehrlich angesehen. In keinem der vier geprüften Bezirksämter wurden alle Gebäude mit Gefährdungspotenzial vor Ort geprüft; in einem Bezirksamt sogar nur 38 %. Dies birgt die Gefahr, dass Standsicherheitsmängel unentdeckt bleiben und zu Personen- sowie Sachschäden führen können.

Zwei Bezirksämter haben außerdem zugelassen, dass die **Schlussberichte** zu den durchgeführten Erstüberprüfungen erst mehr als zwei Jahre nach der Beauftragung vorgelegt wurden. Bei einem dieser Bezirksämter vergingen zwischen der Auftragserteilung im Jahr 2006 und der Vorlage des Schlussberichts im Jahr 2012 sogar sechs Jahre. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

115 vgl. Nr. 4.5 RS ÜStaBau

116 vgl. Nr. 4.3 RS ÜStaBau

117 vgl. Nrn. 4.2.2, 4.4 RS ÜStaBau

118 vgl. Nr. 4.5 RS ÜStaBau

6.10 Art und Zeitintervalle der Überprüfungen

Dem Risiko, dass die Standsicherheit eines Gebäudes – z. B. durch Baustoffalterung, eine veränderte Nutzung oder Witterungs- und Umwelteinflüsse – im Laufe der Zeit beeinträchtigt wird, kann durch regelmäßige Überprüfungen der Gebäudestandsicherheit und auf dieser Grundlage ggf. veranlasster Maßnahmen begegnet werden. Die Überprüfungen dienen dazu, während der Lebensdauer der Gebäude in risikoorientierten Zeitintervallen festzustellen, ob die tragenden Konstruktionen (weiterhin) standsicher sind. Je nach Überprüfungsergebnis sind ggf. Erhaltungmaßnahmen zur Sicherstellung der Standsicherheit durchzuführen. Die Organisation der Standsicherheitsüberprüfungen folgt den Erfordernissen der Risikominimierung. Nach der Erstüberprüfung der Gebäude sind regelmäßige Überprüfungen der Standsicherheit in verschiedenen **Prüfungsarten** nach bestimmten **Zeitintervallen** durchzuführen.¹¹⁹ 116

Als Prüfungsarten sind Begehungen, Sichtkontrollen sowie eingehende Überprüfungen durch besonders fachkundige Personen vorgesehen. **Begehungen** haben die Besichtigung des Bauwerks zur Feststellung offensichtlicher Mängel oder Schädigungen zum Gegenstand. **Sichtkontrollen** werden als intensive erweiterte Begehungen von fachkundigen Personen vorgenommen. **Eingehende Überprüfungen** werden von besonders fachkundigen Personen durchgeführt. Hierbei werden alle maßgeblichen, auch die schwer zugänglichen Bauwerksteile im Sinne einer Schwachstellensuche auf Schädigungen hin überprüft.¹²⁰ 117

Für die verschiedenen Prüfungsarten sind die nachfolgend angegebenen **Zeitintervalle** maßgeblich.¹²¹ 118

Ansicht 46: Zeitintervalle für die jeweilige Art der Überprüfung nach Gefährdungskategorien

Kategorie nach Nr. 2 Tabelle 1 RS ÜStBaU (s. Ansicht 45)	Gebäudetypen und exponierte Bauteile	Begehung nach Nr. 4.2.1 RS ÜStBaU jeweils nach Jahren	Sichtkontrolle nach Nr. 4.2.2 RS ÜStBaU jeweils nach Jahren	Eingehende Überprüfung nach Nr. 4.2.3 RS ÜStBaU jeweils nach Jahren
1	Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Personen	1 bis 2	2 bis 3	6 bis 9
2	- Bauliche Anlagen mit über 60 m Höhe - Gebäude und Gebäudeteile mit Stützweiten > 12 m und/oder Auskragungen > 6 m sowie großflächige Überdachungen - Exponierte Bauteile von Gebäuden, soweit sie ein besonderes Gefährdungspotenzial beinhalten	2 bis 3	4 bis 5	12 bis 15

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Nr. 4.4 Tabelle 2 RS ÜStBaU

119 vgl. Nrn. 4.2 und 4.4 RS ÜStBaU

120 vgl. Nr. 4.2 RS ÜStBaU

121 vgl. Nr. 4.4 RS ÜStBaU

- 119 Die geprüften Bezirksämter haben es unterlassen, nach den (unvollständigen) Erstüberprüfungen (T 115) weitere regelmäßige Überprüfungen der Gebäudestandsicherheit in den vorgeschriebenen Prüfungsarten und Zeitintervallen zu planen und durchzuführen bzw. unter ihrer Steuerung durchführen zu lassen.

So hätten bei den zwei Bezirksämtern, bei denen die Ergebnisse der Standsicherheitsüberprüfung im Jahr 2008 vorlagen, weitere Überprüfungen wie folgt stattfinden müssen:

- Begehungen in den Jahren 2010/2011
- Sichtkontrollen in den Jahren 2012/2013
- Begehungen in den Jahren 2015/2016

Der Rechnungshof hat den Prüfungsausfall als schwerwiegenden Mangel beanstandet. Die Bezirksämter sind dadurch in erheblichem Umfang Sicherheitsrisiken eingegangen.

6.11 Auswertung und Umsetzung der Überprüfungsberichte

- 120 Die im Ergebnis von Standsicherheitsüberprüfungen dokumentierten Prüfungserkenntnisse, Prüfungsfeststellungen und Maßnahmenempfehlungen sind sorgfältig auszuwerten, um auf dieser Grundlage die ggf. notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Standsicherheit planen, finanzieren und durchführen zu können. Die im Ergebnis der Überprüfungen als notwendig empfohlenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Standsicherheit sind im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bauunterhaltung entsprechend der Dringlichkeit durchzuführen. Die Umsetzung der Maßnahmen ist zu dokumentieren und im Bauwerksbuch einzutragen.¹²²
- 121 Die den vier geprüften Bezirksämtern vorliegenden Berichte zu den Erstüberprüfungen enthalten auch Empfehlungen für umzusetzende Maßnahmen. Beispielsweise wurde in drei Bezirken die Überprüfung von Dachstuhlholzkonstruktionen auf Schäden durch Schädlingsbefall empfohlen. Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt, dass diese Untersuchungen bisher ganz überwiegend nicht durchgeführt wurden. Ein Bezirksamt hat erst nach Ablauf von fünf Jahren die Empfehlung umgesetzt und einen Holzschutzgutachter mit einer Überprüfung beauftragt. Einem anderen Bezirksamt wurden im Jahr 2012 Sanierungsmaßnahmen an einer Turnhalle wegen freiliegender Bewehrungsstähe empfohlen. Das Bezirksamt konnte im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof nicht angeben, ob und ggf. wann die Empfehlung umgesetzt wurde.

¹²² vgl. Nr. 3 RS ÜStaBau

6.12 Umgang mit Schnee- und Eislasten auf Dächern

Hohe Schneelasten können zu Schäden an Dächern und Tragstrukturen baulicher Anlagen führen.¹²³ Das Rundschreiben vom März 2007 (RS ÜStaBau, vgl. T 101, 106) enthält daher auch Vorgaben zum Umgang mit hohen Schneelasten. Diese Vorgaben wurden durch die für Bauwesen zuständige Senatsverwaltung durch Rundschreiben vom Januar 2011 (RS Schneelast, vgl. T 106) konkretisiert. 122

Für jedes Gebäude mit Gefährdungspotenzial (vgl. T 108) ist die zulässige Schneelast zu ermitteln und zu dokumentieren. Bei Auftreten von Schneelasten auf Dächern ist das tatsächliche Schneegewicht umgehend zu bestimmen und mit der zulässigen Schneelast zu vergleichen. Spätestens wenn die zulässige Schneelast erreicht ist, soll das Dach geräumt werden.¹²⁴

Die vier geprüften Bezirksämter haben nicht für jedes bezirksverwaltete Gebäude mit Gefährdungspotenzial die zulässige Dachschneelast nach den Vorgaben des RS ÜStaBau ermittelt. Ein Bezirksamt ist davon ausgegangen, dass Dächer mit einem Gefälle von mehr als 3 % auch bei größerem Schneefall ausreichend stand-sicher seien. Drei weitere Bezirksämter haben bei Auftreten von Schneelasten einen Handlungsbedarf nur bei Gebäuden älterer Baujahre mit leichten Dachflächentragwerken aus Stahl oder Holz gesehen. Soweit die Bezirksämter bei Auftreten von Schnee- und Eislasten gehandelt haben, wurden die daraus abgeleiteten Maßnahmen (z. B. Räumung von Schnee, Sperrung des Gebäudes) nicht ordnungsgemäß dokumentiert. 123

Die vier geprüften Bezirksämter hätten für eine den Vorgaben entsprechende objektbezogene Bestimmung der zulässigen Schneelasten für alle bezirksverwalteten Gebäude mit Gefährdungspotenzial sorgen müssen. Daran fehlt es. Die Bezirksämter haben das Risiko außer Acht gelassen, dass bauliche Anlagen durch Alterung und bei Schnee- und Eislasten versagen können. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. 124

6.13 Schneeräumungskonzept

Zur Bekämpfung der von Schnee- und Eislasten ausgehenden Gefahren sind für die Gebäude mit Gefährdungspotenzial bauwerksbezogen die Maßnahmen, Handlungszeitpunkte, Vorgehensweisen und Zuständigkeiten festzulegen. Dem dient die Aufstellung eines verbindlichen Schneeräumungskonzepts. Im Schneeräumungskonzept soll auch vorgegeben werden, wann vor dem Beginn des Winters der Zustand des Dachtragwerks kontrolliert und erforderliche Wartungsarbeiten (z. B. Überprüfen der Funktionstüchtigkeit und Reinigung der Dachentwässerungseinrichtungen, Kontrolle der Schneefangeinrichtungen) ausgeführt werden. Nach einem Winter mit hohen Schneelasten und langer Verweilzeit des Schnees auf dem 125

¹²³ vgl. Nr. 5 RS ÜStaBau

¹²⁴ vgl. Nr. 5 RS ÜStaBau

Dach sind entsprechende Überprüfungsvorgaben in das Schneeräumungskonzept aufzunehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Dachkonstruktion bereits erkennbare Schäden, wie Verformungen, Risse und lockere Verbindungen, aufweist.

- 126 Die Bezirksämter haben es versäumt, nach Erlass des RS ÜStabau im März 2007 in einem angemessenen Zeitrahmen Schneeräumungskonzepte aufzustellen. Auch die Bekanntgabe des RS Schneelast im Jahr 2011 haben die geprüften Bezirksämter nicht zum Anlass genommen, ein Schneeräumungskonzept zu erstellen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

6.14 Stellungnahmen der Bezirksämter

- 127 Die geprüften Bezirksämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Alle Bezirksämter haben angekündigt, Standsicherheitsüberprüfungen ordnungsgemäß vorbereiten und durchführen zu wollen.
- 128 Die Bezirksämter haben angabegemäß bereits **erste Schritte** zur Umsetzung der Ankündigungen eingeleitet:

Das Bezirksamt **Charlottenburg-Wilmersdorf** habe im Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof bereits im August 2017 mit einer Erstsondierung begonnen, um zukünftig alle Gebäude mit Gefährdungspotenzial vollständig zu erfassen, zu kategorisieren und in die Standsicherheitsüberprüfungen einzubeziehen.

Die Bezirksämter **Friedrichshain-Kreuzberg** und **Reinickendorf** haben angegeben, Konzepte für die Gewährleistung der regelmäßigen Überprüfungen nach den Vorgaben zu erarbeiten.

Das Bezirksamt **Neukölln** hat ausgeführt, dass es unter dem Eindruck der Prüfung durch den Rechnungshof bereits damit begonnen habe, die Gebäude hinsichtlich ihrer Gefährdungsneigung einzustufen und die objektbezogenen Prüfarten und Prüfzyklen festzulegen. Es seien bereits Begehungen von 126 Gebäuden durchgeführt sowie 186 Gebäude kategorisiert und in eine Gebäudedatenbank aufgenommen worden. Schneeräumungskonzepte seien in Vorbereitung. Das Bezirksamt prüfe zudem technische Lösungen (z. B. Schneewaagen) zur Ermittlung von Schneelasten.

6.15 Zusammenfassung und Erwartung

- 129 Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Reinickendorf bisher nicht für eine ordnungsgemäße Standsicherheitsüberprüfung bei den von ihnen verwalteten Gebäuden mit Gefährdungspotenzial gesorgt haben. Den betroffenen Gebäudebestand haben sie nicht ordnungsgemäß erfasst und kategorisiert. Gebäudebezogene Bauwerksbücher haben sie nicht angelegt und fortgeschrieben.

Die erforderlichen Überprüfungs- und Schneeräumungskonzepte haben sie nicht aufgestellt. Die vorgeschriebenen Erstüberprüfungen haben sie nur bei einem Teil des Gebäudebestands und außerdem unzureichend durchgeführt. Für Folgeüberprüfungen in den vorgeschriebenen Zeitintervallen haben sie nicht gesorgt. Durch die Versäumnisse sind die Bezirksämter das Risiko eingegangen, dass die Standsicherheit von einzelnen Dachtragwerken durch Baustoffalterung, Veränderungen in der Nutzung oder durch Witterungs- und Umwelteinflüsse im Laufe der Zeit unbemerkt beeinträchtigt wird und die betroffenen Gebäude dann nicht mehr sicher benutzbar sind. Angesichts des aufgezeigten enormen Handlungsdrucks ist es dringend erforderlich, dass die Bezirksämter ihre Aktivitäten zur Vorbereitung, Durchführung, Auswertung und Nachbereitung ordnungsgemäßer Standsicherheitsüberprüfungen und zur Abwehr der von Schneelasten für Bauwerke ausgehenden Standsicherheitsgefährdungen verstärken.

Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Reinickendorf – entsprechend ihren Ankündigungen – für die von ihnen verwalteten Gebäude mit Gefährdungspotenzial 130

- eine vollständige Erfassung und ordnungsgemäße Kategorisierung vornehmen,
- Bauwerksbücher anlegen und fortschreiben,
- Konzepte für die Überprüfung der Standsicherheit aufstellen,
- ordnungsgemäße Zeitintervalle für die Durchführung von regelmäßigen Überprüfungen der Standsicherheit gebäudebezogen bestimmen,
- regelmäßige Überprüfungen der Standsicherheit im Rahmen der Prüfungskonzepte durchführen,
- die im Ergebnis von Standsicherheitsüberprüfungen empfohlenen notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Standsicherheit sach- und zeitgerecht umsetzen,
- Schneeräumungskonzepte aufstellen, um diese für die Kontrolle und die Beseitigung von Schnee- und Eislasten auf Dächern zu nutzen,
- die zulässige Schneelast gebäudebezogen ermitteln und aktualisieren,
- bei starkem Schneefall die tatsächlichen Schneelasten ermitteln und aus dem Vergleich mit der jeweils zulässigen Schneelast die gebotenen Maßnahmen ableiten sowie
- die Überprüfungsergebnisse und die ggf. umgesetzten Maßnahmen jeweils im Bauwerksbuch dokumentieren.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass alle Gebäude verwaltenden Stellen Berlins die Prüfung des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, ihre Verfahren zur Gewährleistung der Standsicherheit von Gebäuden und baulichen Anlagen mit Gefährdungspotenzial zu überprüfen und ggf. an die Vorgaben anzupassen. 131

7 Schaffung von Zahlungsansprüchen im Bereich der entgeltfinanzierten Transferausgaben zulasten des Trägers der Sozialhilfe ohne Ermächtigung

Am 1. April 2017 trat der reformierte Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales in Kraft. Darin hat das Land Berlin gemeinsam mit den Vertragspartnern der Sozialwirtschaft neue Zahlungsansprüche zugunsten der Anbieter von stationären und ambulanten Sozialhilfeleistungen vereinbart. Die neu geschaffenen Zahlungsansprüche sind von der bundesrechtlichen Ermächtigung im SGB XII nicht gedeckt. Mit den neuen rahmenvertraglichen Zahlungsansprüchen wurden Ausgabenverpflichtungen (Transferausgaben) zulasten des Landeshaushalts geschaffen.

7.1 Einleitung

132 Der **Berliner Rahmenvertrag** gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII¹²⁵ für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (– BRV –)¹²⁶ regelt das Leistungserbringungsrecht in der Sozialhilfe im Land Berlin. Finanziert werden im Geltungsbereich des BRV Sozialhilfeleistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§ 53 ff. SGB XII), der Hilfe zur Pflege (§ 61 ff. SGB XII) und der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 67 ff. SGB XII), die von gemeinnützigen und privaten Trägern in Einrichtungen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 SGB XII) und durch ambulante Dienste (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 SGB XII) erbracht werden. Der Anteil der Ausgaben allein in diesem Bereich der Leistungserbringung (also ohne Jugend, Schule und Kita) machte im Jahr 2016 rd. 1,2 Mrd. €. der entgeltfinanzierten Transferausgaben aus. Insgesamt beliefen sich die entgeltfinanzierten Transferausgaben (mit Jugend, Schule und Kita) im Jahr 2016 auf rd. 3,4 Mrd. €. ¹²⁷

Der BRV wurde mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und privaten Leistungsanbietern neu verhandelt. Der **reformierte BRV** trat am **1. April 2017** in Kraft. Einzelne Regelungen – insbesondere zur Hilfe zur Pflege – sollten erst im Laufe des Jahres 2017 oder später endgültig ausverhandelt werden.¹²⁸

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

126 veröffentlicht auf:
<http://www.berlin.de/sen/soziales/themen/vertraege/sgb-xii/kommission-75/berliner-rahmenvertrag/>
(Stand: 26. Februar 2018)

127 Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. Juni 2017 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0019), übermittelt an den Hauptausschuss (rote Nr. 0492), Übersicht 2 der Anlage 2

128 Bericht der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 14. Juni 2017 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0002 A); Kommission 75 Beschluss Nr. 2/2017, S. 2 Nr. 2, veröffentlicht unter:
<http://www.berlin.de/sen/soziales/themen/vertraege/sgb-xii/kommission-75/beschluesse/2017/>
(Stand: 26. Februar 2018)

Der Bundesgesetzgeber ordnet die **Zuständigkeit für die Rahmenvertragsverhandlungen** gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 SGB XII dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe zu. Im Land Berlin wird die Zuständigkeit hierfür auf drei unterschiedliche Senatsverwaltungen verteilt: die Senatsverwaltung für Finanzen, die Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung und die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales.¹²⁹

Die Rahmenvertragsverhandlungen finden in der „Berliner Vertragskommission Soziales“ (KO 75) statt.¹³⁰ Der KO 75 gehören je sieben stimmberechtigte Vertreterinnen und Vertreter der Vereinigungen der Leistungserbringer an (die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und eine andere Trägervereinigung). Das Land Berlin wird als Träger der Sozialhilfe (§ 79 Abs. 1 Satz 1 SGB XII, § 1 AG-SGB XII) von sieben stimmberechtigten Vertreterinnen und Vertretern „der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, der Senatsverwaltung für Finanzen sowie den Bezirksämtern“¹³¹ vertreten.

Der Rechnungshof hat sich in seiner Prüfung mit denjenigen Regelungen des reformierten BRV befasst, die zu zusätzlichen Zahlungsverpflichtungen des Landes gegenüber den Anbietern der Sozialwirtschaft führen. Prüfungsgegenstand war, ob die Schaffung neuer Zahlungsansprüche in § 9 Abs. 2 und Abs. 4 BRV mit der bundesrechtlichen Ermächtigung zum Abschluss von Rahmenverträgen (§ 79 Abs. 1 SGB XII) vereinbar ist. 133

7.2 Rahmenvertrag nach § 79 Abs. 1 SGB XII und Anspruch auf Sozialhilfe

Die bundesgesetzliche **Ermächtigung für den Abschluss von Rahmenverträgen** im Bereich der Sozialhilfe findet sich in § 79 SGB XII. Diese Vorschrift regelt im Einzelnen den gesetzlich vorgesehenen Inhalt der Rahmenverträge. Nach § 79 Abs. 1 Satz 1 SGB XII sind in den Rahmenverträgen insbesondere Grundregeln für die Kalkulation von Vergütungen der Einrichtungsträger zu treffen und die Verfahren zur Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen durch den Träger der Sozialhilfe zu regeln. 134

Der **Sozialhilfeanspruch** des Einzelnen ist nicht in § 79 SGB XII geregelt. Die Sozialhilfe wird zur Überwindung gegenwärtiger Notlagen eingesetzt¹³² und deckt ausschließlich den individuellen Hilfebedarf der anspruchsberechtigten Person 135

129 §§ 3 Abs. 3, 97 Abs. 2 Satz 1 SGB XII i. V. m. § 1 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII), § 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG), Nr. 14 Abs. 4 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) i. V. m. Abschnitt IV Nr. 40, Abschnitt V Nr. 20, 34 und Abschnitt VII Nr. 23 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

130 § 5 BRV und Anlage 11 zum BRV, Geschäftsordnung der Berliner Vertragskommission Soziales (KO 75)

131 Nr. 1.2 der Anlage 11 zum BRV

132 Neumann, in: Hauck/Noftz, SGB XII, 42. Lief. IX/15, § 18 Rn. 14

(Bedarfsdeckungsgrundsatz nach § 9 Abs. 1 SGB XII). Sie ist nachrangig zu allen anderen Sozialleistungen und sonstigen Hilfen (§ 2 SGB XII).

Die Entscheidung über den Sozialhilfeanspruch trifft der Träger der Sozialhilfe (§ 3 Abs. 1 SGB XII)¹³³ im **Sozialhilfebescheid** (Verwaltungsakt gemäß § 31 SGB X¹³⁴, §§ 17 i. V. m. 53 ff. SGB XII bzw. § 61 ff. SGB XII bzw. § 67 ff. SGB XII). In dem Sozialhilfebescheid regelt der Träger der Sozialhilfe die Einzelheiten der Leistung (beispielsweise den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim“ für behinderte Menschen¹³⁵), den individuellen Hilfebedarf und in welcher konkreten Einrichtung die Sozialhilfeleistung erbracht werden soll (§§ 9, 13, 17 SGB XII). Der Träger der Sozialhilfe erklärt im Bescheid gegenüber der sozialhilfeberechtigten Person auch die Übernahme der Vergütung für die konkrete, in der Einrichtung zu erbringende Sozialhilfeleistung.¹³⁶

Vor der Vergütungsübernahme durch Bewilligungsbescheid besitzt die Sozialhilfeeinrichtung keinen Zahlungsanspruch gegen den Sozialhilfeträger.¹³⁷ Selbst in Fällen, in denen zwar ein Bewilligungsbescheid erlassen wurde, der Sozialhilfeberechtigte aber vor Begleichung der Rechnung verstirbt, berechtigt das Bundesgesetz (§ 19 Abs. 6 SGB XII) nur die Träger von Einrichtungen, ihren Zahlungsanspruch geltend zu machen. Die Träger ambulanter Dienste hingegen haben in diesen Fällen keinen Zahlungsanspruch für die von ihnen erbrachte Leistung. Die damit verbundenen Härten hat der Träger des ambulanten Dienstes in Kauf zu nehmen.¹³⁸

7.3 Neuer Zahlungsanspruch im BRV in der Fassung vom 1. April 2017

- 136** Nach § 79 Abs. 1 Satz 1 SGB XII schließen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit den Vereinigungen der Leistungserbringer Rahmenverträge zu den Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 und § 76 Abs. 2 SGB XII. In den Rahmenverträgen sind Regelungen zu treffen über die nähere Abgrenzung der den Vergütungspauschalen und betragen nach § 75 Abs. 3 SGB XII zugrunde zu legenden Kostenarten und -bestandteile sowie über die Zusammensetzung der Investitionsbeträge nach § 76 Abs. 2 SGB XII (§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII). In den Rahmenverträgen sollen der Inhalt und die Kriterien für die Ermittlung und Zusammensetzung der Maßnahmepauschalen, die Merkmale für die Bildung von Gruppen mit vergleichbarem Bedarf nach

¹³³ Die Durchführung der Aufgabe obliegt den Bezirken (§ 2 Abs. 1 AG-SGB XII).

¹³⁴ Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X)

¹³⁵ BRV, Anlage 1 b. 3, veröffentlicht unter: <http://www.berlin.de/sen/soziales/themen/vertraege/sgb-xii/kommission-75/berliner-rahmenvertrag/artikel.620535.php> (Stand: 26. Februar 2018)

¹³⁶ Neumann, in: Hauck/Noftz, SGB XII, 50. Lief. V/17, § 75 Rn. 32a

¹³⁷ BSG, Urteil vom 28. Oktober 2008 – B 8 SO 22/07 R, Rn. 27, zitiert nach juris; so auch die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem Bericht an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 28. März 2014 (rote Nr. 0538 H), S. 9; Coseriu, Zahlungsansprüche der Maßnahme gegen den Sozialhilfeträger, Sozialrecht aktuell 2012, S. 99 (101)

¹³⁸ BSG, Urteil vom 13. Juli 2010 – B 8 SO 13/09 R, Rn. 17, zitiert nach juris

§ 76 Abs. 2 SGB XII sowie die Zahl dieser zu bildenden Gruppen (§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) geregelt werden. Nach Nr. 3 der Vorschrift soll in den Rahmenverträgen auch die Zuordnung der Kostenarten und -bestandteile für die Arbeitsbereiche von Werkstätten für behinderte Menschen vereinbart werden. Auch der Inhalt und das Verfahren zur Durchführung von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII dürfen im Rahmenvertrag vereinbart werden (§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB XII).

Im reformierten BRV vom 1. April 2017 haben die drei für die Rahmenvertragsverhandlungen zuständigen Senatsverwaltungen gemeinsam mit den Vertretern der Sozialwirtschaft **neue vertragliche Anspruchsgrundlagen** für die Zahlungsansprüche von Leistungserbringern abgestimmt (**§ 9 BRV**). Diese neuen Zahlungsansprüche berechtigen die Träger von Sozialhilfeeinrichtungen (z. B. Wohnheim für behinderte Menschen), vom Bezirksamt die Zahlung einer Vergütung zu verlangen, bevor das Bezirksamt als Träger der Sozialhilfe abschließend über den individuellen Sozialhilfeanspruch durch Bescheid entschieden hat.

Der Vertragstext des BRV sieht im Folgenden exemplarisch zitierte Regelungen für die Eingliederungshilfe vor: „Verstreicht die sechswöchige Frist ohne eine Entscheidung, kann der Leistungserbringer mit der Betreuung beginnen und der Träger der Sozialhilfe ist zu deren Vergütung in der vorläufigen Leistungshöhe entsprechend Abs. 2 b) bb) verpflichtet.“ (§ 9 Abs. 2 a) bb) Satz 1 BRV), „Überzahlungen für diesen Zeitraum sind nicht mit künftigen Zahlungen zu verrechnen.“ (§ 9 Abs. 2 b) bb) Satz 6 BRV), „Die fristgerechte Übermittlung der vollständigen Unterlagen [...] entfaltet beim Träger der Einrichtung einen Anspruch auf lückenlose Weiterführung der Leistungen und einer Vergütung in der bisher festgestellten Höhe bis zur Festlegung des endgültigen Leistungsumfanges.“ (§ 9 Abs. 2 c) Satz 2 BRV).

Für die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Leistungen gemäß § 67 ff. SGB XII) regelt § 9 Abs. 4 BRV u. a.: „Verstreicht die sechswöchige Frist ohne eine Entscheidung, kann der Leistungserbringer mit der Betreuung beginnen und der Träger der Sozialhilfe ist zu deren Vergütung in der Leistungshöhe des jeweiligen Leistungstyps verpflichtet.“ (§ 9 Abs. 4 a) bb) BRV).

Die Vorschrift des § 79 Abs. 1 SGB XII regelt nach ihrem Wortlaut die Gegenstände für Rahmenvertragsvereinbarungen abschließend.¹³⁹ Darüber hinausgehende Inhalte sind somit nicht zulässig. Soweit die neu geschaffene Vertragsregelung in § 9 Abs. 2 und 4 BRV eine Ermächtigung dazu enthält, den Anspruch des Leistungserbringers auf Zahlung einer Vergütung (§ 75 Abs. 3 SGB XII) auf einen Zeitpunkt vorzuverlegen, bevor der Träger der Sozialhilfe (Bezirksamt) über den individuellen Sozialhilfeanspruch im Bewilligungsbescheid entschieden hat, stellt dies somit keinen rechtlich zulässigen Inhalt dar.

137

139 Siebel-Huffmann, in: Beck'scher Online-Kommentar, Rolfs/Giesen u. a., Sozialrecht, 47. Edition (Stand: 1. Juni 2017), SGB XII § 79 Rn. 3

Mit dem neuen Zahlungsanspruch des BRV wurde keine Regelung zur Abgrenzung der betriebswirtschaftlichen Kostenarten beim Einrichtungsträger (§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 SGB XII) geschaffen. Der neue Zahlungsanspruch stellt auch keine Regelung zur Kategorisierung der unterschiedlichen Sozialhilfebedarfe dar (§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) oder zu den Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen (§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB XII). Er findet im § 79 Abs. 1 SGB XII **keine Rechtsgrundlage**. Der neue Zahlungsanspruch widerspricht damit der bundesgesetzlichen Rahmenvertragsermächtigung nach § 79 Abs. 1 SGB XII. Er steht auch im Widerspruch zu § 19 Abs. 6 SGB XII.

- 138 Mit dem Inkrafttreten des BRV am 1. April 2017 sind alle Bezirke verpflichtet, auf Grundlage des neuen Zahlungsanspruchs in § 9 BRV Ausgaben gegenüber den Leistungserbringern zu leisten. Der BRV ist nicht befristet. Damit sind die beteiligten drei Senatsverwaltungen eine **Ausgabenverpflichtung** für unbestimmte Zeit verbindlich eingegangen. Das damit verbundene Ausgabenrisiko¹⁴⁰ haben die Senatsverwaltungen im Vorfeld nicht kalkuliert.

7.4 Stellungnahme der Senatsverwaltungen

- 139 Die für Finanzen, für Soziales sowie für Gesundheit und Pflege zuständigen Senatsverwaltungen haben im Rahmen ihrer gemeinsamen Stellungnahme die Auffassung vertreten, sie hätten keinen Zahlungsanspruch in § 9 BRV vereinbart. Der Rechnungshof bemängelt „einen theoretischen/überhöhten/neuen Zahlungsanspruch eines Leistungserbringers gegenüber dem Land Berlin, der de facto nicht besteht“.

Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar. In § 9 BRV wurden konkrete Anspruchsgrundlagen zugunsten der Leistungserbringer geschaffen (T 136). Diese Ansprüche darf seit Inkrafttreten der Vertragsregelung am 1. April 2017 jeder Leistungserbringer, der eine Einzelvereinbarung nach § 75 ff. SGB XII mit dem Land abgeschlossen hat, geltend machen. § 9 BRV schafft unmittelbare Verbindlichkeiten zulasten der Bezirke (Präambel BRV: „[Der BRV] ist für alle Einrichtungen, die Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII geschlossen haben und schließen werden, die Hauptverwaltung und die Bezirke unmittelbar verbindlich.“). Der neu geschaffene Zahlungsanspruch in § 9 BRV schafft somit Verbindlichkeiten, die zu konkreten Ausgaben zulasten des Landeshaushalts führen werden.

¹⁴⁰ Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. Juni 2017 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (UA Bez 0019), übermittelt an den Hauptausschuss (rote Nr. 0492), Übersichten 2, 3 und 4 der Anlage 2: entgeltfinanzierte Transferausgaben allein in den Bereichen Eingliederungshilfe und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten beliefen sich im Jahr 2016 auf rd. 850 Mio. € (ohne Hilfe zur Pflege)

7.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen gemeinsam mit der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung und der für Gesundheit und Pflege zuständigen Senatsverwaltung im BRV vom 1. April 2017 einen Zahlungsanspruch geschaffen hat, der im Widerspruch zu den rechtlichen Strukturprinzipien der Sozialhilfe nach dem SGB XII steht. Der BRV weicht damit von der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 79 Abs. 1 SGB XII ab. 140

Der Rechnungshof beanstandet, dass mit dem neuen rahmenvertraglichen Zahlungsanspruch eine einseitige Ausgabenverpflichtung (entgeltfinanzierte Transferausgaben) zulasten des Landeshaushalts geschaffen wurde.

Der Rechnungshof erwartet, dass die zuständigen Senatsverwaltungen künftig dafür sorgen, dass die Vertragsgegenstände des BRV sich ausschließlich im bundesgesetzlichen Ermächtigungsrahmen bewegen. Das gilt insbesondere für die Neuverhandlung des Rahmenvertrages. 141

Der Rechnungshof erwartet, dass bei der Schaffung neuer rahmenvertraglicher Zahlungsverpflichtungen zulasten des Landeshaushalts die Ausgabenrisiken im Vorfeld kalkuliert und bewertet werden.

Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung

8 Überhöhte Erstattung von persönlichen Ausgaben der Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft

Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung erstattet die von den Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft gegenüber dem Land Berlin abgerechneten persönlichen Ausgaben, ohne zu prüfen, ob diese nach den geltenden Rechtsvorschriften erstattungsfähig sind. Dies hat allein für das Jahr 2015 zu finanziellen Nachteilen von etwa 150.000 € für den Landeshaushalt geführt.

8.1 Einleitung

142 Die **Evangelische Hochschule Berlin (EHB)** und die **Katholische Hochschule für Sozialwesen Berlin (KHSB)** sind staatlich anerkannte Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft.

Die EHB ist seit dem Jahr 1972 anerkannt. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im Bereich der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz.

Die KHSB wurde im Jahr 1990 gegründet und ist seit dem Jahr 1991 anerkannt. Sie ist eine rechtlich unselbstständige Einrichtung in der Trägerschaft des Erzbistums Berlin.

Die Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft bieten Studiengänge in Sozialen Berufen wie Sozialer Arbeit, Heilpädagogik, Pflegemanagement und Kindheitspädagogik an.

Im Doppelhaushaltsplan 2014/2015 des Landes Berlin waren für das Jahr 2015 beim Kapitel 1070 – Wissenschaft – Titel 68540 – Zuschüsse an konfessionelle Fachhochschulen – 8,9 Mio. €, davon 4,7 Mio. € an die EHB und 4,2 Mio. € an die KHSB, veranschlagt.

Die Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft erhalten gemäß § 124 Berliner Hochschulgesetz ihre persönlichen Ausgaben aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin erstattet. Sie umfassen insbesondere die Personalausgaben einer entsprechenden staatlichen Hochschule, wie beispielsweise Dienstbezüge der Beamtinnen und Beamten, Vergütungen der Tarifbeschäftigten, Vergütungen für Lehrbeauftragte und studentische Hilfskräfte, Beihilfen sowie Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung und der sozialen Pflegeversicherung.

Näheres regeln

- die Verordnung über die Erstattung der persönlichen Ausgaben der Evangelischen Fachhochschule Berlin aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin vom 24. Januar 1992 (EFBERstVO) und
- die Verordnung über die Erstattung der persönlichen Ausgaben der Katholischen Fachhochschule Berlin aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin vom 12. Mai 1995 (KFBERstVO).

Gemäß § 3 EFBERstVO und § 3 KFBERstVO sind für die Bemessung der zu erstattenden persönlichen Ausgaben sowie für Berechnung und Zahlbarmachung durch die Hochschulen im Einzelfall die für die **entsprechenden staatlichen Fachhochschulen** jeweils geltenden Rechts- und Tarifvorschriften anzuwenden. Eine entsprechende staatliche Fachhochschule ist die Alice Salomon Hochschule Berlin (ASH).¹⁴¹

Der Rechnungshof hat für das Jahr 2015 die Bemessung der Erstattung der persönlichen Ausgaben und das Verfahren der Prüfung der von den Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft vorzulegenden Jahresrechnungen bei der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung¹⁴² geprüft. 143

8.2 Prüfung der Jahresrechnungen der Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft

Die Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft sind verpflichtet, der Senatsverwaltung die Jahresrechnungen über ihre persönlichen Ausgaben vorzulegen (§ 4 Abs. 1 EFBERstVO bzw. § 4 Abs. 1 KFBERstVO). Diese ist berechtigt, durch ihre Beauftragten die Rechnungsunterlagen für die persönlichen Ausgaben der Hochschulen jederzeit zu prüfen (§ 4 Abs. 2 EFBERstVO bzw. § 4 Abs. 2 KFBERstVO). Zur Feststellung etwaiger Überzahlungen ist es im Interesse eines sparsamen Umgangs mit den Haushaltsmitteln¹⁴³ geboten, in angemessenem Umfang entsprechende vertiefte Prüfungen durchzuführen. 144

Die von den beiden Hochschulen vorgelegten **Jahresrechnungen** für das Jahr 2015 hat die Senatsverwaltung lediglich **kursorisch geprüft**. Eine vertiefte Prüfung zur Erstattungsfähigkeit der abgerechneten persönlichen Ausgaben unter Beachtung der für die entsprechenden staatlichen Fachhochschulen jeweils geltenden Rechts- und Tarifvorschriften hat sie bei den Hochschulen nicht durchgeführt.

Die Senatsverwaltung hat sich insbesondere nicht davon überzeugt, ob die von den beiden Hochschulen abgerechneten persönlichen Ausgaben unter Beachtung von § 3 EFBERstVO bzw. § 3 KFBERstVO erstattungsfähig sind. Zwischenzeitliche Rechtsänderungen und Tarifentwicklungen im Hochschulbereich hat die Senats-

141 VG Berlin, Urteil vom 21. September 1999 – 2 A 38.99, zitiert nach juris

142 seit Ende 2016: Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung

143 vgl. § 7 LHO

verwaltung nicht zum Anlass genommen, **vertiefte Prüfungen** von Abrechnungen der persönlichen Ausgaben durchzuführen. Der Rechnungshof hat bei den beiden Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft die persönlichen Ausgaben für das Jahr 2015 vertieft geprüft und festgestellt, dass die Hochschulen teilweise persönliche Ausgaben ohne Rechtsgrundlage abgerechnet haben, die die Senatsverwaltung erstattet hat.

8.3 Vergütung der Hochschullehrerinnen und -lehrer der EHB

- 145 Persönliche Ausgaben sind gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 EFBERstVO u. a. die Vergütungen der Angestellten. Ausgaben für Vergütungen angestellter Hochschullehrerinnen und -lehrer, die die EHB in Anlehnung an die Bundesbesoldungsordnung C leistet, sind nach den für entsprechende staatliche Fachhochschulen in Berlin geltenden Besoldungsvorschriften erstattungsfähig. Danach waren im Jahr 2015 die persönlichen Ausgaben unter Beachtung des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2014/2015 und zur Änderung weiterer besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 9. Juli 2014 zu bemessen und abzurechnen.

Zehn angestellte Hochschullehrerinnen und -lehrer der EHB erhalten aufgrund ihrer Arbeitsverträge aus den Jahren 1996 bis 2004 monatliche Vergütungen in Höhe der Dienstbezüge einer Beamtin oder eines Beamten der Besoldungsgruppe C 2 bzw. C 3 der Bundesbesoldungsordnung C. Für die **C-Besoldung** der verbeamteten Hochschullehrerinnen und -lehrer des Bundes im Jahr 2015 galten das Bundesbesoldungsgesetz und das Besoldungsüberleitungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. November 2014¹⁴⁴.

Die Besoldung der Beamtinnen und Beamten des Landes Berlin im Jahr 2015 war in der Besoldungsgruppe C 2 um 8.555,32 € sowie in der Besoldungsgruppe C 3 um 9.450,73 € niedriger als die Besoldung in Anwendung der Besoldungsgesetze des Bundes. Die **Personalausgaben** 2015 für die angestellten Hochschullehrerinnen und -lehrer der EHB lagen **um fast 82.000 € höher** als die einer entsprechenden staatlichen Fachhochschule des Landes Berlin.

¹⁴⁴ Bekanntmachung nach § 77 Abs. 4 und § 78 Abs. 2 des Bundesbesoldungsgesetzes sowie nach § 5a Abs. 2 und § 6 Abs. 3 des Besoldungsüberleitungsgesetzes vom 28. November 2014



Ansicht 47: Mehrausgaben im Jahr 2015 infolge der Anwendung der Besoldungsgesetze des Bundes

Besetzte Stellen im Jahr 2015	Mehrausgaben im Jahr 2015	
	C 2	C 3
3 Stellen C 2 Vollzeit	25.665,96 €	
5 Stellen C 3 Vollzeit		47.253,65 €
1 Stelle C 3 50 %		4.725,36 €
1 Stelle C 2 50 %	4.277,66 €	
	29.943,62 €	51.979,01 €
Mehrausgaben insgesamt	81.922,63 €	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Besoldungsordnungen und des Stellenplans der EHB

Diese Mehrausgaben sind nicht erstattungsfähig.

8.4 Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall an der EHB

Die Bemessung der erstattungsfähigen persönlichen Ausgaben für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall im Jahr 2015 richtet sich gemäß § 3 EFBERstVO nach § 22 des Tarifvertrages zur Übernahme des TV-L für die Hochschulen im Land Berlin vom 22. November 2010 (TV-L Berliner Hochschulen), den die ASH anwendet. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der EFBERstVO am 1. Februar 1992 galt § 37 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) bzw. die Übergangsregelung in § 71 BAT. Gemäß § 37 Abs. 2 BAT erhielten Angestellte bis zur Dauer von sechs Wochen Krankenbezüge in Höhe der Urlaubsvergütung, die ihnen zustehen würde, wenn sie Erholungsurlaub hätten, bzw. haben sie gemäß § 22 Abs. 1 TV-L Berliner Hochschulen Anspruch auf Entgeltfortzahlung bis zur Dauer von sechs Wochen. Nach Ablauf dieses Zeitraumes erhalten Angestellte für den Zeitraum, für den ihnen u. a. Krankengeld gezahlt wird, einen **Krankengeldzuschuss**.¹⁴⁵ Angestellte, die am 30. Juni 1994 in einem Arbeitsverhältnis gestanden haben, das am 1. Juli 1994 zu demselben Arbeitgeber fortbestanden hat, hatten Anspruch auf Krankenbezüge in Abhängigkeit von der Dienstzeit gemäß § 20 BAT. Erst nach zehnjähriger Dienstzeit wurden die Krankenbezüge bis zum Ende der 26. Woche seit dem Beginn der Arbeitsunfähigkeit gezahlt.¹⁴⁶

146

Im Zeitraum 1996 bis 2008 hat die EHB mit zwölf Hochschullehrerinnen und -lehrern arbeitsvertraglich vereinbart, dass im Fall einer durch Unfall oder Krankheit verursachten Arbeitsunfähigkeit die Vergütung bis zum Ende der 26. Woche der Arbeitsunfähigkeit, längstens bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses, weitergezahlt wird.

Die EHB hat die Verträge mit den Hochschullehrerinnen und -lehrern erst nach dem 30. Juni 1994 geschlossen. Bei der Abrechnung der persönlichen Ausgaben

145 vgl. § 37 Abs. 3 BAT bzw. § 22 Abs. 2 TV-L Berliner Hochschulen

146 vgl. § 71 Abs. 2 BAT

gegenüber dem Land Berlin war deshalb § 37 Abs. 2 BAT bzw. § 22 Abs. 1 TV-L Berliner Hochschulen zu beachten. Angestellte hatten Anspruch auf Krankenbezüge bzw. auf eine Entgeltfortzahlung bis zur Dauer von sechs Wochen und danach auf einen Krankengeldzuschuss. Die **Fortzahlung der Vergütung bis zur 26. Woche** der Arbeitsunfähigkeit war durch das Land Berlin **nicht erstattungsfähig**.

8.5 Abrechnung von Zuschüssen zur Kranken- und Pflegeversicherung an Hochschullehrerinnen und -lehrer mit Beamtenstatus der KHSB

- 147 Das Land Berlin erstattet der KHSB Ausgaben für Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen und Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung und der sozialen Pflegeversicherung (§ 2 Abs. 2 KFBerstVO). Hochschullehrerinnen und -lehrer in einem beamtenähnlichen Anstellungsverhältnis sind gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 6 SGB V¹⁴⁷ versicherungsfrei. Das heißt, sie unterliegen weder der gesetzlichen Sozialversicherung noch der sozialen Pflegeversicherung, wenn sie Anspruch auf ein Ruhegehalt und auf Beihilfe im Krankheitsfall nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben.

Das Erzbistum Berlin (Dienstgeber) hat mit den Hochschullehrerinnen und -lehrern der KHSB Dienstverträge geschlossen. Danach haben sie einen Anspruch auf Beihilfe nach Maßgabe der für Kirchenbeamtinnen und -beamte im Erzbistum Berlin geltenden Bestimmungen oder erhalten einen 50%igen Zuschuss zu ihrer Krankenversicherung, der den Anspruch auf Beihilfe ersetzt. Des Weiteren ist vereinbart, dass der Dienstgeber nach Beendigung des Dienstverhältnisses Versorgungsbezüge nach Maßgabe der für Kirchenbeamtinnen und -beamte im Erzbistum Berlin geltenden Bestimmungen leistet. Das Land Berlin erstattet der KHSB hierfür Pensionsrückstellungen von jährlich 19,5 % der Personalaufwendungen für diesen Personenkreis. Im Jahr 2015 hat die KHSB acht Hochschullehrerinnen und -lehrern **Zuschüsse zur freiwilligen bzw. privaten Kranken- und Pflegeversicherung von fast 27.000 €** gewährt und diese Ausgaben gegenüber dem Land Berlin zur Erstattung abgerechnet.

Auf der Grundlage der Dienstverträge haben die Hochschullehrerinnen und -lehrer einen Anspruch auf Versorgung und Beihilfe nach beamtenrechtlichen Grundsätzen. Die Senatsverwaltung hat die Zuschüsse zur Krankenversicherung an diese Hochschullehrerinnen und -lehrer erstattet, obwohl Beamtinnen und Beamte an einer entsprechenden staatlichen Fachhochschule allein Beihilfe als ergänzende Fürsorgeleistung in Krankheits- und Pflegefällen erhalten. Für die Zahlung von Zuschüssen zu einer (freiwilligen) Kranken- und Pflegeversicherung gibt es für vergleichbare Landesbeamtinnen und -beamte keine Rechtsgrundlage.¹⁴⁸ Die abgerechneten Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung sind nicht erstattungsfähig.

¹⁴⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) – Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung –

¹⁴⁸ vgl. § 76 Landesbeamtengesetz

8.6 Vergütung der Tarifbeschäftigten der KHSB

Für die Bemessung der zu erstattenden persönlichen Ausgaben für Tarifbeschäftigte ist gemäß § 3 KFBerstVO der TV-L Berliner Hochschulen anzuwenden. 148

Die Dienstverhältnisse mit den Tarifbeschäftigten der KHSB regeln sich nach den Bestimmungen der **Kirchlichen Dienstvertragsordnung** für das Erzbistum Berlin (DVO). Die DVO unterscheidet sich vom **TV-L Berliner Hochschulen** u. a. hinsichtlich des Tabellenentgeltes und der regelmäßigen Arbeitszeit. Die regelmäßige Arbeitszeit an der KHSB beträgt 40 Stunden¹⁴⁹, die an den staatlichen Hochschulen des Landes Berlin 39 Stunden¹⁵⁰.

Um die erstattungsfähigen persönlichen Ausgaben zu ermitteln, hat der Rechnungshof das Tabellenentgelt des TV-L Berliner Hochschulen für den Zeitraum 1. März 2015 bis 29. Februar 2016 auf eine regelmäßige Arbeitszeit von 40 Stunden umgerechnet.

Die Anwendung der DVO hat an der KHSB im geprüften Zeitraum im Vergleich zur Anwendung des TV-L Berliner Hochschulen (umgerechnet auf 40 Stunden) für 14,15 Stellen zu einer **monatlich höheren Bruttovergütung von insgesamt 292,79 €** geführt; für den Tarifvertragszeitraum 1. März 2015 bis 29. Februar 2016 waren das über **3.500 €**. Die nach DVO abgerechneten persönlichen Ausgaben sind nicht in voller Höhe erstattungsfähig.

8.7 Zahlung von Leistungsentgelten an der KHSB

Für die Bemessung der zu erstattenden persönlichen Ausgaben für Leistungsentgelte ist gemäß § 3 KFBerstVO § 18 TV-L Berliner Hochschulen anzuwenden. 149
Danach können

- Beschäftigte im Drittmittelbereich eine Sonderzahlung,
- Beschäftigte, wenn sie dauerhaft oder projektbezogen besondere Leistungen erbringen, eine Leistungszulage, die befristet werden kann, und
- Beschäftigte, wenn sie besondere Leistungen erbracht haben, eine einmalige Leistungsprämie erhalten.

Die KHSB gewährt **jährliche Leistungsentgelte**¹⁵¹ als variable und leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt. Die Leistungsentgelte entsprechen 2 % der Jahressumme der ständigen Monatsentgelte des Beschäftigten. Sie werden jeweils im Monat März eines Jahres ausgezahlt. Im Jahr 2015 hat die KHSB Leistungsentgelte von fast **31.000 €** geleistet und diese gegenüber dem Land Berlin als persönliche Ausgaben abgerechnet.

149 § 6 DVO

150 § 6 Abs. 1 Buchst. a TV-L Berliner Hochschulen

151 vgl. § 18 DVO

Der TV-L Berliner Hochschulen sieht ein pauschaliertes Leistungsentgelt nicht vor. Es werden besondere Leistungszulagen gewährt, die der Feststellung besonderer Leistungen bedürfen. Die Höhe der Leistungszulage wird für den jeweiligen Einzelfall gesondert festgesetzt. Die pauschal an alle Tarifbeschäftigten der KHSB gezahlten Leistungsentgelte sind in der abgerechneten Höhe nicht erstattungsfähig.

8.8 Vergütung der studentischen Hilfskräfte der KHSB

- 150 Für die Bemessung der zu erstattenden persönlichen Ausgaben für die Vergütung von studentischen Hilfskräften ist gemäß § 3 KFBERstVO der Tarifvertrag für studentische Hilfskräfte II vom 7. Januar 2003 (TV Stud II) anzuwenden. Der TV Stud II sieht eine Stundenvergütung von 10,98 € vor. Die Zahlung eines Leistungsentgeltes ist nicht vorgesehen. Die Berliner Hochschulen haben zudem Jahressonderzahlungen wirksam arbeitsvertraglich ausgeschlossen.

Die Arbeitsverhältnisse der studentischen Beschäftigten der KHSB richten sich nach den Bestimmungen der DVO einschließlich Anlagen in ihrer jeweils geltenden Fassung. Bis zum Sommersemester 2015 hat die KHSB mit studentischen Hilfskräften eine Vergütung nach Entgeltgruppe 2 Stufe 1 oder 2, vom Wintersemester 2015/2016 an nach Entgeltgruppe 1 Stufe 4 arbeitsvertraglich vereinbart. Den studentischen Beschäftigten hat die KHSB darüber hinaus ein **Leistungsentgelt von 2 %** der Jahressumme der ständigen Monatsentgelte¹⁵² und eine **Jahressonderzahlung** in Höhe von **67,5 %** des durchschnittlich gezahlten Entgeltes der Monate Juli bis September¹⁵³ eines Jahres gewährt. Erst in Neuverträgen vom Wintersemester 2016/2017 an hat die KHSB Entgelte, wie sie studentische Hilfskräfte an staatlichen Fachhochschulen im Land Berlin erhalten, arbeitsvertraglich vereinbart. Die Zahlung von Leistungsentgelten und Jahressonderzahlungen ist nun arbeitsvertraglich ausgeschlossen.

Die KHSB hat bei der Eingruppierung nach Entgeltgruppe 2 Stufe 2 mit Stufenaufstieg nach Stufe 3¹⁵⁴ im Jahr 2015 eine **Stundenvergütung gezahlt**, die **über** der des **TV Stud II** mit 10,98 € liegt:

Ansicht 48: Stundenvergütung studentischer Hilfskräfte nach DVO

Entgeltgruppe/ Stufe	Tabellenentgelt Januar und Februar 2015	Stundensatz ¹	Tabellenentgelt März 2015 bis April 2016	Stundensatz ¹
E 2 Stufe 2	2.005,66 €	11,53 €	2.053,80 €	11,81 €
E 2 Stufe 3	2.063,37 €	11,86 €	2.112,89 €	12,15 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Daten der DVO und des TV Stud II

1 = Tabellenentgelt/173,92 gemäß § 24 Abs. 3 DVO

152 vgl. § 18 DVO

153 vgl. § 20 DVO

154 vgl. § 16 Abs. 3 DVO

Aufgrund der Anwendung der DVO hat die KHSB im Jahr 2015 für studentische Hilfskräfte insgesamt

- über 1.300 € höhere persönliche Ausgaben für Vergütungen nach Entgeltgruppe 2 Stufe 2 und 3 DVO,
- über 1.700 € für Jahressonderzahlungen und
- fast 350 € für Leistungsentgelte

abgerechnet. In den geprüften Fällen (Stichprobe 13 Akten) hat der Rechnungshof nicht erstattungsfähige Ausgaben von über 3.300 € errechnet.

8.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung (Senatskanzlei) hat im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Maßstab für die Bestimmung der Rechtmäßigkeit des Zuschusses nach dem Wortlaut der EFBERstVO bzw. KFBERstVO sei ausschließlich die Summe der persönlichen Ausgaben einer vergleichbaren Hochschule gemäß § 1 Satz 2 EFBERstVO bzw. § 1 Satz 2 KFBERstVO. Die vom Land Berlin für das Jahr 2015 bewilligten Zuschüsse an die EHB und die KHSB liegen – wie auch vom Rechnungshof festgestellt – unter den persönlichen Ausgaben der ASH im Jahr 2015. Insofern seien die Voraussetzungen des § 1 Satz 2 EFBERstVO bzw. § 1 Satz 2 KFBERstVO erfüllt und die Erstattungsgrenze nicht überschritten. Um künftig „ein Übersteigen der Ausgaben einer vergleichbaren Hochschule auszuschließen, wird von nun an jährlich die aktuelle Erstattungsgrenze für die Summe der persönlichen Ausgaben der EHB und der KHSB [...] ermittelt werden“.

151

Im Übrigen bliebe es der EHB und der KHSB als nicht-staatliche Einrichtungen unbenommen, freiwillige zusätzliche oder höhere Vergütungen und Leistungen zu gewähren, soweit diese nicht zu einer Überschreitung der Erstattungsgrenze führten.

Die Senatskanzlei verkennt, dass es nicht allein darauf ankommt, ob die gemäß § 1 EFBERstVO bzw. § 1 KFBERstVO erstatteten Beträge die Summe der persönlichen Ausgaben einer vergleichbaren staatlichen Fachhochschule nicht übersteigen. Vielmehr sind nach § 3 EFBERstVO bzw. § 3 KFBERstVO für die Bemessung der gemäß §§ 1 und 2 zu erstattenden persönlichen Ausgaben sowie für die Berechnung und Zahlbarmachung durch die EHB und die KHSB im Einzelfall die für die entsprechenden staatlichen Fachhochschulen jeweils geltenden Rechts- und Tarifvorschriften anzuwenden. EHB und KHSB können freiwillig zusätzliche oder höhere Vergütungen und Leistungen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewähren. Soweit diese Ausgaben aber von den für entsprechende staatliche Fachhochschulen geltenden Rechts- und Tarifvorschriften im Einzelfall abweichen, sind sie nicht erstattungsfähig.

152

Der Rechnungshof hält an den Beanstandungen fest. Die Senatskanzlei hat die erstattungsfähigen persönlichen Ausgaben der Hochschulen in kirchlicher Träger-

schaft nach § 3 EFBERstVO bzw. § 3 KFBERstVO zu bemessen und die Erstattungsgrenze gemäß § 1 EFBERstVO bzw. § 1 KFBERstVO zu beachten.

8.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 153 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung bisher keine vertieften Prüfungen zu den von den Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft abgerechneten persönlichen Ausgaben durchgeführt hat. Sie hat weder den Erlass der Rechtsverordnungen über die Erstattung der persönlichen Ausgaben im Jahr 1992 bzw. 1995 noch die Änderung von Rechts- und Tarifvorschriften im Hochschulbereich zum Anlass genommen, die Jahresrechnungen der Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft bei den Hochschulen zu prüfen. Zudem vertritt sie zur Erstattungsfähigkeit von persönlichen Ausgaben eine unzutreffende Rechtsauffassung. Infolgedessen hat sie von den Hochschulen abgerechnete Ausgaben teilweise ohne Rechtsgrundlage und damit überhöht zum Nachteil des Landes Berlin erstattet.
- 154 **Der Rechnungshof erwartet, dass der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung**
- **die von den Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft abgerechneten persönlichen Ausgaben in angemessenem Umfang vertieft prüft,**
 - **künftig nur noch die nach den Rechtsvorschriften erstattungsfähigen persönlichen Ausgaben anerkennt und**
 - **für die vom Rechnungshof beanstandeten, nicht erstattungsfähigen persönlichen Ausgaben Rückforderungen von den Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft prüft.**

Inneres und Sport

9 Erhebliche Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen für die energetische Sanierung und bauliche Erneuerung eines Schwimmbades

Die für Sport zuständige Senatsverwaltung hat ein vorschriftswidriges, unwirtschaftliches und riskantes Bewilligungsverfahren zur Gewährung von Zuwendungen für Sanierungsmaßnahmen am Kombibad Gropiusstadt durchgeführt. So hat sie eine Zuwendung in zweistelliger Millionenhöhe ohne konkreten Projektbezug pauschal bewilligt. Damit hat sie die Aufteilung der bewilligten Zuwendungsmittel auf einzelne Projekte weitgehend der Zuwendungsempfängerin überlassen. Außerdem hat sie das Sanierungsvorhaben nicht rechtzeitig als (investive) Zuwendungsbaumaßnahme eingeordnet und hierfür geltende Vorgaben nicht beachtet. Die im Jahr 2007 mit Kosten von 438.000 € angesetzte Maßnahme wurde nach diversen Änderungen und zahlreichen Ergänzungsplanungen im Jahr 2015 mit Gesamtkosten von mehr als 15 Mio. € abgeschlossen. Die erheblichen Mängel und Versäumnisse im Bewilligungsverfahren der Senatsverwaltung haben zu den umfangreichen Kostensteigerungen der Baumaßnahme beigetragen. Die Senatsverwaltung muss ihre Verwaltungspraxis umgehend auf ein vorschriftsmäßiges und wirtschaftliches Verfahren umstellen.

9.1 Einleitung

Öffentliche Schwimmbäder sind wichtige Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Sie dienen der Allgemeinheit zur sportlichen Betätigung und zur Erholung. Sie werden auch von Schulen und Kindertagesstätten für den Schwimmunterricht und das Erlernen der Schwimmfähigkeit genutzt. Öffentliche Schwimmbäder dienen nicht zuletzt auch den sportlichen Aktivitäten von förderungswürdigen Sportorganisationen.¹⁵⁵ Um diese wichtigen Zwecke zu erfüllen und den notwendigen Bedarf zu decken, ist es erforderlich, dass Schwimmhallen in der erforderlichen Zahl und Qualität durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden. 155

Die Planung, die Errichtung und der Betrieb sowie die Unterhaltung und die Verwaltung der Berliner Schwimmbäder wurden im Jahr 1996 in die Verantwortung der eigens hierfür als Anstalt des öffentlichen Rechts gegründeten Berliner Bäder-Betriebe (BBB) gegeben.¹⁵⁶ Die Bäderimmobilien verblieben zunächst im Eigentum Berlins. Im Jahr 2006 gründete das Land Berlin eine Infrastruktur-Kommanditgesellschaft (Infrastruktur-KG) und brachte dort das Eigentum an den Schwimm- 156

¹⁵⁵ vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Bäder-Betriebe (Bäder-Anstaltsgesetz – BBBG)

¹⁵⁶ § 1 Abs. 1 und 2 BBBG

bädern ein. Die Gesellschaft nimmt die Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Schwimmbäder sowie das technische Gebäudemanagement wahr. Dazu gehören auch die Planung und Durchführung der notwendigen baulichen Maßnahmen.

- 157 Damit die Schwimmbäder ihre Funktionen für die Daseinsvorsorge erfüllen können (vgl. T 155), gewährt Berlin den BBB jährliche Zuschüsse.¹⁵⁷ Zur **Förderung der Bäderinfrastruktur** reicht Berlin an die Infrastruktur-KG Zuwendungen für bauliche Maßnahmen aus (z. B. Mittel aus dem Bädersanierungsprogramm). So hat Berlin vom Jahr 2007 an aus dem Bädersanierungsprogramm Haushaltsmittel in zweistelliger Millionenhöhe bereitgestellt¹⁵⁸, um in den Jahren 2007 bis 2012 den auf 66,1 Mio. € geschätzten Instandsetzungs- und Sanierungsstau bei den Berliner Bädern abzubauen.
- 158 Die für Sport zuständige Senatsverwaltung hat der Infrastruktur-KG und den BBB für eine Baumaßnahme zur energetischen Sanierung und baulichen **Erneuerung des Kombibades Gropiusstadt** in den Jahren 2007 bis 2014 Zuwendungen von mehr als 13 Mio. € aus dem Bädersanierungsprogramm und aus dem Förderprogramm „Investitionspakt 2008“ gewährt. Die Vielzahl der erteilten Zuwendungsbescheide, die erheblichen Planungserweiterungen, insbesondere die Aufstellung von drei Ergänzungsunterlagen, sowie Kostensteigerungen in Millionenhöhe gaben dem Rechnungshof **Anlass zur Prüfung**, ob die Senatsverwaltung bei der Förderung der energetischen Sanierung und baulichen Erneuerung des Kombibades Gropiusstadt ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat. Die Prüfung erstreckte sich im Schwerpunkt auf das Verfahren der Zuwendungsbewilligung.

9.2 Grundlagen der Gewährung von Zuwendungen für Baumaßnahmen

- 159 Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung bestimmter, im öffentlichen Interesse liegender Zwecke.¹⁵⁹ Werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben für einzelne abgegrenzte Vorhaben gewährt, so handelt es sich um eine **Projektförderung**.¹⁶⁰ Zuwendungen werden in der Regel durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt. Der Zuwendungsbescheid für eine Projektförderung muss sich ausdrücklich auf ein sachlich und zeitlich abgegrenztes Vorhaben beziehen.¹⁶¹ Darüber hinaus sind die anzuwendenden Nebenbestimmungen zu regeln und in diesem Zusammenhang auch die Vorgaben für Erfolgskontrollen zu bestimmen.¹⁶²

157 vgl. § 4 Abs. 2 BBBG

158 vgl. Schreiben des Senats vom 9. Februar 2010 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1289 A)

159 vgl. §§ 23, 44 LHO und dazugehörige Ausführungsvorschriften (AV)

160 Nr. 2.1 AV § 23 LHO bzw. Nr. 2.2 AV § 23 LHO 2001

161 Nrn. 4.2.1 bis 4.2.5 AV § 44 LHO

162 Nr. 4.2.9 AV § 44 LHO

Bei der Gewährung von **Zuwendungen für Baumaßnahmen** liegen wegen des sachlichen und zeitlichen Umfangs und der Komplexität dieser Projekte sowie des damit in der Regel verbundenen erheblichen finanziellen Aufwands besondere Rahmenbedingungen vor.¹⁶³ Zuwendungsgeförderte Baumaßnahmen sind deshalb nach denselben strengen Vorgaben zu planen, vorzubereiten und durchzuführen, wie sie für Baumaßnahmen des Landes gelten.¹⁶⁴ Diese Vorgaben sind den Zuwendungsempfängern durch die Bewilligungsbehörde aufzuerlegen.¹⁶⁵ 160

Für die Planung von zuwendungsgeförderten Baumaßnahmen gilt das bei Landesbaumaßnahmen anzuwendende **Regelverfahren** entsprechend.¹⁶⁶ Danach sind vor der Durchführung der Baumaßnahmen **Bauplanungsunterlagen** in einem strikt geregelten gestuften Verfahren aufzustellen, zu prüfen und zu genehmigen.¹⁶⁷ Die in den Planungsunterlagen enthaltenen Informationen sind insbesondere notwendig, damit die Bewilligungsbehörde ordnungsgemäße und wirtschaftliche Entscheidungen über die Vergabe von Zuwendungen für Baumaßnahmen treffen kann.¹⁶⁸ 161

Das Regelverfahren zur Aufstellung von Planungsunterlagen für Zuwendungsbaumaßnahmen des Hochbaus mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € besteht aus den **Planungsstufen** Bedarfsprogramm, Vorplanungsunterlagen, Bauplanungsunterlagen und – sofern erforderlich – Ergänzungsunterlagen.¹⁶⁹ Diese Planungsstufen bauen aufeinander auf. Festgestellte bzw. geprüfte Inhalte der vorhergehenden Planungsstufe sind in die jeweils nachfolgenden Planungsunterlagen zu übernehmen.¹⁷⁰ Zudem ist eine baufachliche Prüfung der Planungsunterlagen durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung vorgeschrieben.¹⁷¹ 162

Ordnungsgemäß im gestuften Regelverfahren aufgestellte Planungsunterlagen sind eine entscheidende Voraussetzung für eine effektive Kostensteuerung und -kontrolle der Baumaßnahme. Hierzu sind auf jeder Planungsstufe die **Kosten** mit der jeweils vorgeschriebenen Genauigkeit zu ermitteln.¹⁷² Das Regelverfahren dient damit einer weitgehenden und kontinuierlichen Minimierung der Kostenrisiken.¹⁷³ 163

163 vgl. § 24 Abs. 4 LHO und Ausführungsvorschriften hierzu

164 vgl. Nr. 3.4 AV § 23 LHO, Nr. 2 AV § 24 LHO, Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO) sowie Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau)

165 Richtlinie I 100 Nr. 4 ABau 2013 bzw. Nr. 1 Abs. 4 ABau 2004

166 Richtlinie III 130 Nr. 1.1 ABau 2013 bzw. Nr. 11 (Vorbemerkungen) ABau 2004

167 vgl. hierzu insbesondere Richtlinie III 130 ABau 2013 bzw. Nr. 11 ABau 2004

168 vgl. hierzu Richtlinie I 100 Nr. 6 ABau 2013

169 ErgAV § 24 LHO i. V. m. Richtlinie III 130 Nrn. 1 und 2 ABau 2013, Nr. 11 – Vorbemerkungen – Allgemeine Erläuterungen und Teil I Nr. 1 ABau 2004

170 Richtlinie III 130 Nr. 1.1 ABau 2013, Nr. 11 – Vorbemerkungen – Allgemeine Erläuterungen ABau 2004

171 Richtlinie III 130 Nrn. 2.1.1.3, 2.1.2.3, 2.1.3.3 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 1.1.3, 1.2.3, 1.3.3 ABau 2004

172 Richtlinie II 140.H Nr. 4.1 ABau 2013, Nr. 16 ABau 2004 jeweils i. V. m. Nr. 3.4 DIN 276-1 (Kosten im Bauwesen – Teil 1: Hochbau) in der jeweils geltenden Fassung

173 vgl. Mitteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 18. April 2013 an das Abgeordnetenhaus (Drs 17/0961)

9.3 Kurzchronologie der Zuwendungsbaumaßnahme Kombibad Gropiusstadt

- 164 Im Dezember 2007 hat die für Sport zuständige Senatsverwaltung der Infrastruktur-KG eine **Zuwendung** von 45 Mio. € zur Instandsetzung und Sanierung der Berliner Bäder gewährt. Der Zuwendungsbescheid enthält keine Festlegungen für einzelne Bauvorhaben. Lediglich aus dem Zuwendungsantrag geht hervor, dass insgesamt 31 bauliche Einzelmaßnahmen an Berliner Bädern zur Förderung vorgesehen waren. Eine dieser Maßnahmen war die Instandsetzung der Dachkonstruktion des Kombibades Gropiusstadt mit geschätzten Kosten von 438.000 €.
- 165 Vom Jahr 2008 an ist das **Bädersanierungsprogramm** „nicht mehr als reines Instandsetzungsprogramm [...] zur Vermeidung von Bäderschließungen fortgeführt worden“. Die Vorhaben wurden nun „konzeptionell umfassender betrachtet, um die Sanierungsziele auch mit den Zielen des Klimaschutzes und der Energieeinsparung in Übereinstimmung zu bringen“.¹⁷⁴ In der Folge hat die Senatsverwaltung der Infrastruktur-KG im April 2010 auch eine Zuwendung von 3,1 Mio. € aus dem **Investitionspakt** 2008 zur energetischen Sanierung des Kombibades Gropiusstadt gewährt. In diesem Zusammenhang wurde die Maßnahme zu einer umfassenden Sanierung (u. a. Sanierung der Fassade und der Funktionsbereiche, Betoninstandsetzung sowie Erneuerung der technischen Anlagen) ausgeweitet.
- 166 Für das Bauvorhaben hat die Infrastruktur-KG im September 2010 **Bauplanungsunterlagen** aufgestellt und der Senatsverwaltung vorgelegt. Gegenstand der Planung waren insbesondere die Maßnahmen zur energetischen Sanierung der Gebäudehülle und zur Betoninstandsetzung sowie die Erneuerung der technischen Anlagen unter energetischen Gesichtspunkten. Für die Umkleidebereiche sahen die Bauplanungsunterlagen lediglich eine Erneuerung der Lüftungsanlagen vor. Obwohl die Umkleidebereiche beschädigt waren und keiner zeitgerechten Nutzung entsprachen, war hierfür keine Erneuerung vorgesehen. Die Senatsverwaltung hat die Bauplanungsunterlagen geprüft und im Dezember 2010 die Gesamtkosten auf **7,3 Mio. €** festgestellt. Die Zuwendungsempfängerin hat mit der Maßnahme im Juli 2011 begonnen.
- 167 In der Folgezeit wurde deutlich, dass die Bauplanungsunterlagen keine belastbare Grundlage für die Realisierung des Vorhabens darstellten und insbesondere die Kosten zu niedrig angegeben waren. Die Planungen der Baumaßnahme wurden zudem um den Umbau der Umkleidebereiche¹⁷⁵ ergänzt. Außerdem wurde die geplante Ausführung der Fassade geändert. Auch im Bereich der Schwimmbeckensanierung ergaben sich Planungsänderungen. Darüber hinaus kam es im Ergebnis von Ausschreibungen sowie aufgrund der Ausweitung des Umfangs von Teilmaßnahmen und von Mengenmehrungen zu Überschreitungen der Kostenansätze der

174 Schreiben des Senats vom 9. Februar 2010 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1289 A)

175 Abriss der vorhandenen Umkleidekabinen und Ersetzung durch eine neue Ausführung (Baubeschreibung vom 2. August 2012)

Bauplanungsunterlagen. Zur Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs hat die Infrastruktur-KG im März 2013 **Ergänzungsunterlagen** aufgestellt und der Senatsverwaltung vorgelegt. Nach Prüfung hat die Senatsverwaltung die Unterlagen im Juli 2013 mit zuwendungsfähigen Ausgaben von **9,2 Mio. €** genehmigt.

Bereits im September 2013 stellte die Infrastruktur-KG **weitere Ergänzungsunterlagen** auf, um zusätzliche Planungskosten infolge unvollständiger Planungen, Mehrkosten für Lüftungsanlagen und bereits beauftragte Leistungen finanzieren zu können. Die Senatsverwaltung hat die Ergänzungsunterlagen im November 2013 mit zuwendungsfähigen Ausgaben von **12,3 Mio. €** genehmigt. 168

Zur **Finanzierung** der Kosten der Baumaßnahme hat die Senatsverwaltung im November 2013 und im April 2014 **weitere Zuwendungsbescheide** erlassen. Auf das Kombibad Gropiusstadt entfielen hierbei Mittel von **2,2 Mio. €** und **2,8 Mio. €**. Zudem hat die Senatsverwaltung im Juni 2013 den BBB einen **Zuschuss** von **2 Mio. €** zur Bädersanierung gewährt. 169

Zur Deckung des aus den Planungsänderungen und aus Bauzeitverlängerungen resultierenden Finanzmittelbedarfs hat die Infrastruktur-KG im April 2014 **weitere Ergänzungsunterlagen** aufgestellt. Die Senatsverwaltung hat auf dieser Grundlage im September 2014 zuwendungsfähige Ausgaben von **13,3 Mio. €** genehmigt. 170

Im September 2014 und im Dezember 2014 hat die Senatsverwaltung **weitere Zuwendungsbescheide** über **1,8 Mio. €** und **0,6 Mio. €** erlassen, um bei Durchführung des Bädersanierungsprogramms entstandene Mehrkosten bei verschiedenen Bädern – u. a. beim Kombibad Gropiusstadt – zu finanzieren. Konkrete Teilbeträge für die Baumaßnahme Kombibad Gropiusstadt sind in diesen Bescheiden allerdings nicht ausgewiesen. Die Baumaßnahme Kombibad Gropiusstadt wurde schließlich im Jahr 2015 mit **Gesamtkosten** von mehr als **15 Mio. €**¹⁷⁶ abgeschlossen. 171

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Baumaßnahme Kombibad Gropiusstadt in den Jahren 2007 bis 2014 wiederholt Gegenstand von Planungsänderungen war und hierbei erheblich ausgeweitet wurde. Die in den Planungen enthaltenen Gesamtkosten stiegen von 438.000 € (T 164) auf 13,3 Mio. € (T 170). In diesem Zeitraum wurden für das Kombibad Gropiusstadt mit sieben Förderbescheiden¹⁷⁷ Finanzmittel von mehr als 13 Mio. €¹⁷⁸ bewilligt. 172

176 12,8 Mio. € (Ausgaben nach Angabe der BBB) zuzüglich 2,6 Mio. € für den Außenschwimmbereich (Kostenfeststellung BBB)

177 fünf Zuwendungsbescheide aus dem Bädersanierungsprogramm (T 164, 169, 171), ein Zuwendungsbescheid aus dem Investitionspakt 2008 (T 165) und ein Zuschuss an die BBB (T 169)

178 Aufgrund der teilweise nicht projektbezogenen Bescheide ist der für das Kombibad Gropiusstadt bewilligte Gesamtförderbetrag nicht weiter konkretisierbar.

9.4 Zuwendungsbescheid 2007 – Bädersanierungsprogramm

- 173 Zuwendungen für Baumaßnahmen sind als Projektförderung maßnahmekonkret auf der Grundlage der vorgeschriebenen Planungen zu bewilligen. Dies ist erforderlich, weil nur auf Basis entsprechender Planungen verlässliche Aussagen über den Umfang und die Kosten der jeweiligen Baumaßnahme und die hierfür benötigte Zuwendung getroffen werden können. Ein Zuwendungsbescheid zur Bewilligung einer Projektförderung für Bauvorhaben muss mindestens den Zuwendungsempfänger, die Art der Zuwendung (Projektförderung), die Höhe der Zuwendung (Zuwendungsbetrag), den Zweck (Förderung einer konkret beschriebenen Maßnahme), die Zielsetzung, die Finanzierungsform und den Bewilligungszeitraum bezeichnen.¹⁷⁹ In einem Zuwendungsbescheid zur Projektförderung können Zuwendungen auch für mehrere Baumaßnahmen bewilligt werden. Dann müssen die einzelnen Bauvorhaben in dem Bescheid aber inhaltlich und zeitlich eindeutig voneinander abgegrenzt sein.¹⁸⁰ Insbesondere muss der Bescheid für jedes geförderte Bauvorhaben die Maßnahmebeschreibung, den Bewilligungszeitraum und den Zuwendungsbetrag enthalten. Mangelt es daran, so fehlen die entscheidenden Parameter zur maßnahmebezogenen Steuerung und Erfolgskontrolle des Mitteleinsatzes sowie zum Nachweis der Mittelverwendung.
- 174 Die Senatsverwaltung hat der Infrastruktur-KG im Dezember 2007 aus Mitteln des Bädersanierungsprogramms für die Jahre 2008 bis 2012 pauschal eine Zuwendung von 45 Mio. € als „Projektförderung“ gewährt. Der Zuwendungsbescheid enthält keine auf einzelne Baumaßnahmen bezogenen und auf ordnungsgemäßen Planungen beruhenden Festlegungen. Insbesondere fehlt in dem Bescheid die Festlegung von Zuwendungsbeträgen für konkrete Bauprojekte. Die Gewährung einer pauschalen Zuwendung begründete die Senatsverwaltung mit einer „flexiblen Ausgestaltung des Gesamtpakets“.
- 175 Die **pauschale Bewilligung** einer Zuwendung für nicht näher bezeichnete bauliche Maßnahmen an Bädern ist mit den Vorgaben des Haushalts- und Zuwendungsrechts¹⁸¹ für Projektförderungen nicht vereinbar. Durch ihr unzulässiges Vorgehen hat die Senatsverwaltung die Aufteilung der bewilligten Zuwendungsmittel auf einzelne Projekte weitgehend der Zuwendungsempfängerin überlassen. Sie hat damit in Kauf genommen, dass die Zuwendungsempfängerin einzelne Maßnahmen infolge auftretender Kostensteigerungen und geänderter Prioritäten anders, später oder gar nicht durchführt. Sie ist damit auch das Risiko eingegangen, dass einzelne Vorhaben lediglich anfinanziert werden, ohne dass deren Ausfinanzierung sichergestellt ist. Dies birgt die Gefahr, dass für solche Vorhaben später weitere Mittel angefordert und dann auch bewilligt werden, um das Entstehen von „Investitionsruinen“ zu verhindern.

179 Nr. 4.2 AV § 44 LHO

180 Nr. 2.1 AV § 23 LHO bzw. Nr. 2.2 AV § 23 LHO 2001

181 Nrn. 4.2.2 und 4.2.3 AV § 44 LHO i. V. m. Nr. 2.1 AV § 23 LHO bzw. Nr. 2.2 AV § 23 LHO 2001

9.5 Haushalterische Einordnung der Maßnahme

Baumaßnahmen sind komplexe Vorhaben mit investivem Charakter, die in der Regel über einen längeren Zeitraum vorbereitet und durchgeführt werden. Um der Komplexität, dem Prozesscharakter und dem Risikopotenzial von Baumaßnahmen Rechnung zu tragen, sind bei der Vorbereitung, Durchführung und Beurteilung dieser Maßnahmen hierfür geschaffene spezifische Regelungen anzuwenden. Als Fördergegenstand unterliegen Baumaßnahmen zudem besonderen Verfahrensregelungen und fachlichen Zuständigkeiten.¹⁸² Mit diesen Instrumenten soll insbesondere sichergestellt werden, dass der tatsächliche Finanzbedarf sowie die baufachlichen Belange bei der Bewilligung von Zuwendungen für Baumaßnahmen berücksichtigt werden. Es ist daher von der Bewilligungsbehörde frühzeitig zu entscheiden, ob es sich bei einer zur Förderung beantragten baulichen Maßnahme haushaltsrechtlich um eine (investive) Baumaßnahme oder um eine (konsumtive) Bauunterhaltungsmaßnahme handelt. 176

Als Baumaßnahmen an Bestandsgebäuden kommen Umbauten oder Erweiterungsbauten in Betracht. **Umbauten** sind Baumaßnahmen, durch die insbesondere vorhandene bauliche Anlagen (einschließlich der Installation, der zentralen Betriebstechnik, der betrieblichen Einbauten und der Außenanlagen) in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden. **Erweiterungsbauten** sind Baumaßnahmen, durch die vorhandene bauliche Anlagen durch Hinzufügen neuer baulicher Substanz wesentlich erweitert werden.¹⁸³ Wird eine bauliche Anlage oder ein Teil davon mit einer Maßnahme in einen guten Zustand gesetzt (Instandsetzung) und wird dabei die bauliche Substanz des Objekts wesentlich vermehrt oder verändert, so ist die Maßnahme aufgrund ihrer investiv wirkenden Wertsteigerung investiv als Baumaßnahme zu behandeln.¹⁸⁴ Eine **wesentliche Veränderung** der baulichen Substanz liegt insbesondere vor, wenn 177

- in die vorhandene bauliche Substanz erheblich eingegriffen wird,¹⁸⁵
- die Maßnahme die Standsicherheit des Gebäudes so berührt, dass die Anlage statisch nachgerechnet werden muss¹⁸⁶ oder
- vorhandene bauliche Substanz umfangreich gegen andersartiges (moderneres) Baumaterial ausgetauscht wird¹⁸⁷.

Unterhaltungsmaßnahmen sind demgegenüber Maßnahmen, die dazu dienen, bauliche Anlagen in gutem Zustand zu erhalten oder in guten Zustand zu setzen 178

¹⁸² §§ 23, 24, 54 LHO

¹⁸³ Nrn. 1.1.1 AV § 24 LHO; Nr. 3 Abs. 2 Ziff. 1 Buchst. b und c ABau 2004; Nr. 15.7 Abs. 3 HtR 2006, vgl. Nr. 15.7 Abs. 4 HtR 2010

¹⁸⁴ vgl. Nr. 15.7 Abs. 3 Satz 1 HtR 2010

¹⁸⁵ vgl. VG Sigmaringen, Urteil vom 8. Dezember 2005 – 8 K 1663/03, zitiert nach beck-online

¹⁸⁶ vgl. aus bauordnungsrechtlicher Sicht: VG Sigmaringen, Urteil vom 8. Dezember 2005 – 8 K 1663/03, zitiert nach beck-online; BVerwG, Beschluss vom 21. März 2001 – BVerwG 4 B 18.01, zitiert nach JURION; vgl. aus bauplanungsrechtlicher Sicht: BVerwG, Urteil vom 14. April 2000 – BVerwG 4 C 5/99, zitiert nach JURION

¹⁸⁷ vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 1974 – BVerwG IV C 75.71, zitiert nach JURION

oder die Benutzbarkeit oder Leistungsfähigkeit dieser Anlagen auf Dauer zu sichern oder zu verbessern, ohne dass die bauliche Substanz investiv wertsteigernd wesentlich vermehrt oder verändert wird.¹⁸⁸ Entwickelt sich eine Bauunterhaltungsmaßnahme aufgrund der **Kosten** oder der **Inhalte** zu einer **Baumaßnahme**, ist diese nach dem Regelverfahren für investive Maßnahmen durchzuführen.¹⁸⁹

- 179 In einer von der Zuwendungsempfängerin im Dezember 2007 für die Beantragung von Zuwendungsmitteln erstellten Übersicht zum „Abbau des Instandhaltungsrückstaus“ war – neben Maßnahmen an anderen Bädern – vorgesehen, die Dachkonstruktion des Kombibades Gropiusstadt instand zu setzen. Es lag nahe, dass allein damit eine **wesentliche Veränderung der baulichen Substanz** des Kombibades Gropiusstadt mit investiv wirkender Wertsteigerung verbunden sein könnte. Denn Arbeiten an der Konstruktion eines Daches führen regelmäßig zu einem erheblichen Eingriff in die bauliche Substanz, der mit einem Austausch des vorhandenen Baumaterials gegen andersartiges Baumaterial (z. B. Dacheindeckung) verbunden ist und zudem die Standsicherheit der baulichen Anlage berührt. Auch vor dem Hintergrund der mit den Arbeiten an der Dachkonstruktion verbundenen Verlängerung der Nutzungsdauer des Schwimmbades lag bereits bei dem angegebenen Kostenumfang der Maßnahme von 438.000 € eine investive Wertsteigerung und damit die Einordnung als kleine Zuwendungsbaumaßnahme¹⁹⁰ nahe. Die Senatsverwaltung hat dies aber nicht zum Anlass genommen, die Auffassung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung hierzu konkret einzuholen oder sich selbst näher mit der Frage der zutreffenden haushaltsrechtlichen Einordnung der Maßnahme zu befassen. Die für Sport zuständige Senatsverwaltung ist an dieser für die Maßnahme bedeutsamen Weichenstellung ihrer Verantwortung als Bewilligungsbehörde nicht gerecht geworden.

9.6 Zuwendungsbescheid 2010 – Investitionspakt

- 180 Werden Zuwendungen für Baumaßnahmen gewährt, so ist dem Zuwendungsempfänger die sinngemäße Anwendung der eigens für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben geschaffenen Regelungen der **Anweisung Bau** im Zuwendungsbescheid verbindlich als Nebenbestimmung aufzuerlegen.¹⁹¹ Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die mit öffentlichen Mitteln geförderte Baumaßnahme nach den gleichen Regelungen vorbereitet und durchgeführt wird, wie sie für staatliche Bauvorhaben gelten.
- 181 Mit Bescheid vom April 2010 hat die Senatsverwaltung der Zuwendungsempfängerin auf die Anträge vom Juli und Dezember 2009 – zusätzlich zu der bereits für die Instandsetzung der Dachkonstruktion gewährten Zuwendung (vgl. T 164) –

188 Nr. 1.1.3 AV § 24 LHO, Nr. 15.7 Abs. 2 Satz 1 HtR 2006, vgl. Nr. 15.7 Abs. 2 Satz 1 und 2 HtR 2010

189 Nrn. 2.1.2, 4.1 AV § 24 LHO i. V. m. Nr. 11 Teil I Ziff. 2.4 ABau 2004 und Nr. 3.4 Satz 4 AV § 23 LHO

190 vgl. Nr. 15.7 Abs. 3 HtR 2006

191 Richtlinie I 100 Nr. 4 ABau 2013 bzw. Nr. 1 Abs. 4 ABau 2004

für die **energetische Sanierung** des Kombibades Gropiusstadt eine Zuwendung von 3,1 Mio. € aus dem Förderprogramm „Investitionspakt 2008“ gewährt. Gegenstand des Zuwendungsantrags vom Juli 2009 war „ein erweiterter Maßnahmenumfang der einzelnen Teilmaßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung“. Nach der **Projektbeschreibung** zum Zuwendungsantrag vom Dezember 2009 sollten Leistungen am Bauwerk, an der Baukonstruktion sowie an den Technischen Anlagen ausgeführt werden. Insbesondere vorgesehen war die energetische Sanierung

- der Dächer über der Schwimm- und Sprunghalle¹⁹² sowie über dem Umkleidetrakt und dem Eingangsbereich¹⁹³,
- der Außenwände samt Glasfassaden¹⁹⁴ und Fenstern¹⁹⁵,
- der Wärmeversorgungs-¹⁹⁶ und Lüftungstechnischen Anlagen¹⁹⁷ sowie
- der Schwimmbadtechnik¹⁹⁸.

Bei den zur Förderung beantragten baulichen Maßnahmen am Kombibad Gropiusstadt handelt es sich um eine Umbaumaßnahme. Denn damit war eine Veränderung der baulichen Substanz der baulichen Anlagen (einschließlich der Installation, der zentralen Betriebstechnik sowie der betrieblichen Einbauten) verbunden (T 177). Die **Veränderungen** der baulichen Substanz waren auch **wesentlich**. Es waren umfangreiche bauliche Eingriffe in weiten Bereichen der baulichen Anlage geplant (sämtliche Fassaden, Dachaufbau und Dachgestaltung, Installationen, Betriebstechnik und betriebliche Einbauten). In ganz erheblichem Umfang war auch der Austausch des vorhandenen Baumaterials gegen andersartiges (modernerer) Baumaterial vorgesehen. Insbesondere durch die geplante umfangreiche Dach- und Fassadenerneuerung war erkennbar auch die Standsicherheit berührt. Der geschätzte Kostenumfang von 3,1 Mio. € sowie die aufgrund der aufwändigen baulichen Maßnahmen verlängerte Nutzungsdauer und die Verbesserung der energetischen Eigenschaften des Gebäudes wiesen auf eine investiv wirkende Wertsteigerung hin. Die zur Förderung beantragten baulichen Maßnahmen hätten deshalb zwingend als Umbaumaßnahme eingestuft und entsprechend dem Regelverfahren behandelt werden müssen (vgl. T 178, T 176).

192 Rückbau des Dachaufbaus und der tragenden Trapezbleche über der Schwimmhalle und der Sprunghalle; Einbau neuer tragender Decken als Holz-Rippendecken oder Holz-Flächenelemente (Projektbeschreibung, Nr. 1 zu Kostengruppe 300)

193 Rückbau des Dachaufbaus über dem Umkleidetrakt und dem Eingangsbereich; Errichtung eines neuen Dachaufbaus und statische Verstärkung der Randbereiche wegen erhöhter Last (Projektbeschreibung, Nr. 2 zu Kostengruppe 300)

194 Erneuerung sämtlicher Glasfassaden – Herstellung einer Wärmeschutzverglasung; Ausführung als Pfosten-Riegel-Konstruktion aus Stahl (wegen der statischen Anforderungen) Austausch von Beton-Fassaden-Elementen im Eingangsbereich durch eine neue Glasfassade (Projektbeschreibung, Nr. 4 zu Kostengruppe 300)

195 Erneuerung sämtlicher Fenster (Projektbeschreibung, Nr. 4 zu Kostengruppe 300)

196 Austausch der kompletten Heiztechnik; Umstellung der bestehenden Gas-Kesselanlage auf Fernwärmeversorgung (Projektbeschreibung, Nr. 2 zu Kostengruppe 400)

197 Erneuerung der Lüftungstechnik-Anlagen für die Schwimmhallen, Duschen und den Umkleidebereich; zur Vermeidung von Wärmeverlusten Verlegung der Kanäle und Geräte in den Innenbereich (Projektbeschreibung, Nr. 1 zu Kostengruppe 400)

198 Einbau einer Solar-Absorberanlage für die Außenbeckenerwärmung (Projektbeschreibung, Nr. 5 zu Kostengruppe 400)

- 183 Obwohl es sich bei den zur Förderung beantragten Maßnahmen am Kombibad Gropiusstadt eindeutig um eine Baumaßnahme handelte, hat die Senatsverwaltung das Bauvorhaben jedoch als Bauunterhaltungsmaßnahme behandelt und der Zuwendungsempfängerin die sinngemäße Anwendung der Anweisung Bau nicht im Zuwendungsbescheid verbindlich auferlegt. Infolgedessen wurde die Baumaßnahme nicht entsprechend dem Regelverfahren (vgl. T 161 ff.) vorbereitet und gesteuert. Die Senatsverwaltung hat damit das Risiko begründet, dass unzureichende Planungen aufgestellt und Ergänzungsplanungen nachträglich erstellt werden und Kostensteigerungen eintreten. Dieses Risiko hat sich verwirklicht.

9.7 Aufstellung von Bauplanungsunterlagen

- 184 Vor Durchführung von zuwendungsgeförderten Baumaßnahmen müssen im Regelverfahren aufgestellte, geprüfte und genehmigte Bauplanungsunterlagen vorliegen (vgl. T 161). Bei der Vorbereitung von Gebäudesanierungsmaßnahmen, insbesondere auch bei späteren Änderungen des Maßnahme- und Kostenumfangs, ist daher stets zu prüfen, ob es sich dabei (zwischenzeitlich) um eine Baumaßnahme handelt, auf die das Regelverfahren anzuwenden ist (vgl. T 178).
- 185 Die Zuwendungsempfängerin hat im September 2010 **Bauplanungsunterlagen** für eine am Kombibad Gropiusstadt durchzuführende „Baumaßnahme“ aufgestellt. Dies deutet darauf hin, dass zwischenzeitlich erkannt wurde, dass es sich bei dem vorgesehenen Maßnahmeumfang um eine Baumaßnahme handelte, die ein entsprechendes Planungserfordernis begründete.
- 186 Nach der **Baubeschreibung** vom September 2010 sollten die vorhandenen Dächer über der Schwimm- und der Sprunghalle einschließlich aller Dachbeläge und des tragenden Trapezbleches rückgebaut werden. Zudem sollte unter Erhöhung der Attika um 40 cm eine neue tragende Dachebene als Holz-Flächenelement eingebaut werden. An der Südost-Fassade der Schwimmhalle sollte das Dach erweitert werden, sodass ein neues, bisher nicht vorhandenes Vordach als Sonnenschutz über der Glasfassade entsteht. Die Glasfassade der Schwimmhalle sollte vollständig rückgebaut werden. Zusätzlich sollte das Attika-Fasadenelement rückgebaut werden, sodass die neue Glasfassade die gesamte Wandhöhe einnimmt. Außerdem sollte das Obergeschoss komplett entkernt und umgebaut werden.¹⁹⁹

Mit diesen baulichen Maßnahmen waren der umfangreiche Einbau neuen Materials und statikrelevante Eingriffe in die bauliche Substanz verbunden. Dies ist als wesentliche Veränderung der baulichen Substanz des Gebäudes einzustufen. Zudem wurde durch die Erhöhung der Attika, die Erhöhung der Glasfassade der Schwimmhalle und die Dachenerweiterung zur Errichtung eines Vordachs neue bauliche Subs-

¹⁹⁹ u. a. Rückbau der vorhandenen Heizkessel, Einbau neuer Raumluftechnischer Anlagen (zum Teil mit gesonderter Sichtschutzeinhausung) und Errichtung eines bisher nicht vorhandenen Pausenraums mit Teeküche sowie neuer Personal-Umkleiden (mit Waschraum und WC getrennt nach Frauen und Männern)

tanz geschaffen und die vorhandene bauliche Substanz insoweit vermehrt. Auch nach der Baubeschreibung vom September 2010 handelt es sich daher um eine **Umbaumaßnahme**. Diese Baumaßnahme enthält sogar Elemente eines Erweiterungsbaus (vgl. T 177). Schließlich handelt es sich auch nach den maßgeblichen Veranschlagungsvorschriften²⁰⁰ um eine Baumaßnahme. Denn in Anbetracht der in den Bauplanungsunterlagen ausgewiesenen Gesamtkosten von mehr als 7 Mio. € (T 166) war davon auszugehen, dass die geplante Veränderung und Mehrung der baulichen Substanz zu einer investiven Wertsteigerung führt.²⁰¹

Gleichwohl hat die Senatsverwaltung die Baubeschreibung und die Aufstellung von Bauplanungsunterlagen nicht zum Anlass genommen, ihre fehlerhafte Einstufung der Maßnahme als Bauunterhaltungsmaßnahme zu korrigieren und auf das Verfahren fortan die für Baumaßnahmen geltenden Regelungen anzuwenden.

9.8 Zuwendungsbewilligung

Zuwendungen für Baumaßnahmen dürfen nur auf der Grundlage genehmigter Bauplanungsunterlagen bewilligt werden.²⁰² Für die aus Zuwendungsmitteln finanzierte Bauausführung sollen ausreichend detaillierte und verbindliche Pläne sowie belastbare Kostenangaben (Kostenberechnung) vorliegen. Dies dient der Ausführungs- und Kostensicherheit und damit einem wirtschaftlichen Umgang mit den für das Bauvorhaben zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln. 187

Die Senatsverwaltung hat die Zuwendungsbescheide vom Dezember 2007 (T 164, 174) und April 2010 (T 165, 181) erlassen, obwohl ihr jeweils noch **keine Bauplanungsunterlagen** für die Baumaßnahme Kombibad Gropiusstadt vorlagen. Dies war erst im September 2010 der Fall (T 166). Der Senatsverwaltung fehlten somit im Zeitpunkt der Bewilligung der Fördermittel die fachlichen Grundlagen, um belastbar beurteilen zu können, in welcher Höhe eine Zuwendung erforderlich und gerechtfertigt ist. Eine ausreichende Planungs- und Kostensicherheit bestand für die Baumaßnahme nicht. Die Senatsverwaltung hat das Fehlen von Bauplanungsunterlagen jedoch nicht zum Anlass genommen, die Bewilligung der Zuwendungen solange zurückzustellen, bis die erforderlichen Unterlagen vorliegen. Mit ihrer vorschnellen Bewilligungsentscheidung ist die Senatsverwaltung das Risiko eingegangen, dass die später für die Baumaßnahme vorgelegten Bauplanungsunterlagen höhere Kosten enthalten und weitere Zuwendungsmittel gefordert werden. Dieses Risiko hat sich verwirklicht. 188

Bei Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € muss vor Aufstellung der Bauplanungsunterlagen ein Bedarfsprogramm als erste Planungsstufe 189

200 Nr. 15.7 Abs. 3 Satz 1 HtR 2010

201 vgl. insoweit auch Nr. 15.8 Abs. 3 HtR 2015, wonach bei Instandhaltungen und Instandsetzungen mit Gesamtkosten von mehr als 1,5 Mio. € grundsätzlich von einer Baumaßnahme auszugehen ist

202 vgl. § 44 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 3.3 bis 3.5 AV § 23 LHO sowie § 24 Abs. 4 LHO, § 24 Abs. 1 Satz 1 LHO

erstellt werden (vgl. T 162)²⁰³. Das Bedarfsprogramm ist die Grundlage und verbindliche Vorgabe für alle weiteren Planungsstufen.²⁰⁴ Wird kein Bedarfsprogramm erstellt, fehlt es an der für die weiteren Planungsstufen notwendigen Feststellung des Bedarfs für die Baumaßnahme. Insbesondere besteht das Risiko, dass der Planungs- und Kostenrahmen der Baumaßnahme für den weiteren Planungs- und Umsetzungsprozess nicht ordnungsgemäß erfasst und nicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt wird. Dies gefährdet letztlich den wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungsmittel. Denn gerade auf der Stufe der Bedarfsfeststellung werden ganz entscheidende Weichenstellungen für ein Bauvorhaben vorgenommen.

- 190 Mit der im Juli 2009 beantragten Zuwendung von 3,1 Mio. € (vgl. T 165) war der für die Aufstellung eines Bedarfsprogramms maßgebliche Gesamtkostenbetrag von 3 Mio. € erkennbar überschritten. Die Aufstellung eines Bedarfsprogramms als Grundlage für das weitere Planungsverfahren und für die Bewilligung von Zuwendungsmitteln war somit zwingend geboten.²⁰⁵ Die Senatsverwaltung hat jedoch von der Zuwendungsempfängerin **kein Bedarfsprogramm** aufstellen lassen. Damit fehlte es an einem entscheidenden Planungsinstrument zur frühzeitigen Beurteilung, in welchem Umfang für das Vorhaben ein notwendiger Bedarf besteht. Der Bedarf beeinflusst jedoch die späteren Kosten der Baumaßnahme und damit auch den Finanzbedarf für eine Zuwendung entscheidend. Die Senatsverwaltung hätte deshalb auf die Aufstellung eines Bedarfsprogramms dringen müssen.

9.9 Zuständigkeit für die baufachliche Prüfung

- 191 Bei Zuwendungsbaumaßnahmen sind die Bauplanungsunterlagen von der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung zu prüfen.²⁰⁶ Diese Zuständigkeitszuweisung soll sicherstellen, dass die Planungsunterlagen für (zuwendungsgeförderte) Baumaßnahmen durch eine baufachlich spezialisierte, in Bauangelegenheiten erfahrene Organisationseinheit geprüft und für die weitere Umsetzung beurteilt werden. Dies ist erforderlich wegen der mit Bauvorhaben verbundenen baufachlichen, bautechnischen und komplexen planerischen Anforderungen sowie wegen der mit diesen Maßnahmen regelmäßig einhergehenden sachlichen, terminlichen und finanziellen Risiken. Die strikte Beachtung der bestehenden Zuständigkeiten für die baufachliche Prüfung von Planungsunterlagen ist ein Gebot ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns.
- 192 Die Senatsverwaltung hat die Bauplanungsunterlagen vom September 2010 (vgl. T 166) **unbefugt selbst geprüft** und die Gesamtkosten auf 7,3 Mio. € festgestellt.

203 § 24 Abs. 4 LHO, Nr. 4.1 i. V. m. Nr. 2.2.4 AV § 24 LHO

204 Richtlinie III 130 Nr. 2.1.1.3 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 1.1.3 ABau 2004

205 vgl. Nr. 2.2.4 AV § 24 LHO

206 Nr. 3.4 Satz 1 AV § 23 LHO, Nr. 2.1.2 AV § 24 LHO i. V. m. Richtlinie III 130 ABau 2013 bzw. Nr. 11 ABau 2004; gemäß Abschnitt IX Nr. 15 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 20. Februar 2007 (ABl. S. 986) war dies im maßgeblichen Zeitraum die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

Hierdurch hat sie die Bauplanungsunterlagen der baufachlichen Prüfung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung entzogen. Die für Sport zuständige Senatsverwaltung ist damit das Risiko eingegangen, dass Mängel in den Planungsunterlagen nicht erkannt werden und sich in späteren Planungs- und Bauphasen kostensteigernd auswirken. Dieses Risiko hat sich im weiteren Verfahren realisiert.

9.10 Prüfung der Bauplanungsunterlagen

Soweit die für Sport zuständige Senatsverwaltung die Bauplanungsunterlagen **193** zuständigkeitswidrig unter baufachlichen Gesichtspunkten selbst geprüft hat, ist sie an den hierfür geltenden Regelungen²⁰⁷ zu messen. Für eine zuwendungsgeförderte Hochbaumaßnahme ist insbesondere folgendes **Prüfprogramm** zu beachten: Die Bauplanungsunterlagen sind zunächst auf formelle Vollständigkeit zu prüfen.²⁰⁸ Insbesondere ist festzustellen, ob die Bauplanungsunterlagen einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit enthalten. Außerdem sind die Bauplanungsunterlagen u. a. auf fachlich-inhaltliche Vollständigkeit zu prüfen. Hierbei ist festzustellen, ob die Baumaßnahme planerisch sowie kostenmäßig (Kosten und Folgekosten) vollständig erfasst ist. Insbesondere ist festzustellen, ob sämtliche Teilmaßnahmen, die zur Realisierung und für die Funktionsfähigkeit des Bauvorhabens sachlich notwendig sind,²⁰⁹ in den Bauplanungsunterlagen abgebildet wurden. **Unvollständige Bauplanungsunterlagen** sind unverzüglich bei der einreichenden Stelle zu beanstanden.²¹⁰ Sie dürfen nicht genehmigt werden, sofern nicht rechtzeitig Abhilfe geschaffen wird.

Die Senatsverwaltung hat bei der Prüfung der Bauplanungsunterlagen nicht festge- **194** stellt, dass darin der geforderte Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme fehlt. Die **Unterlagen** sind daher insoweit formell **unvollständig**. Die Senatsverwaltung hat außerdem im Zuge ihrer Prüfung nicht festgestellt, dass die veralteten und beschädigten Umkleidebereiche des Kombibades Gropiusstadt nicht Gegenstand der Bauplanungsunterlagen sind. Die Bauplanungsunterlagen sind daher auch in der Sache unvollständig, denn funktionsgerechte Umkleidebereiche sind für das Betreiben eines Schwimmbades sachlich notwendig. In den von der Senatsverwaltung im Ergebnis ihrer Prüfung für die Baumaßnahme festgestellten Gesamtkosten von 7,3 Mio. € sind deshalb die Kosten für die Herrichtung der Umkleidebereiche nicht enthalten. Das zuständigkeitswidrige Vorgehen hat sich insofern auch nachteilig auf die Qualität der Prüfung ausgewirkt. Die Senatsverwaltung hat im Zuge ihrer Prüfung sowohl die formelle als auch die sachliche Unvollständigkeit der Bauplanungsunterlagen nicht erkannt. Sie hat die Bauplanungsunterlagen gegenüber der Zuwendungsempfängerin daher auch nicht beanstandet.

207 Richtlinie III 130 Nr. 2.1.3.3 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 1.3.3 ABau 2004

208 Richtlinie III 130 Nr. 2.1.3.3 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 1.3.3 ABau 2004

209 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2013, T 277

210 Richtlinie III 130 Nr. 2.1.3.3 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 1.3.3 ABau 2004

- 195 Mit ihrem unbefugten und unzureichenden Prüfungshandeln hat die Senatsverwaltung das Risiko begründet, dass mangelhafte Bauplanungsunterlagen zur Grundlage der Bauausführung werden und in der Folge Ergänzungsunterlagen aufgestellt werden müssen, um die planerischen Defizite zu beheben. Damit sind auch erhebliche zusätzliche Kostenrisiken verbunden. Diese Risiken haben sich verwirklicht.

9.11 Umgang mit Planungsabweichungen

- 196 Bei zuwendungsgeförderten Baumaßnahmen sind die geprüften und genehmigten Bauplanungsunterlagen zur Grundlage der Ausführung zu bestimmen.²¹¹ Damit soll sichergestellt werden, dass Bauvorhaben so realisiert werden wie geplant. Abweichungen von den genehmigten Bauplanungsunterlagen bedürfen (deshalb) der Einwilligung der an der Prüfung beteiligten Senatsverwaltungen.²¹² Damit soll gewährleistet werden, dass die beteiligten Senatsverwaltungen vor einer veränderten Bauausführung prüfen können, ob die Gründe für eine Abweichung von den Planungsunterlagen überzeugen und ob ggf. weitere Fördermittel zur Verfügung gestellt werden können. Die erforderliche Einwilligung ist vom Zuwendungsempfänger unverzüglich zu beantragen, sobald die Notwendigkeit der Abweichung erkannt wird.²¹³ Damit soll einer möglichen Bauverzögerung rechtzeitig entgegengewirkt und der wirtschaftliche Einsatz der Zuwendungsmittel gewährleistet werden.
- 197 **Ergänzungsunterlagen** dürfen erst aufgestellt werden, wenn eine Einwilligung zur Abweichung von den Bauplanungsunterlagen erteilt ist und die Aufstellung zugelassen wurde.²¹⁴ Diese Vorgabe soll gewährleisten, dass kostenverursachende Planungen erst dann in Angriff genommen werden, wenn die an der Prüfung beteiligten Stellen mit den über die Bauplanungsunterlagen hinausgehenden Maßnahmen und den sich daraus ergebenden Kosten einverstanden sind und die Finanzierung der auftretenden Mehrkosten gewährleistet ist. Solange die Einwilligung zur Abweichung von den Bauplanungsunterlagen nicht erteilt und die Aufstellung von Ergänzungsunterlagen nicht zugelassen ist, dürfen diese nicht aufgestellt und insbesondere die darin enthaltenen Abweichungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden. Werden nicht zugelassene Abweichungen von den Bauplanungsunterlagen dennoch ausgeführt, kommt die Bewilligung von Zuwendungsmitteln hierfür grundsätzlich nicht in Betracht.
- 198 Bei der Senatsverwaltung wurden von der Zuwendungsempfängerin in sehr kurzer Abfolge insgesamt **drei Ergänzungsunterlagen** zur Prüfung eingereicht – im März 2013, September 2013 und April 2014. Mit den Ergänzungsunterlagen waren Steigerungen der Gesamtkosten der Baumaßnahme um etwa 5 Mio. € auf insgesamt mehr als 13 Mio. € verbunden. Die Senatsverwaltung hat die Ergänzungs-

211 Nr. 6.4 AV § 44 LHO, Richtlinie III 130 Nr. 2.1.3.3 und Nr. 2.4 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 1.3.3 Satz 2 und Ziff. 4.1 ABau 2004

212 Nr. 6.4 AV § 44 LHO

213 Nr. 1.5 AV § 54 LHO, vgl. Richtlinie III 130 Nr. 2.4 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 4.1 ABau 2004

214 Richtlinie III 130 Nr. 2.4 ABau 2013, Nr. 11 Teil I Ziff. 4.1 ABau 2004

unterlagen nach Prüfung im Juli 2013, November 2013 und September 2014 jeweils genehmigt und weitere Zuwendungsmittel bewilligt (T 167 ff.). Die Senatsverwaltung hatte allerdings vor Aufstellung der Ergänzungsunterlagen in keinem Fall eine Einwilligung zur Abweichung von den genehmigten Bauplanungsunterlagen erteilt. Auch hat sie die Aufstellung von Ergänzungsvorlagen nicht förmlich zugelassen. Überdies waren in den Ergänzungsunterlagen keine Angaben zur Finanzierung der Mehrkosten enthalten. Zudem waren die Maßnahmen zum Teil bereits vor Erteilung der Genehmigung umgesetzt.

Die Senatsverwaltung hat gegenüber der Zuwendungsempfängerin keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass Abweichungen von den Bauplanungsunterlagen nicht ohne ihre Einwilligung vorgenommen und Ergänzungsunterlagen nicht ohne Zulassung aufgestellt werden. Die Senatsverwaltung hat zwar in den Genehmigungen zu den drei Ergänzungsunterlagen jeweils darauf hingewiesen, dass ein Planänderungsantrag stets vor der Umsetzung der Änderung zu stellen ist und die Durchführung von Maßnahmen bis zu einer Anpassung der Zuwendungsbescheide auf Risiko der Zuwendungsempfängerin erfolge. Sie hat jedoch keine weitergehenden Konsequenzen gezogen, um ordnungsgemäße Verfahren für die Zukunft sicherzustellen. **199**

Die Senatsverwaltung hat die Steuerung des Bauvorhabens faktisch der Zuwendungsempfängerin überlassen. Durch die Aufstellung von Ergänzungsunterlagen mit erheblichen Kostensteigerungen ohne vorherige Zulassung hat die Zuwendungsempfängerin einen starken Druck zur Bewilligung von weiteren Zuwendungsmitteln aufgebaut. Diesem Druck hat die Senatsverwaltung ohne Weiteres nachgegeben. Die Senatsverwaltung hat sich dadurch insbesondere der Möglichkeit begeben, kostendämpfend auf das Bauvorhaben einzuwirken. **200**

Der Rechnungshof sieht in den unvollständigen Bauplanungsunterlagen und in der mangelhaften Prüfung dieser Unterlagen durch die Senatsverwaltung (T 193 ff.) eine wesentliche Ursache für die Aufstellung der mit erheblichen Kostensteigerungen verbundenen Ergänzungsunterlagen.

9.12 Erfolgskontrolle

Zur Beurteilung des Erfolgs von Zuwendungen sind von der Bewilligungsbehörde Erfolgskontrollen als systematische Prüfungsverfahren durchzuführen.²¹⁵ Diese dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die geförderte Baumaßnahme wirtschaftlich war.²¹⁶ Die dabei erlangten Erkenntnisse sind u. a. eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche Vorbereitung und Durchführung künftiger Zuwendungsbaumaßnahmen. Die Voraussetzungen für Erfolgskontrollen hat die Bewilligungsbehörde zu schaffen. **201**

²¹⁵ Nr. 11a AV § 44 LHO

²¹⁶ Nr. 11a.1 AV § 44 LHO, Nr. 11a.2 AV § 44 LHO i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

Neben der Bestimmung von konkreten Zuwendungszielen²¹⁷ muss sie hierzu nachprüfbar Kriterien (z. B. Kennziffern, Indikatoren) festlegen,²¹⁸ anhand derer die Zielerreichung und Wirksamkeit der Maßnahme gemessen und überprüft werden kann. Wenn der Erfolg geförderter Baumaßnahmen mangels Zielfestlegung nicht oder nur eingeschränkt kontrolliert werden kann, bleiben erhebliche Potenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit künftiger geförderter Baumaßnahmen ungenutzt. Bei energetischen Sanierungsmaßnahmen an Bestandsgebäuden sind insbesondere die durch die Maßnahmen erzielten Energieeinsparungen im Rahmen der systematischen Erfolgskontrolle in den Blick zu nehmen.

- 202 Die Senatsverwaltung hat im Zuwendungsbescheid vom Dezember 2007 den „Abbau des Instandsetzungs- und Sanierungsstaus“ und im Zuwendungsbescheid vom April 2010 die „bedarfsorientierte energetische und ggf. bauliche Erneuerung“ des Kombibades Gropiusstadt als Zuwendungszwecke festgelegt. Konkrete und messbare Zuwendungsziele, insbesondere durch die energetischen Sanierungsmaßnahmen zu erbringende Energieeinsparungen, hat die Senatsverwaltung in den Zuwendungsbescheiden nicht festgelegt. Damit fehlt es an verbindlichen Grundlagen für ordnungsgemäße systematische begleitende und abschließende maßnahmebezogene Erfolgskontrollen. Demzufolge sind von der Senatsverwaltung entsprechende Erfolgskontrollen für die energetische Sanierung des Kombibades Gropiusstadt auch nicht durchgeführt worden. Der Rechnungshof hat dies als unwirtschaftlich beanstandet.

9.13 Stellungnahmen der für Sport und für Bauen zuständigen Senatsverwaltungen

- 203 Die für **Sport zuständige Senatsverwaltung** hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Maßnahmen am Kombibad Gropiusstadt seien nicht als Baumaßnahme einzustufen. Die bauliche Substanz der vorhandenen Anlagen sei nicht wesentlich vermehrt oder verändert worden. Es seien ausschließlich Maßnahmen der Instandhaltung und Instandsetzung sowie zur Nutzungssicherung durchgeführt worden. Insbesondere seien an der Dachkonstruktion nur die tragenden Teile saniert und die Dacheindeckung erneuert worden. Die bauliche Substanz sei in statisch konstruktiver Hinsicht nicht verändert worden. Es habe sich lediglich um eine Bauunterhaltungsmaßnahme gehandelt. Diese Einschätzung habe auch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung geteilt.

Die Verwendung der Zuwendung habe unter ständiger Begleitung und Kontrolle der Senatsverwaltung gestanden. Die Zuwendungsempfängerin habe zu keinem

²¹⁷ Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO; vgl. auch Nr. 11a AV § 44 LHO

²¹⁸ vgl. hierzu eingehend: Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 2, 2. Auflage 1998, S. 20 ff.

Zeitpunkt alleinige Verfügungsgewalt über den Gesamtbetrag der Zuwendung gehabt.

In den Zuwendungsbescheiden seien mit dem „Abbau des bestehenden Instandhaltungsstaus zum Erhalt der Bäder“ und der „Vermeidung von Schließungen aufgrund baulicher und technischer Mängel“ die Ziele für die Erfolgskontrolle hinreichend bestimmt worden. Kriterien zur Messung der Zielerreichung seien allerdings nicht festgelegt worden. Zur Erfolgskontrolle seien mit den Beteiligten baubegleitende Sitzungen durchgeführt worden. Über die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen, zum Baufortschritt und zu den erreichten Erfolgen sei dem Abgeordnetenhaus regelmäßig Bericht erstattet worden. Zudem habe ein regelmäßiger „Jour Fixe“ der Entscheidungsträger stattgefunden.

Die für **Bauen zuständige Senatsverwaltung** hat in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen ausgeführt, dass sie an der Maßnahme nicht als Prüfstelle zu beteiligen gewesen sei. Sie könne aufgrund des ihr vorliegenden Sachstands der Einordnung des Bauvorhabens Kombibad Gropiusstadt als Baumaßnahme nach den Ausführungsvorschriften zu § 24 LHO i. V. m. den Veranschlagungsvorschriften nicht folgen. 204

9.14 Bewertung durch den Rechnungshof

Die Ausführungen der für **Sport zuständigen Senatsverwaltung** entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. 205

Die Einordnung des Bauvorhabens Kombibad Gropiusstadt als Bauunterhaltungsmaßnahme ist unzutreffend. Schon frühzeitig war erkennbar, dass mit der Maßnahme eine wesentliche Veränderung der baulichen Substanz verbunden war (T 179). Aufgrund der späteren Ausweitung der Maßnahme (wesentliche Bausubstanzveränderungen in nahezu allen Gebäudebereichen, insbesondere statikrelevante Eingriffe im Dachbereich, umfangreicher Austausch baulicher Substanz) und der damit einhergehenden schrittweisen Kostensteigerung (auf zuletzt mehr als 15 Mio. €, T 171) trat der Charakter einer investiven Baumaßnahme in der Folgezeit noch deutlicher hervor (T 181 f., T 185). Durch die mit dem Bauvorhaben verbundene Verlängerung der Nutzungsdauer und die Verbesserung der energetischen Eigenschaften wird auch eine investive Wertsteigerung des Gebäudes bewirkt (T 182). Das Bauvorhaben erfüllt daher alle Merkmale einer Baumaßnahme.

Soweit die Senatsverwaltung ausführt, dass die Verwendung der Zuwendung ihrer ständigen Begleitung und Kontrolle unterlag und die Zuwendungsempfängerin zu keinem Zeitpunkt die alleinige Verfügungsgewalt über den Gesamtbetrag der Zuwendung gehabt habe, geht die Argumentation am Kern der Sache vorbei. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung nicht vorgehalten, dass sie die Verwendung der Zuwendungsmittel nicht kontrolliert habe. Er hat auch nicht gerügt, dass die Zuwendungsempfängerin die alleinige Verfügungsgewalt über den Zuwen-

dungsbetrag hatte. Der Rechnungshof hat demgegenüber beanstandet, dass die Senatsverwaltung mit dem Erlass eines pauschalen, nicht maßnahmebezogenen Zuwendungsbescheides die Aufteilung der bewilligten Zuwendungsmittel auf einzelne Projekte ganz weitgehend der Zuwendungsempfängerin überlassen hat. Hieran hält der Rechnungshof fest.

Soweit die Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme behauptet, dass die Ziele in den Zuwendungsbescheiden hinreichend bestimmt gewesen seien, verkennt sie den Unterschied zwischen den Förderzwecken des Bädersanierungsprogramms und den von ihr im jeweiligen Zuwendungsbescheid zur Projektförderung festzulegenden Zuwendungszielen. Die allgemeine Übernahme der Förderzwecke des Bädersanierungsprogramms in einen Zuwendungsbescheid kann die konkrete, maßnahmebezogene Festlegung messbarer Ziele für die durchzuführenden Erfolgskontrollen nicht ersetzen. Zudem verkennt sie, dass Berichte und regelmäßige (protokollierte) Besprechungen keine Erfolgskontrollen im Sinne des Zuwendungsrechts sind. Systematische Erfolgskontrollen mit Aussagen zu den vorgeschriebenen Kontrollbereichen (T 202) hat die Senatsverwaltung nicht durchgeführt.

- 206 Die Stellungnahme der für **Bauen zuständigen Senatsverwaltung**, dass sie der Einordnung als Baumaßnahme aufgrund des dort vorliegenden Sachstands nicht folgen könne, gibt Anlass zu folgendem Hinweis. Hätte die Senatsverwaltung die Maßnahme – insbesondere in ihrer Entwicklung – auf der Grundlage eines vollständigen Sachverhalts nach den maßgeblichen Regelungen beurteilt, so hätte sie das Vorhaben als Baumaßnahme einstufen und einer ordnungsgemäßen fachlichen Prüfung im Rahmen des Zuwendungsverfahrens unterziehen müssen. Im Übrigen hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung in Finanzierungszusagen vom Februar 2009 und Oktober 2009 gegenüber der für Sport zuständigen Senatsverwaltung das Vorhaben ausdrücklich als „Baumaßnahme“ bezeichnet und Mittel aus dem Investitionspakt 2008 dafür bereitgestellt.

9.15 Zusammenfassung und Erwartung

- 207 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung ein vorschriftswidriges, unwirtschaftliches und riskantes Bewilligungsverfahren zur Gewährung von Zuwendungen für eine Baumaßnahme am Kombibad Gropiusstadt durchgeführt hat. Insbesondere hat sie eine Zuwendung in zweistelliger Millionenhöhe ohne konkreten Projektbezug pauschal bewilligt. Damit hat sie die Aufteilung der bewilligten Zuwendungsmittel auf einzelne Projekte weitgehend der Zuwendungsempfängerin überlassen. Außerdem hat sie die Baumaßnahme haushaltsrechtswidrig nicht rechtzeitig investiv eingeordnet und nicht nach den hierfür geltenden Vorgaben behandelt. Insbesondere hat sie Zuwendungsmittel für das Bauvorhaben nicht auf der Grundlage ordnungsgemäßer Bauplanungsunterlagen bewilligt. Eine ausreichende Kostensicherheit war damit nicht gegeben. Die fachliche Prüfung hat die Senatsverwaltung unbefugt selbst und zudem erheblich

fehlerhaft durchgeführt. Abweichungen von den verbindlichen Bauplanungsunterlagen hat sie wiederholt ohne wirksame Maßnahmen hingenommen. Damit hat sie der Zuwendungsempfängerin die Steuerung des Bauvorhabens faktisch überlassen. Erfolgskontrollen hat die Senatsverwaltung weder vorschriftsmäßig vorbereitet noch ordnungsgemäß durchgeführt. Die erheblichen Mängel und Versäumnisse im Zuwendungsverfahren haben zu den umfangreichen Kostensteigerungen der Baumaßnahme beigetragen.

Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport bei der Bewilligung von Zuwendungen für Baumaßnahmen künftig 208

- die haushaltsrechtlichen Vorschriften für die Projektförderung einhält,
- in den Bescheiden messbare Zuwendungsziele festlegt und geeignete Kriterien für die Durchführung der vorgeschriebenen Erfolgskontrollen bestimmt sowie die sinngemäße Anwendung der Anweisung Bau beauftragt,
- die normativen Vorgaben für die Bescheiderteilung beachtet,
- die Förderentscheidungen auf der Grundlage ordnungsgemäß aufgestellter, geprüfter und genehmigter Planungsunterlagen trifft,
- die Zuständigkeiten für die baufachliche Prüfung der Planungsunterlagen beachtet und
- bei unbefugten Abweichungen von den genehmigten Bauplanungsunterlagen wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Verfahren und der Kostensicherheit ergreift.

Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung

10 Keine spezifischen Kennzahlen bei der Personalbedarfs- ermittlung für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichts- vollzieher im Land Berlin

Für die Ermittlung des Personalbedarfs an Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern sind keine spezifischen Kennzahlen für das Land Berlin vorhanden. Die Personalausstattung wurde bisher von der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung aufgrund nicht sachgerechter Kennzahlen vorgegeben. Der Rechnungshof hat ein eigenes Berechnungsmodell zur Ermittlung des notwendigen Personalbedarfs für Berlin entwickelt. Er hat zudem Optimierungspotenziale für die Aufgabenerfüllung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher aufgezeigt.

10.1 Einleitung und Prüfungsgegenstand

- 209 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die für Justiz zuständige Senatsverwaltung die **erforderliche Personalausstattung** bei den **Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern** in den Amtsgerichten des Landes Berlin sachgerecht ermittelt hat. Für deren Tätigkeit werden in der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für das Jahr 2016 Kosten von rd. 38 Mio. € jährlich (Vollkosten) und Einnahmen aus Gebühren von rd. 17 Mio. € ausgewiesen.
- 210 Der Personalbedarf an Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern wird nach dem **Bad Nauheimer Pensenschlüssel** ermittelt. Dieser wurde erstmals von den Landesjustizverwaltungen im Jahr 1962 festgelegt. Seit dem Jahr 1995 wurden lediglich zwei Anpassungen aufgrund von Änderungen im Zwangsvollstreckungsverfahren vorgenommen. Mit dem Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung wurde das Zwangsvollstreckungsrecht in wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2013 grundlegend reformiert. Mit dieser Gesetzesänderung wurden den Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern neue Aufgaben übertragen. Eine Anpassung des Bad Nauheimer Schlüssels an diese Aufgabenänderung hat nicht stattgefunden. Inzwischen haben das Bayerische Staatsministerium der Justiz und das Justizministerium Baden-Württemberg eigene Organisationsuntersuchungen zur Neufestlegung des Personalbedarfs der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher durchgeführt. Die Arbeitsgruppe „Prüfung und Fortschreibung des Bad Nauheimer Schlüssels“ der Landesjustizverwaltungen hat in ihrer Sitzung am 13. und 14. Juni 2016 festgestellt, dass auf der Basis der bereits in den beiden Bundesländern durchgeführten Untersuchungen noch keine bundeseinheitliche Festlegung möglich sei. Im Falle der Übernahme der Ergebnisse dieser Untersuchungen bleibe es den Ländern überlassen, aufgrund länderspezifischer Beson-

derheiten Zu- oder Abschläge zu gewähren oder Veränderungen vorzunehmen. Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung hat veranlasst, dass die Ergebnisse der Bayerischen Organisationsuntersuchung unter Berücksichtigung der Besonderheiten für Räumungen und Zustellungen in Berlin vorläufig anzuwenden sind. Eine eigene Untersuchung hat sie bisher nicht durchgeführt.

10.2 Rechtliche Grundlagen

Die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sind die mit **Zustellungen, Ladungen und Vollstreckungen** betrauten Beamtinnen und Beamten (§ 154 Gerichtsverfassungsgesetz). Die Gebühren der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher regelt das Gesetz über Kosten der Gerichtsvollzieher. Für ihre Tätigkeit erhalten sie neben ihrer beamtenrechtlichen Besoldung einen Anteil von 15 % von den durch sie vereinnahmten Gebühren (§ 1 Vollstreckungsvergütungsverordnung – VollstrVergV²¹⁹). Darüber hinaus erhalten die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher in Berlin zur Abgeltung des ihnen durch die Verpflichtung zur Einrichtung und Unterhaltung eines Büros und durch die Beschäftigung notwendigen Personals entstehenden finanziellen Aufwands eine Entschädigung (Verordnung über die Aufwandsentschädigung für Bürokosten der Gerichtsvollzieher – BKEntschV-GV²²⁰). Zur Einrichtung des Büros gehört auch der Einsatz eines geeigneten IT-Verfahrens (§ 30 Abs. 3 Gerichtsvollzieherordnung – GVO). Von der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung sind keine Vorgaben für den Einsatz eines einheitlichen IT-Verfahrens erlassen worden. Es bedarf lediglich einer Zulassung der IT-Verfahren durch die Präsidentin des Amtsgerichts Wedding (Nr. II.1 Ergänzungsbestimmungen der Senatsverwaltung zur GVO). Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden in Berlin vier verschiedene IT-Verfahren genutzt.

10.3 Prüfungsanlass und übergreifende Feststellungen

Nach eingehender Würdigung der unterschiedlichen Vorgehensweisen der bereits in Bayern und Baden-Württemberg durchgeführten Untersuchungen kam der **Rechnungshof** zu dem Ergebnis, dass diese Modelle nicht ohne umfangreiche Anpassung für das Land Berlin anwendbar sind. Er hat u. a. aus folgenden Gründen eine **eigene Erhebung** zur sachgerechten Ermittlung der Personalausstattung bei den Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern in den Amtsgerichten des Landes Berlin durchgeführt:

- Die Untersuchung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz fand sehr zeitnah nach der Reform des Zwangsvollstreckungsrechts im Jahr 2013 statt. Da es sich bei dieser Gesetzesänderung um eine grundlegende Neuordnung

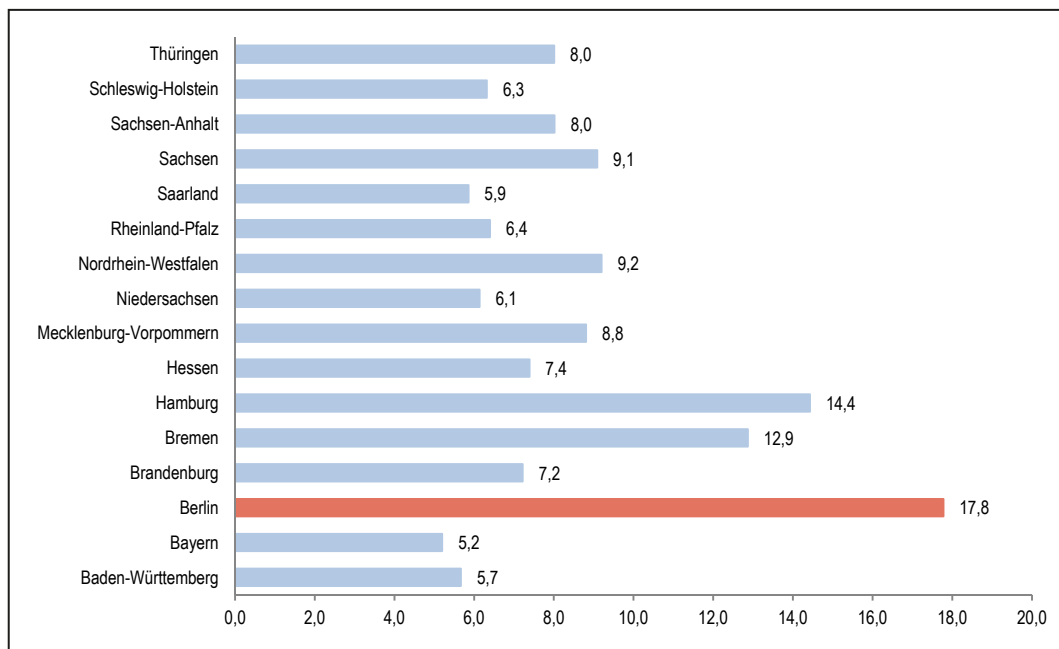
219 Verordnung über die Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst (Vollstreckungsvergütungsverordnung – VollstrVergV) vom 21. Juni 2011 (GVBl. S. 266)

220 Verordnung über die Aufwandsentschädigung für Bürokosten der Gerichtsvollzieher (BKEntschV-GV) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. S. 486)

des Gerichtsvollzieherwesens handelte, muss davon ausgegangen werden, dass sich die Bearbeitungszeiten nach einer Umstellungsphase mittlerweile verkürzt haben.

- Das bayerische Modell sieht nur eine einheitliche Kennzahl für die unterschiedlichen anfallenden Aufgaben vor.
- Der Freistaat Bayern ist im Gegensatz zu Berlin ein Flächenstaat. Bereits die Wegezeiten unterscheiden sich aufgrund der Größe der Gerichtsvollzieherbezirke.
- Die Schuldnerstruktur im ländlichen Raum stellt sich anders dar als in einem Ballungsraum, sodass die Aufgabenstruktur der einzelnen Bundesländer erhebliche Unterschiede aufweist. Dies zeigt sich z. B. bei einem bundesweiten Vergleich der Zeiten für die Fachaufgabe „Räumungen“.

Ansicht 49: Zahl der Räumungen bezogen auf 10.000 Einwohner



Quelle: Berechnung des Rechnungshofs auf der Grundlage der Daten der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung für das Jahr 2015

Bei den zeitintensiven Räumungen fallen in Berlin doppelt so viele Aufträge an wie in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg. Berlin ist in der Größenordnung eher vergleichbar mit den Stadtstaaten Hamburg und Bremen.

10.4 Prüfungsmaßstab

- 213 Im Haushaltsrecht ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verankert (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO), nach dem bei jeglichem Verwaltungshandeln die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen anzustreben ist. Dies setzt die sachgerechte Feststellung des für eine vorgegebene Aufgabe

erforderlichen Personalbedarfs voraus. Ziel ist es dabei, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträgerinnen und -träger zu erreichen. Rechtsgrundlage für Veränderungen im Stellenbestand ist § 17 LHO. Insbesondere sind der strikte Zusammenhang zwischen Stelle und Daueraufgabe zu beachten (§ 17 Abs. 5 LHO und Nr. 3.2 AV § 17 LHO) sowie die Voraussetzungen, unter denen eine Veränderung des Stellenrahmens zulässig ist (Nrn. 5 und 6 AV § 17 LHO). Zudem hat der Rechnungshof im Rahmen von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen den Personal- oder Sachaufwand zu prüfen (vgl. § 90 Nr. 4 LHO).

10.5 Erhebungsmethode

Der Rechnungshof hat zu Beginn seiner Prüfung eine **Expertengruppe** aus sechs Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern und drei Gerichtsvollzieher-Prüfungsbeamtinnen und -beamten aus drei Berliner Amtsgerichten gebildet. Gemeinsam mit dieser Expertengruppe hat der Rechnungshof zunächst die Aufgaben der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher im Land Berlin detailliert erfasst und daraus einen Aufgabenkatalog erstellt. Im Anschluss daran hat er alle Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher um eine **prozentuale Selbsteinschätzung** der zeitlichen Verteilung dieser Aufgaben gebeten. Nach Auswertung dieser Selbsteinschätzung wurden durch eine **Selbstaufschreibung** die tatsächlich erbrachten Arbeitszeiten der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher und ihrer Büroangestellten sowie beispielhaft die für die zeitaufwendigen Räumungen erbrachten Zeiten erhoben. Das Ergebnis bestätigte die durch die Selbsteinschätzung erhobenen Werte und deren Belastbarkeit. Auch die sehr hohen Rücklaufquoten bei beiden Erhebungen führten zu statistisch validen Werten, die für die weiteren Berechnungen zugrunde gelegt werden konnten. Grundlage für die Erhebung des Rechnungshofs waren insbesondere die Vorgaben im Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des Bundesministeriums des Innern/Bundesverwaltungsamt sowie die vom Verband für Arbeitsgestaltung, Betriebsorganisation und Unternehmensentwicklung (REFA) entwickelten Methoden. Der hohe Zuverlässigkeitsgrad der ermittelten Werte wurde durch statistische Bewertungsmethoden nachgewiesen. Der Rechnungshof hat auch die Erkenntnisse, Unterlagen und methodischen Vorgehensweisen der Organisationsuntersuchungen zur Personalbedarfsberechnung aus den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg genutzt. 214

Für das Jahr 2016 waren im Haushaltsplan des Landes Berlin 275 Stellen für Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ausgewiesen. Zum Prüfungszeitpunkt waren davon 272 Stellen besetzt. Um die statistische Belastbarkeit der Daten sicherzustellen, hat der Rechnungshof berechnet, dass 160 Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher in eine Stichprobe einbezogen werden müssten. Weil davon auszugehen war, dass nicht alle Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher teilnehmen können (Urlaub, Krankheit), hat sich der Rechnungshof entschlossen, 215

eine **Vollerhebung** durchzuführen. Mit 242 ausgewerteten Selbsteinschätzungen lag die Rücklaufquote bei etwa 90 %, sodass von einer hohen statistischen Validität der Angaben ausgegangen werden kann.

Aus den ermittelten Daten hat der Rechnungshof einen spezifischen Pensenschlüssel für das Land Berlin berechnet, der an die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst ist und künftig für die Personalbemessung des Gerichtsvollzieherwesens im Land Berlin genutzt werden kann.

10.6 Personalbedarfsermittlung

- 216 Der Personalbedarf wird auf der Grundlage der Jahresarbeitsminuten einer Normalarbeitskraft, der anfallenden Jahresarbeitsmenge (Fallzahlen) und der für die einzelnen Aufgaben durchschnittlich benötigten Arbeitszeit wie folgt berechnet (analytisches Verfahren):

$$\text{Personalbedarf (in Stellen)} = \frac{\text{durchschnittlich benötigte Bearbeitungszeit} \times \text{Jahresarbeitsmenge}}{\text{Jahresarbeitsminuten}}$$

10.6.1 Jahresarbeitsminuten

- 217 Eine wesentliche Größe zur Berechnung des Personalbedarfs sind die Jahresarbeitsminuten (JAM) des jeweiligen Untersuchungsbereichs. Die JAM beschreiben die Zeit, die Vollzeitbeschäftigten durchschnittlich für die Arbeitsleistung zur Verfügung steht. Es handelt sich um die **jährlichen Arbeitstage**, vermindert um die durchschnittlichen jährlichen Urlaubs-, Sonderurlaubs- und Krankheitstage, umgerechnet in Minuten.
- 218 Für den Bereich der Justizverwaltung in Berlin sind durchschnittliche JAM vom Kammergericht vorgegeben. Diese betragen für den gehobenen Justizdienst 91.872 JAM und 86.497 JAM für den mittleren Justizdienst für das Jahr 2016. In die Berechnung der JAM fließt als eine wesentliche Größe die Gesundheitsquote des Untersuchungsbereichs ein. Nach Angabe der Amtsgerichte liegt die Gesundheitsquote der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher deutlich über der des mittleren Justizdienstes. Deshalb hat der Rechnungshof für seine Berechnungen die vom Kammergericht vorgegebenen Werte des gehobenen Justizdienstes verwandt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat am 11. August 2017 in dem „Statistische[n] Bericht – Pauschale Gesundheitsquoten der Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst Berlin 2016“ eine Gesundheitsquote für die Beschäftigten im gehobenen Dienst der Amtsgerichte von 93,9 % veröffentlicht. Das würde hingegen 97.560 JAM ergeben.

Für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ist trotz des besonderen Berufsbilds keine gesonderte Gesundheitsquote vorhanden, und damit liegt kein eigener Wert für die JAM als eine notwendige Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs vor.



Für einen Zeitraum von acht Wochen hat der Rechnungshof daher die tatsächlich erbrachte Wochenarbeitszeit für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher und ihrer Bürokräfte (GV-Büro) im Wege der Selbstaufschreibung erhoben. Danach ergab sich für das GV-Büro im Durchschnitt eine **Mehrarbeitszeit von rd. 20 %**. Das waren bei den Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern rd. 24 % und bei den Bürokräften rd. 9 %. Aus den vom Rechnungshof ermittelten Werten ergeben sich tatsächliche JAM von 113.000. 219

Für den Bereich des Justizdienstes sind unterschiedliche JAM veröffentlicht worden, die zudem die tatsächlichen Gegebenheiten nicht annähernd abbilden.

10.6.2 Fallzahlen

Für die Berechnung des Personalbedarfs werden neben den JAM auch **Arbeitsmengen** benötigt. Diese werden über Fallzahlen ermittelt. Die Fallzahlen besagen, wie häufig die einzelnen Aufgaben in einem Jahr angefallen sind (Jahresarbeitsmenge). 220

Der Rechnungshof hat die Fallzahlen aus verschiedenen Quellen ermittelt. Gemäß § 71 GVO führt jede Gerichtsvollzieherin und jeder Gerichtsvollzieher eine Jahresübersicht über die Geschäftstätigkeit nach dem bundeseinheitlichen **Statistikvordruck „GV 12“**. Hierbei handelt es sich um eine kombinierte Eingangs- und Erledigungsstatistik. Nach Ansicht der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung dient dieser Vordruck u. a. der Bemessung des Personalbedarfs. Nicht für alle Aufgaben der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sind jedoch die Fallzahlen im „GV 12“ erfasst. Für einige Aufgaben konnten die Fallzahlen über die Amtsgerichte und das Kammergericht erfragt werden (u. a. die Zahlen aller Zustellungsaufträge). Für die verbleibenden Aufgaben hat der Rechnungshof die Zahlen im Wege der Selbstaufschreibung ermittelt, z. B. „Zeugen und Parteien vorführen“ und „Herausgabe körperlicher Sachen vollstrecken“. 221

Der Vordruck wird daher dem von der Senatsverwaltung beschriebenen Zweck in seiner jetzigen Form nicht gerecht. Er stellt keine Basis für eine ordnungsgemäße Nutzung und Weiterverwendung der Daten für die Bemessung des Personalbedarfs dar.

10.6.3 Aufgabenkatalog

Der Aufgabenkatalog ist die Basis für die Ermittlung des Personaleinsatzes in dem zu untersuchenden Bereich. In ihm werden die **Aufgaben des Untersuchungsbereichs vollumfänglich strukturiert**. Die Dienstkräfte ordnen ihre gesamte Jahresarbeitskapazität (100 %) den Aufgaben des Aufgabenkatalogs (z. B. im Wege der Selbsteinschätzung) zu. Dem Aufgabenkatalog kann anschließend entnommen werden, wie viel Personal prozentual auf die einzelnen Aufgaben entfällt. 222

- 223 Im Rahmen der Prüfung wurden die Aufgaben der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher in einem Aufgabenkatalog detailliert erfasst. Auf dessen Grundlage hat der Rechnungshof einen Selbsteinschätzungsbogen entwickelt, um die Aufgabenschwerpunkte und den Ressourceneinsatz festzustellen.

Zunächst wurde eine allgemeine Differenzierung zwischen Fachaufgaben und sonstigen Aufgaben und zwischen Außen- und Innendienst sowie Wegezeiten vorgenommen. Deren Verteilung stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 50: Ergebnisse der Selbsteinschätzung – Grobgliederung nach Aufgaben

	Prozentuale Verteilung
Fachaufgaben	84,7 %
sonstige Aufgaben	15,3 %

Quelle: Erhebung des Rechnungshofs

Ansicht 51: Ergebnisse der Selbsteinschätzung – Verteilung nach Außen- und Innendienst sowie Wegezeiten

	Prozentuale Verteilung
Außendienst (ohne Wegezeiten)	19,7 %
Wegezeiten	14,0 %
Innendienst	66,3 %

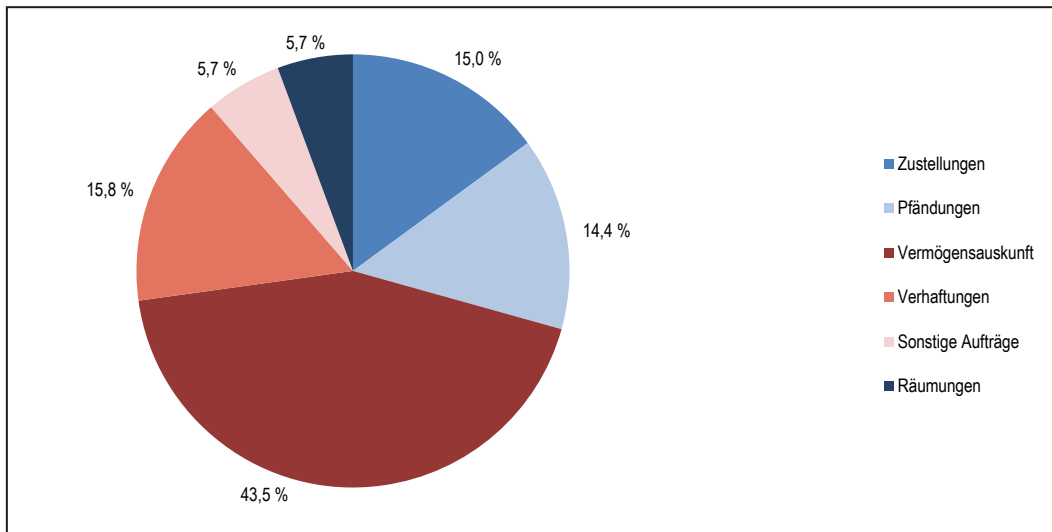
Quelle: Erhebung des Rechnungshofs

Die Fachaufgaben und die sonstigen Aufgaben wurden sodann weiter spezifiziert, sodass wiederum die darauf entfallenden Zeitanteile geschätzt werden konnten.

- 224 Bei den **Fachaufgaben** handelt es sich um Aufgaben, die sich aus der Zweckbestimmung der Organisationseinheit ableiten. Die Fachaufgaben der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sind „Zustellungen“, „Pfändungen“, „Vermögensauskunft“, „Verhaftungen“, „Sonstige Aufträge“ und „Räumungen“. Die Prüfung hat ergeben, dass die Fachaufgaben einen Anteil von rd. 85 % an der Gesamtarbeitszeit der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher haben. Diese untergliedern sich wie folgt:



Ansicht 52: Verteilung der Fachaufgaben



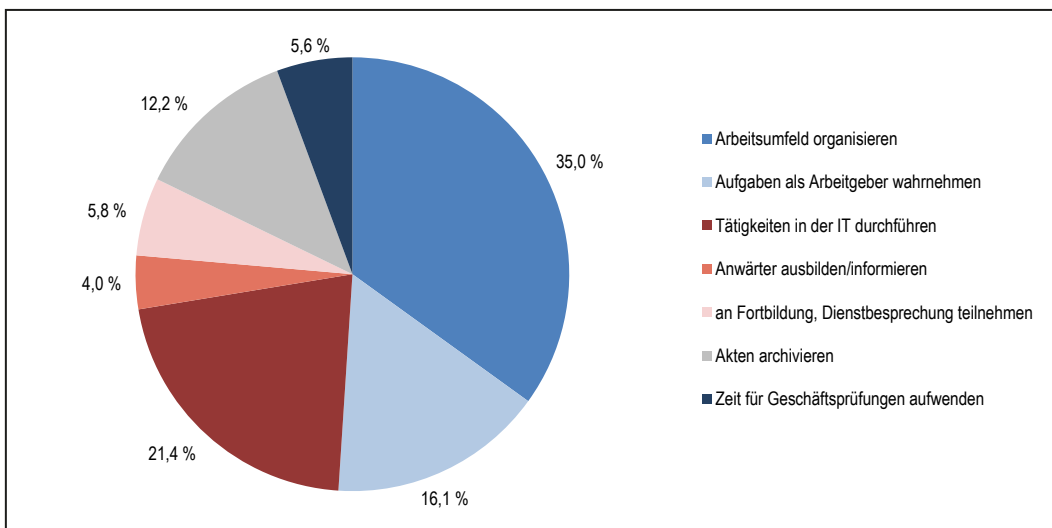
Quelle: Erhebung des Rechnungshofs

Den größten Zeitanteil nimmt die Fachaufgabe „Vermögensauskunft“ ein. Dem folgen die Fachaufgaben „Verhaftungen“, „Zustellungen“ und „Pfändungen“.

Der Bereich der **sonstigen Aufgaben** spiegelt die sogenannten sachlichen Verteilzeiten wider. Diese Aufgaben fallen unabhängig von den Fachaufgaben an und umfassen z. B. „Aufgaben als Arbeitgeber wahrnehmen“ oder „Tätigkeiten in der IT durchführen“. Der Anteil der sonstigen Aufgaben beträgt bei den Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern rd. 15 % und liegt erheblich über dem üblichen Wert für sachliche Verteilzeiten von 7 bis 10 %.²²¹ Er verteilt sich wie folgt:

225

Ansicht 53: Verteilung der sonstigen Aufgaben



Quelle: Erhebung des Rechnungshofs

²²¹ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Januar 2018, Punkt 5.1.3.4

Bei den sonstigen Aufgaben nehmen die Aufgaben „Arbeitsumfeld organisieren“, „Tätigkeiten in der IT durchführen“ und „Aufgaben als Arbeitgeber wahrnehmen“ die meiste Zeit in Anspruch. Diese umfassen insgesamt rd. 72 % der sonstigen Aufgaben. Bezogen auf die zum Prüfungszeitpunkt vorhandenen 275 Stellen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ergibt das rechnerisch eine Bindung von rd. 30 Stellen allein durch diese Aufgaben.

- 226 Bei der Verteilung der sonstigen Aufgaben (sachliche Verteilzeit) bestehen zudem erhebliche **Unterschiede zwischen den Amtsgerichten**. Die erheblichen Unterschiede bei den Zeitanteilen in den Amtsgerichten verdeutlichen, dass trotz gleicher Aufgabenstruktur die Arbeitsabläufe in den einzelnen Amtsgerichten voneinander abweichen und seitens der Senatsverwaltung noch näher zu untersuchen sind.

Ansicht 54: Zeitanteile für sonstige Aufgaben laut Selbsteinschätzung (umgerechnet in Arbeitstage¹)

Amtsgericht	Arbeitsumfeld organisieren	Aufgaben als Arbeitgeber wahrnehmen	Tätigkeiten in der IT durchführen	Anwärter ausbilden/informieren	an Fortbildung, Dienstbesprechung teilnehmen	Akten archivieren	Zeit für Geschäftsprüfungen aufwenden	Summe
– Arbeitstage –								
Charlottenburg	27	12	21	4	5	8	4	81
Köpenick	13	7	7	0	1	2	2	32
Lichtenberg	21	6	12	1	2	12	2	56
Mitte	17	5	9	2	3	7	3	46
Neukölln	12	6	6	1	1	2	1	29
Pankow-Weißensee	20	11	11	4	6	5	3	60
Schöneberg	13	5	6	1	2	4	2	33
Spandau	11	8	12	1	4	3	2	41
Tempelhof-Kreuzberg	11	5	6	3	3	6	3	37
Wedding	11	6	7	1	1	3	2	31
Durchschnitt	15	7	9	2	3	5	2	43

Quelle: Erhebung des Rechnungshofs

1 Die Angabe der Arbeitstage pro Jahr bezieht sich auf das GV-Büro (d. h. eine Gerichtsvollzieherin/ ein Gerichtsvollzieher mit einer 40-Stunden-Woche und eine Bürokräft mit einer 20-Stunden-Woche).

- 227 Ohne die gewährte Eigenverantwortung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher grundsätzlich infrage zu stellen, wäre eine Organisation in Betracht zu ziehen, bei dem den Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern Räume, Sachmittel und Bürokräfte gestellt werden. Eine solche Organisationsform würde die Bürokostenentschädigung entbehrlich machen, da die Büroausstattung (Beschaffung und Gebäudemanagement) einschließlich einer einheitlichen IT-Ausstattung und der für die Unterstützungsleistungen notwendigen Bürokräfte durch das jeweilige Amtsgericht zur Verfügung gestellt werden würde. So ließen sich bei-



spielsweise durch einen **zentralen Service-Pool** für die administrativen Arbeiten der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher die Aufgaben standardisierter und effizienter wahrnehmen. Dadurch sind **Optimierungspotenziale** zu erwarten, die durch die Senatsverwaltung detailliert untersucht werden sollten.

10.6.4 Basiszahlen

Aus den tatsächlichen JAM, den Fallzahlen und den prozentualen Zeitanteilen der Fachaufgaben hat der Rechnungshof die **durchschnittlichen benötigten Bearbeitungszeiten** (Basiszahlen) für die sechs Fachaufgaben ermittelt. 228

Bei den Zustellungen hat der Rechnungshof gesonderte Basiszahlen für Amtsgerichte mit sogenannten Zustellinseln ermittelt. In deren Zuständigkeitsbereich liegen große Drittschuldner (z. B. Banken). Dort ist der Aufwand für eine Zustellung geringer als in den übrigen Fällen. Insgesamt ist aus der Ansicht ersichtlich, dass die Zeitintensität der Aufgaben erheblich voneinander abweicht.

Ansicht 55: Basiszahlen

Basiszahlbereiche	Basiszahl (Fachaufgabe zzgl. Verteilzeiten in Minuten)
Zustellungen (Gesamtrechnung)	25
Amtsgericht mit Zustellinseln	15
Amtsgericht ohne Zustellinseln	66
Pfändungen	43
Vermögensauskunft	69
Verhaftungen	90
sonstige Aufträge	17
Räumungen	436

Quelle: Erhebung des Rechnungshofs

Diese Basiszahlen sind die Grundlage für die Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs. Der notwendige Personalbedarf wird berechnet, indem die Basiszahlen mit den Fallzahlen multipliziert und durch die vom Kammergericht vorgegebenen JAM (vgl. T 218) auf Grundlage einer 40-Stunden-Woche dividiert werden. Daraus ergibt sich ein **Stellenbedarf** von 348 Stellen. Derzeit verfügen die Amtsgerichte Berlins über 275 Stellen für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher bei einem von der Senatsverwaltung ermittelten Stellenbedarf von 326 Stellen. Der rechnerische Mehrbedarf gegenüber der jetzigen Stellenausstattung beträgt demnach 73 Stellen. 229

Auf Basis der KLR-Daten hat der Rechnungshof die **zusätzlichen Kosten** für diese Stellen auf der Grundlage der ausgewiesenen Teilkosten berechnet. Für das Jahr 2016 betragen danach die Kosten für den zusätzlichen Stellenbedarf rd. 7,7 Mio. €. Berücksichtigt man auch die ausgewiesenen durchschnittlichen Erlöse aus Gebühren der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher, ständen diese in der Grö-

ßenordnung von rd. 5,1 Mio. € dem gegenüber. Das würde zu einem finanziellen Mehrbedarf von rd. 2,6 Mio. € führen.

10.7 Kosten- und Leistungsrechnung

- 230 Der Rechnungshof hat die Daten der KLR für den Bereich der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ausgewertet. Aufgrund der Gesetzesänderung im Jahr 2013 (vgl. T 210) hat er die Jahre 2013 bis 2016 einbezogen.

Die Fallzahlen im Zeitraum 2013 bis 2015 blieben mit jeweils rd. 700.000 nahezu konstant. Im Jahr 2016 waren die Fallzahlen jedoch um ca. 33.000 rückläufig (rd. 5 %).

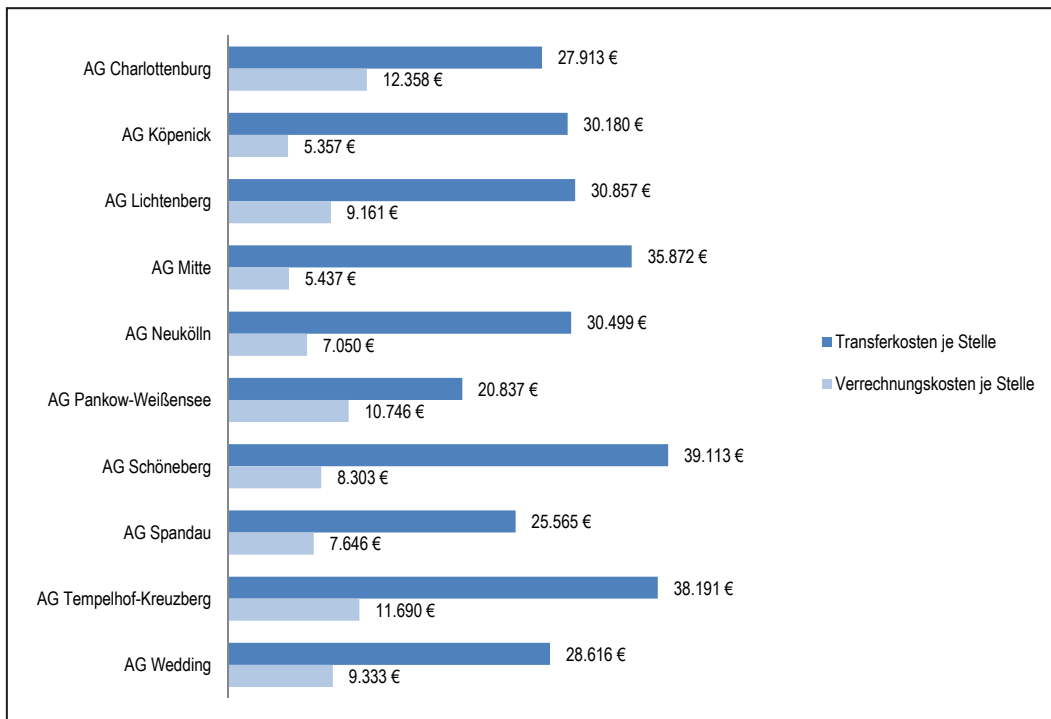
Innerhalb der Kosten stellen die Transfer- und Verrechnungskosten eine wesentliche Position dar, die im Gegensatz zu den Personalkosten in einem gewissen Umfang beeinflussbar ist. Grundsätzlich sind unter **Transferkosten** in der KLR Zahlungen zu verstehen, die ohne direkte Gegenleistung von einer öffentlichen Einrichtung geleistet werden, z. B. die Sozialhilfe. Die Transferkosten umfassen bei dem Produkt „Gerichtsvollzieher/innen (AG)“ die Zahlungen an die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher aufgrund der VollstrVergV und der BKEntschV-GV. Die Transferkosten sind in den letzten Jahren insgesamt annähernd gleich hoch geblieben trotz sinkender Fallzahlen.

Die **Verrechnungskosten** sind Kosten, die durch die Fachaufsicht über die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher verursacht werden. Die Fachaufsicht in den Amtsgerichten umfasst insbesondere die Geschäftsprüfungen. Die Verrechnungskosten sind nach einem Abfall im Jahr 2014 demgegenüber in 2015 und 2016 signifikant angestiegen.

Es bestehen deutliche Unterschiede in der Höhe der Transfer- und Verrechnungskosten zwischen den Amtsgerichten.



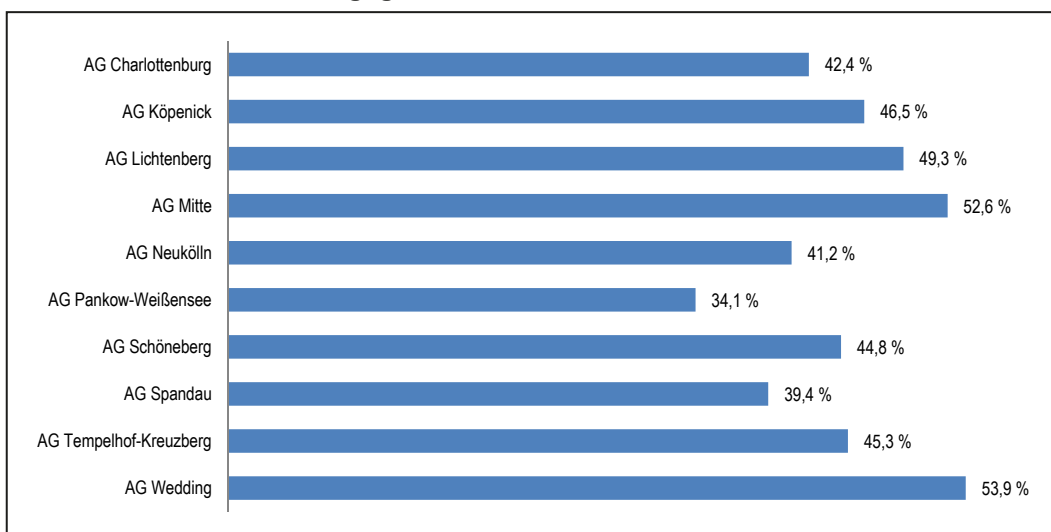
Ansicht 56: Transfer- und Verrechnungskosten im Jahr 2016 je Gerichtsvollzieherin bzw. Gerichtsvollzieher



Quelle: Berechnungen des Rechnungshofs aus den Werten der KLR, Produkt „Gerichtsvollzieher/innen (AG)“, Stand: Januar 2018

Im folgenden Diagramm sind die Deckungsgrade (Verhältnis von Kosten und Erlösen) in Prozent dargestellt.

Ansicht 57: Kostendeckungsgrad im Jahr 2016



Quelle: Berechnung des Rechnungshofs aus den Werten der KLR Produkt „Gerichtsvollzieher/innen (AG)“, Stand: Januar 2018

- 231 Insgesamt arbeiten die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher nicht kostendeckend. Der **Deckungsgrad** liegt bei den meisten Amtsgerichten **zwischen 40 % und 50 %**.

Die Auswertung der KLR zeigt vor allem aber die deutlichen Unterschiede zwischen den Amtsgerichten auf. Die Ergebnisse der KLR als eine Basis für ein Benchmarking zwischen den Amtsgerichten sind bisher von der Senatsverwaltung nicht für einen Best-Practice-Vergleich genutzt worden, um daraus Ansätze für Optimierungsmaßnahmen abzuleiten.

10.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 232 Die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung hat zugesagt, eine Berechnung des Personalbedarfs für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher auf der Grundlage verlässlicher Basiszahlen schnellstmöglich umzusetzen. Kontakte mit den Fachreferaten seien bereits aufgenommen. Grundlegende organisatorische Veränderungen würden unter Einbindung der Geschäftsbereiche, der Gremien und der Interessenverbände ergebnisoffen geprüft werden. Daneben sollen auch die im Rahmen der Auswertung der KLR-Daten zutage getretenen Unterschiede zwischen den Amtsgerichten Berücksichtigung finden.

Es sei beabsichtigt, zukünftig JAM für Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher zu ermitteln.

Die Senatsverwaltung hat zudem bestätigt, dass der bundeseinheitliche Vordruck „GV 12“ in seiner jetzigen Form nicht uneingeschränkt für die Bemessung des Personalbedarfs der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher herangezogen werden kann. Eine bundeseinheitliche Anpassung des Vordrucks „GV 12“ könne jedoch nicht kurzfristig erreicht werden. Für die Übergangszeit solle ein an die Berliner Gegebenheiten angepasster Erhebungsbogen entwickelt werden.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen der Senatsverwaltung positiv.

10.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 233 Der Rechnungshof hat ein Berechnungsmodell des notwendigen Personalbedarfs für die Aufgabenerfüllung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher entwickelt. Es ermöglicht eine angemessene Verteilung der Ressourcen auf die jeweiligen Amtsgerichte und bildet flexibel den vom Auftragseingang abhängigen Personalbedarf ab. Bei veränderten Anforderungen durch gesetzliche Vorgaben oder der grundlegenden organisatorischen Änderungen muss geprüft werden, ob die Basiszahlen angepasst werden müssen. Er hat damit eine Grundlage geschaffen, dass die Senatsverwaltung auch im Bereich des Einsatzes der Gerichtsvollzie-

herinnen und Gerichtsvollzieher einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz gemäß § 7 LHO sicherstellen kann.

Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof gegenüber der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung:

- Für das Land Berlin sind keine verlässlichen Kennzahlen für die Ermittlung des Personalbedarfs an Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern vorhanden. Der Personalbedarf an Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern wurde daher aufgrund nicht sachgerechter Basiszahlen ermittelt.
- Die ermittelten sachlichen Verteilzeiten der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher beanspruchen über 15 % der Gesamtarbeitszeit. Davon macht wiederum die Betreuung der von den Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern unterhaltenen IT-Systeme mehr als 20 % aus. Damit liegen die Verteilzeiten deutlich über dem verwaltungsüblichen Durchschnitt.
- Für die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ist bisher keine eigene Gesundheitsquote als Grundlage für die Berechnung der JAM ermittelt worden, obwohl das besondere Berufsbild der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher dies erforderlich macht.
- Der von der Senatsverwaltung verwendete bundeseinheitliche Vordruck „GV 12“ bildet die Geschäftstätigkeit der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher nicht zuverlässig ab.
- Es sind erhebliche Unterschiede bei den Arbeitsabläufen in den Amtsgerichten erkennbar. Ablauforganisatorische Optimierungspotenziale sind jedoch von der Senatsverwaltung noch nicht untersucht worden.
- Insgesamt arbeiten die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher nicht kostendeckend. Die Ergebnisse der KLR sind jedoch von der Senatsverwaltung nicht für einen Best-Practice-Vergleich genutzt worden.

Der Rechnungshof erwartet, dass – möglichst unter Einbeziehung der im Rahmen der Prüfung etablierten Expertengruppe – die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung 234

- **die Ergebnisse der Prüfung durch den Rechnungshof als Grundlage für eine aktualisierte Personalbedarfsberechnung nutzt,**
- **nach größeren organisatorischen Veränderungen die Basiszahlen und den sich ergebenden Personalbedarf den tatsächlichen Gegebenheiten anpasst,**
- **umfassend überprüft, inwieweit die Wahrnehmung der sonstigen Aufgaben (sachliche Verteilzeiten) durch Änderung der Organisation, der Technikausstattung oder des Personaleinsatzes optimiert werden kann,**
- **für das besondere Berufsbild der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher spezifische JAM ermittelt,**

- durch einen Kennzahlenvergleich der Amtsgerichte untereinander Optimierungspotenziale ermittelt und dazu Geschäftsprozessanalysen durchführt und
- sich für die Überarbeitung des Vordrucks „GV 12“ einsetzt.

11 Überhöhte Ausgaben durch Nichtausschöpfen von niedrigschwelligen Angeboten im Betreuungswesen

Mit dem ab 1. Juli 2014 geltenden Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde sollten Betroffene bessere und vorrangige Hilfestellungen durch die Betreuungsbehörden erhalten. Hierfür sollen die Betreuungsbehörden im Auftrag der Amtsgerichte vor Anordnung einer rechtlichen Betreuung einen Sozialbericht fertigen und prüfen, ob durch andere, niedrigschwellige Hilfen eine Betreuung vermieden werden könnte. Die Amtsgerichte forderten zeitgleich mit den Sozialberichten auch die medizinischen Gutachten an, ohne dass die Erkenntnisse der Betreuungsbehörden zur Notwendigkeit einer Betreuung vorlagen.

11.1 Einleitung

- 235 Nach § 1896 BGB bestellt das Betreuungsgericht für Volljährige, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ihre Angelegenheiten nicht selbst erledigen können, auf Antrag oder von Amts wegen eine Betreuerin/einen Betreuer.

Eine Betreuerin/ein Betreuer darf nur für die Aufgabenkreise eingesetzt werden, in denen eine **Betreuung** auch tatsächlich erforderlich ist (§ 1896 Abs. 2 BGB). Eine Betreuung ist nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten der/des Volljährigen durch eine Bevollmächtigte/einen Bevollmächtigten oder durch andere Hilfen ohne Bestellung einer gesetzlichen Vertreterin/eines gesetzlichen Vertreters ebenso gut wie durch eine Betreuerin/einen Betreuer besorgt werden können. Gemäß § 1897 BGB kann Betreuerin/Betreuer eine natürliche Person, eine selbständige Berufsbetreuerin/ein selbständiger Berufsbetreuer, eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter eines Betreuungsvereins (Vereinsbetreuerin/Vereinsbetreuer) oder eine Dienstkraft einer Betreuungsbehörde (Amtsbetreuerin/Amtsbetreuer) sein. Bei der Auswahl sind die von der/dem Betroffenen geäußerten Wünsche zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass **vorrangig ehrenamtliche Betreuerinnen/Betreuer** einzusetzen sind. Nur wenn keine geeignete Person zur Übernahme der Betreuung zur Verfügung steht, ist eine Berufsbetreuerin/ein Berufsbetreuer einzusetzen. Vereins- und Behördenbetreuerinnen/Vereins- und Behördenbetreuer sind nur dann einzusetzen, wenn Betroffene nicht durch ehrenamtliche oder Berufsbetreuerin-

nen/Berufsbetreuer hinreichend betreut werden können. Jede Berufsbetreuerin/jeder Berufsbetreuer muss der örtlich zuständigen Betreuungsbehörde jährlich die Anzahl der von ihm im Kalenderjahr berufsmäßig geführten Betreuungen sowie die Höhe der Vergütung mitteilen (§ 10 Abs. 1 VBVG²²²). Die Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer müssen auch die Amtsgerichte über Zahl und Umfang der berufsmäßig geführten Betreuungen informieren (§ 1897 Abs. 8 BGB). Alle Betreuerinnen/Betreuer müssen gemäß § 1840 Abs. 1 BGB grundsätzlich einmal jährlich einen Rechenschaftsbericht über jede geführte Betreuung an das Amtsgericht senden.

Berufs- und Vereinsbetreuerinnen/Berufs- und Vereinsbetreuern steht eine **gesetzliche Vergütung** zu. **Ehrenamtliche Betreuerinnen/Betreuer** erhalten eine pauschale **Aufwandsentschädigung** und sind deshalb kostengünstiger. Verfügen Betreute nicht über ausreichendes Einkommen, um für die Kosten ihrer rechtlichen Betreuung selbst aufzukommen, kann die Vergütung gemäß § 1 Abs. 2 VBVG aus der Staatskasse verlangt werden. Die Ausgaben für die Aufwandsentschädigungen und Vergütungen für die Betreuung werden im Haushaltsplan der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung²²³ veranschlagt.

Für die Umsetzung des Betreuungsrechts sind im Land Berlin verschiedene Behörden zuständig. Die zuständigen **Amtsgerichte**²²⁴ werden in ihrer Tätigkeit durch die Betreuungsbehörden der Bezirksamter²²⁵ unterstützt.

Liegt einem Amtsgericht ein Antrag auf Anordnung einer Betreuung vor, muss für die Beurteilung der Sachlage gemäß § 280 Abs. 1 FamFG²²⁶ ein **medizinisches Sachverständigengutachten** und von den Betreuungsbehörden ein **Sozialbericht** über die betroffene Person eingeholt werden.²²⁷ Auf der Grundlage dieser Informationen und der **richterlichen Anhörung** soll das Amtsgericht ein umfassendes Bild über die Betroffenen erlangen, um über die Notwendigkeit und den Umfang einer Betreuung zu entscheiden.

11.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Im **Bundesdurchschnitt** wurden im Jahr 2005 1,2 Mio. Menschen rechtlich be- 236
treut. Im Jahr 2014 standen bundesweit 1,3 Mio. Menschen unter Betreuung. Dies entspricht einer **Steigerung** um 8,3 %. In **Berlin** wurden im Jahr 2005 61.028 Menschen rechtlich betreut, im Jahr 2014 waren es nur noch 56.861 volljährige Menschen. Dies entspricht einem **Rückgang** von 7 %.

222 Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz – VBVG)

223 Haushaltsplan von Berlin, Einzelplan 6, Kapitel 0622, 0624, 0625 und 0626, Titel 52601

224 § 23a Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 Nr. 1 Gerichtsverfassungsgesetz

225 § 1 Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz – BtBG) i. V. m. § 1 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AGBtG)

226 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG)

227 Ausnahme: sogenannte Eilt-Fälle

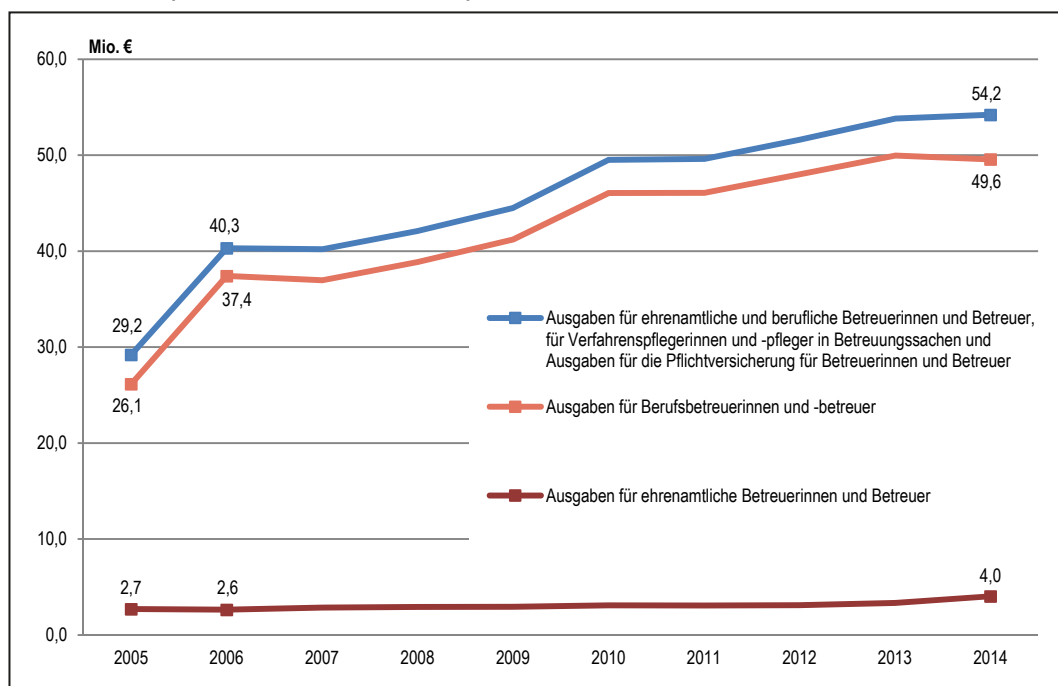
Die **Ausgaben im Bundesdurchschnitt** sind im Zeitraum von 2005 bis 2014 von 500 Mio. € auf rd. 842 Mio. €, somit **um 60 % angestiegen**. Im selben Zeitraum stiegen in Berlin die jährlichen Ausgaben für die gerichtlichen Betreuungsverfahren von 29,2 Mio. € um 25 Mio. € auf 54,2 Mio. €. Die **Ausgaben für die rechtliche Betreuung in Berlin** haben sich damit **um 84 % erhöht**.

Der Rechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, den Ist-Zustand festzustellen, die Ursachen für den Ausgabenanstieg zu untersuchen und **Optimierungsmöglichkeiten** aufzuzeigen. Der Rechnungshof hat hierfür bei der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung und in vier Berliner Amtsgerichten geprüft.

11.3 Ausgabenentwicklung

- 237 Die Ausgaben für Betreuungsverfahren in Berlin haben sich im Zeitraum 2005 bis 2014 wie folgt entwickelt:

Ansicht 58: Ausgabenentwicklung für Betreuungsverfahren in Berlin (Zeitraum 2005 bis 2014)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Berichts des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V., Kostenabfrage der Länder – Übersicht der Jahre 2004 bis 2008; Übersicht Kammergericht: Kostenentwicklung in Rechtssachen der ordentlichen Gerichtsbarkeit von 2000 bis 2014

Der Ausgabenanstieg in den Jahren 2005 und 2006 bei den beruflich geführten Betreuungen ist vor allem auf die zum 1. Juli 2005 eingeführte Pauschalvergütung für die Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer zurückzuführen. Die Pauschalsätze für die Vergütung der Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer sind seit dem 1. Juli 2005 nicht erhöht worden. Trotzdem sind die Ausgaben für die Berufsbetreuerinnen/Be-



rufsbetreuer von 37,4 Mio. € im Jahr 2006 auf 49,6 Mio. € im Jahr 2014, also um 12,2 Mio. € bzw. 32,6 % gestiegen.

Der **Ausgabenanstieg** hat seine Ursache vor allem in der **Veränderung der Struktur der Betreuung**. Die Zahl der Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer ist sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den insgesamt bestellten Betreuungen gestiegen. Dies zeigt die folgende Ansicht:

Ansicht 59: Übersicht der Betreuungsverfahren und der bestellten Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer in Berlin in den Jahren 2008 bis 2014

Jahr	Betreuungsverfahren per 31.12. insgesamt	Bestellte Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer per 31.12. insgesamt	
		absolut	in %
2008	57.404	28.184	49,10
2009	58.375	32.191	55,16
2010	58.245	34.728	59,62
2011	56.316	35.805	63,58
2012	56.371	36.391	64,56
2013	55.197	36.526	66,17
2014	55.599	37.104	66,74

Quelle: Antwort der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz vom 2. Oktober 2013 auf eine Kleine Anfrage (Drs 17/12631) bis Jahr 2012; Jahre 2013 und 2014 Kammergericht Berlin; eigene Berechnungen

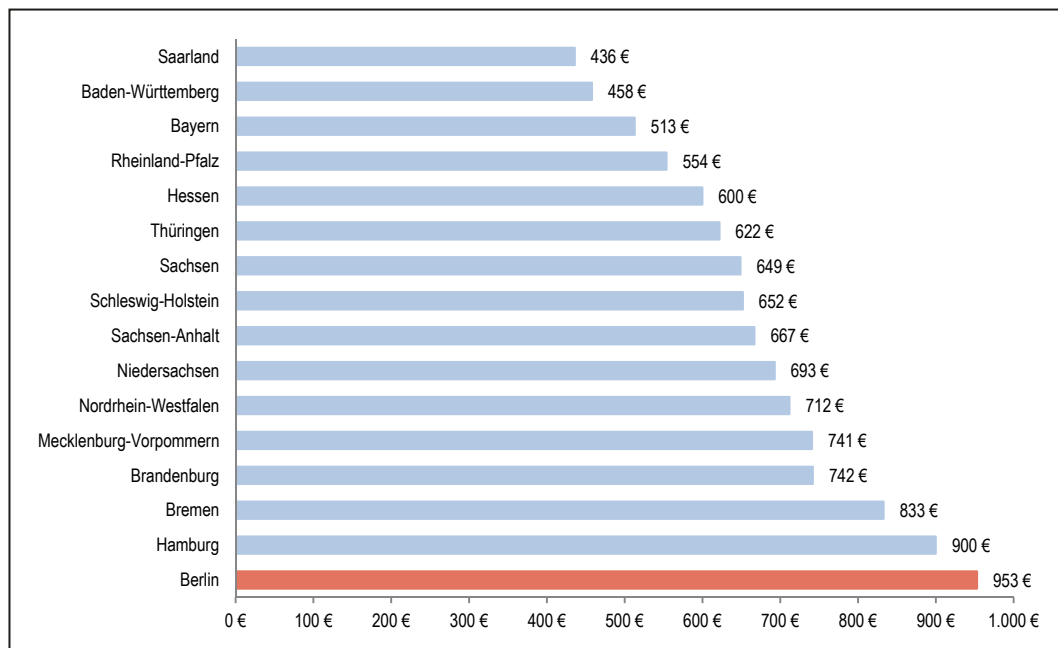
Während im Jahr 2008 bei 57.404 Betreuungsverfahren insgesamt 28.184 Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer bestellt waren (49,1 %), stieg dieser Vomhundertsatz bereits auf 63,6 % im Jahr 2011 und auf 66,7 % im Jahr 2014. Eine Berufsbetreuerin/ein Berufsbetreuer erhält eine Vergütung von bis zu 3.630 € pro Jahr. Dagegen beträgt die Aufwandspauschale für die ehrenamtlichen Betreuerinnen/Betreuer lediglich 399 € jährlich.

Der Ausgabenanstieg für die ehrenamtlichen Betreuungen ab dem Jahr 2014 ist u. a. zum Teil auf die Erhöhung der Aufwandspauschale von 323 € auf 399 € ab 1. August 2013 zurückzuführen.

Die Strukturveränderung in den Betreuungsverfahren ist mit einem deutlichen Anstieg der Berufsbetreuungen und damit entsprechend höheren Ausgaben verbunden.

Die Ausgaben der einzelnen Bundesländer je Betreuungsverfahren im Jahr 2014 stellen sich wie folgt dar:

238

Ansicht 60: Ausgaben der Bundesländer je Betreuungsverfahren im Jahr 2014

Quelle: Bundesamt für Justiz: Justizstatistik GÜ 2 der Amtsgerichte 2002 bis 2014

Berlin hatte im Jahr 2014 im Bundesvergleich die höchsten Ausgaben je Betreuungsverfahren.

11.4 Vorsorgevollmachten

- 239** Eine Betreuung ist nicht erforderlich, soweit eine Bevollmächtigte/ein Bevollmächtigter die Angelegenheiten für die Volljährige/den Volljährigen erledigen kann (§ 1896 Abs. 2 BGB). Grundsätzlich kann somit eine **rechtliche Betreuung vermieden werden**, wenn eine volljährige Person eine entsprechende **Vorsorgevollmacht** erteilt hat. Mit dieser Vorsorgevollmacht wird eine Person berechtigt, in festgelegten Angelegenheiten rechtsgeschäftlich für die Vollmachtgeberin/den Vollmachtgeber zu handeln. Seit dem 1. September 2009 ist das Instrument der Vorsorgevollmacht gesetzlich im Bürgerlichen Gesetzbuch verankert (§ 1901c BGB). Durch diese Änderung wird das Betreuungsrecht stärker von den **Grundsätzen der Erforderlichkeit und Nachrangigkeit** geprägt. Die Freiheitssphäre der/des Betroffenen soll so wenig wie möglich durch staatliche Eingriffe eingeschränkt werden. Das Zentrale Vorsorgeregister der Bundesnotarkammer steht allen volljährigen Bürgerinnen und Bürgern als Registriersystem für Vorsorgevollmachten zur Verfügung, damit jede Vorsorgeurkunde bei Bedarf auch bekannt wird. Eine **Abfrage beim Zentralen Vorsorgeregister** vor Einleitung eines Betreuungsverfahrens durch die Amtsgerichte ist somit ein unverzichtbares Instrument, um unnötige Betreuungsverfahren zu vermeiden.
- 240** In dem Umfang, in dem Vorsorgevollmachten wirksam erteilt werden, entfällt vielfach die Notwendigkeit einer Betreuungsanordnung und damit die für die Betreu-

ung ggf. aus der Staatskasse zu leistende Vergütung. Um dies zu erreichen, hat der Gesetzgeber mit dem Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetz das Instrument der Vorsorgevollmacht gestärkt. Im Rahmen einer Vorsorgevollmacht ist es auch möglich festzulegen, wer für den Fall einer Betreuung diese Aufgabe ehrenamtlich übernehmen soll, falls die Angelegenheiten der/des Betroffenen nicht ausreichend von einer/einem Bevollmächtigten wahrgenommen werden können (Betreuungsverfügung). Auch zur Vermeidung von Betreuungskosten ist es deshalb angezeigt zu **prüfen, ob Vorsorgevollmachten erteilt worden sind**.

11.5 Vorrang des Ehrenamtes

Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer sollen nur in den Fällen bestellt werden, in denen keine andere geeignete Person als ehrenamtliche Betreuerin/ehrenamtlicher Betreuer zur Verfügung steht (§ 1897 Abs. 6 BGB). Das Gericht soll die Berufsbetreuerin/den Berufsbetreuer entlassen, wenn die/der Betreute durch eine oder mehrere andere Personen außerhalb einer beruflichen Betreuung betreut werden kann (§ 1908b Abs. 1 Satz 3 BGB). Werden der Berufsbetreuerin/dem Berufsbetreuer entsprechende Umstände bekannt, so ist sie/er verpflichtet, dies dem Gericht mitzuteilen (§ 1897 Abs. 6 Satz 2 BGB). 241

Ehrenamtliche Betreuerinnen/Betreuer erhalten für ihre Tätigkeit gemäß § 1835a Abs. 1 BGB i. V. m. § 22 Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz auf Antrag eine jährliche Aufwandspauschale von 399 € je Betreuungsfall. Die Vergütungsansprüche beruflich tätiger Betreuerinnen/Betreuer sind hingegen im Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz geregelt und betragen je nach Qualifikation der Betreuerin/des Betreuers pauschal 27 €, 33,50 € bzw. 44 € pro Stunde. Eine Berufsbetreuerin/ein Berufsbetreuer erhält für die Führung einer Betreuung im ersten Jahr je nach Fallkonstellation und Qualifikation eine Vergütung von mindestens 1.134 € und höchstens 3.630 €, ab dem zweiten Jahr zwischen 648 € und 2.376 € jährlich. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Einstufung der Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer in die Vergütungspauschalen oft nicht nachvollziehbar war. Es lagen teilweise keine oder unvollständige Unterlagen zur Anerkennung der Qualifikation vor. Die **Einstufung einer Berufsbetreuerin/eines Berufsbetreuers** kann zudem **unterschiedlich** sein, weil sie jeweils vor Festsetzung der Vergütung durch die Rechtspflegerinnen/Rechtspfleger der Amtsgerichte für jeden Einzelfall vorgenommen werden muss. 242

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Amtsgerichte in der Regel den Betreuervorschlägen der Betreuungsbehörden folgen, nachdem diese entsprechende Ermittlungen im sozialen Umfeld der/des Betroffenen durchgeführt haben. Nur in wenigen Fällen wurde eine ehrenamtliche Betreuerin/ein ehrenamtlicher Betreuer vorgeschlagen. Die Amtsgerichte haben daher überwiegend eine höher vergütete Berufsbetreuerin/einen höher vergüteten Berufsbetreuer bestellt. 243

11.6 Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden

- 244 **Betreuungsbehörden** sind gemäß § 1 BtBG i. V. m. § 1 Abs. 1 AGBtG in Berlin die **Bezirksämter**. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist überörtliche Betreuungsbehörde (§ 1 Abs. 2 AGBtG), eine Fachaufsicht über die Betreuungsbehörden der Bezirksämter besteht nicht.

Zum 1. Juli 2014 trat das Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde in Kraft. Die **Verzahnung von Betreuungs- und Sozialrecht** sollte durch dieses Gesetz verstärkt werden. Durch die Stärkung der Betreuungsbehörde sollten Betroffene bessere Möglichkeiten erhalten, nach fachkompetenter Beratung selbstbestimmte Vorsorge zu treffen oder durch **andere, niedrigschwellige Hilfen** eine rechtliche Betreuung zu vermeiden.²²⁸

Deshalb muss vor Bestellung einer Betreuerin/eines Betreuers zunächst die Betreuungsbehörde vom Amtsgericht angehört werden (§ 279 Abs. 2 FamFG). Ziel dieser Verfahrensweise ist, durch die fachliche Beratung der Betreuungsbehörde eventuell mögliche andere Hilfen zu vermitteln und auszuschöpfen. Die Betreuungsbehörde soll auch im sozialen Umfeld der/des Betroffenen ermitteln, um weitere Hilfe- und Betreuungsmöglichkeiten generieren zu können. Die **Betreuungsbehörde** ist verpflichtet, nach einem persönlichen Besuch bei der/dem Betroffenen einen **Sozialbericht anzufertigen**. Aus diesem kann das Amtsgericht Informationen über die persönliche, gesundheitliche und soziale Situation der/des Betroffenen sowie über die Erforderlichkeit der Betreuung oder geeigneter anderer Hilfen entnehmen und in seine Entscheidung einfließen lassen. So könnten durch die Vermittlung geeigneter anderer Hilfen, wie z. B. Eingliederungshilfe oder Einzelfallhilfe, rechtliche Betreuungen vermieden werden. Das **Recht auf Selbstbestimmung** der/des Betroffenen wäre durch diese Vorgehensweise so weit wie möglich gewahrt.

Durch das Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden hat der Gesetzgeber geregelt, dass die/die Sachverständige den Bericht der Betreuungsbehörde, sofern dieser bei der Erstellung des Gutachtens vorliegt, berücksichtigen soll. Der Bericht der Betreuungsbehörde liefert zusätzliche Informationen über die Betroffene/den Betroffenen. So könnte im Einzelfall eine Betreuung vermieden werden.

- 245 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Amtsgerichte die **Sozialberichte** der Betreuungsbehörden überwiegend **zeitgleich mit den Sachverständigengutachten** in Auftrag gegeben haben. Diese Verfahrensweise führte dazu, dass in vielen Fällen die medizinischen Gutachten erstellt wurden, ohne dass die Erkenntnisse aus den Sozialberichten mit einfließen konnten, da diese zum Zeitpunkt der Begutachtung noch nicht vorlagen. Die Betreuungsbehörden hatten durch diese Verfahrensweise **keinen zeitlichen Spielraum**, sich vor der Erstellung des me-

²²⁸ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs 17/13419)

dizinischen Gutachtens einen Überblick über die persönlichen Verhältnisse der Betroffenen zu verschaffen und zu prüfen, ob andere, niedrighschwellige Hilfemöglichkeiten in Betracht gekommen wären. Die Möglichkeiten, geeignete Personen zur ehrenamtlichen Führung der Betreuungen zu finden, wurden ebenfalls nicht ausgeschöpft. Der Rechnungshof hat auch festgestellt, dass die Sozialberichte von sehr unterschiedlicher Qualität und Aussagekraft waren.

11.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Justiz zuständige Senatsverwaltung hat zu den Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs Folgendes ausgeführt:

246

Die Senatsverwaltung ist der Auffassung, dass sie keine allgemeine und umfassende Zuständigkeit im Betreuungsrecht besitze. Eine Initiierung, Förderung oder Bewerbung sozialpolitischer Maßnahmen sowie die Kontrolle der Erfüllung der Aufgaben der Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine falle nach Ansicht der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung nicht in ihren Aufgabenbereich. Dennoch hat sie strukturelle Defizite im Bereich des Betreuungswesens eingeräumt und auf aktuelle bundesweite Forschungsvorhaben zur Qualität der rechtlichen Betreuung und zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ hingewiesen. Die Senatsverwaltung hat zudem darauf hingewiesen, dass eine verwaltungsseitige Vorgabe zur Zusammenarbeit zwischen Betreuungsbehörden und Gerichten die richterliche Unabhängigkeit sowie die sachliche Unabhängigkeit der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger verkennen würde.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, darauf einzuwirken, dass die Ergebnisse der Sozialberichte möglichst in die medizinischen Gutachten einfließen sollten, hat die für Justiz zuständige Senatsverwaltung ebenfalls unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit bzw. der sachlichen Unabhängigkeit der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger zurückgewiesen. Maßgebliche Richtschnur sei zudem nicht das finanzielle Interesse der Landeskasse, sondern die gesetzlichen Maßstäbe. Diese sähen nach § 279 Abs. 2 FamFG eine Anhörung der Betreuungsbehörde vor. Wann diese erfolge, sei eine Frage der sachgerechten Verfahrensgestaltung. Da die Anfertigung von Sozialberichten nicht selten mehrere Monate in Anspruch nehme, sei es im Sinne der Betroffenen und einer zügigen Verfahrensgestaltung häufig sinnvoll, mit der Beauftragung einer/eines Sachverständigen nicht bis zur Vorlage eines Sozialberichts abzuwarten. Die Senatsverwaltung hat auch angeführt, dass entgegen den Feststellungen des Rechnungshofs in den meisten Fällen der Sozialbericht und das medizinische Gutachten etwa zeitgleich vorliegen würden. Eine ausreichende personelle Ausstattung der Betreuungsbehörden sei eine wichtige Voraussetzung, damit diese zeitnah aussagekräftige Sozialberichte erstellen könnten. Nach Ansicht der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung wäre zur Vermeidung von Betreuungen überdies die tatsächliche Stärkung anderer sozialpolitischer Instrumente hilfreich.

Der Forderung des Rechnungshofs, einen möglichen Wechsel von einer Berufsbetreuung zu einer ehrenamtlichen Betreuung regelmäßig zu prüfen, ist die für Justiz zuständige Senatsverwaltung gefolgt. Sie hat jedoch darauf hingewiesen, dass häufig keine ehrenamtlichen Betreuerinnen/Betreuer zur Verfügung stünden. Sollten geeignete ehrenamtliche Personen dem Gericht bekannt werden, würden diese bei der Entscheidung der Betreuerauswahl berücksichtigt werden. Eine intensivere Bewerbung des Ehrenamts in der rechtlichen Betreuung falle nicht in die Zuständigkeit der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung.

Der Annahme des Rechnungshofs, wonach Vorsorgevollmachten zur Absenkung der Betreuungsverfahren beitragen können, hat die für Justiz zuständige Senatsverwaltung grundsätzlich beigepflichtet. Die Senatsverwaltung hat hierzu angeführt, dass die Gerichte über Vorsorgevollmachten durch Informationsveranstaltungen und Auslagen aufklären würden, obwohl dies nicht als originäre Aufgabe der Amtsgerichte betrachtet werde. Der Status Berlins als Millionenmetropole werde zusätzlich als eine Ursache für die geringe Zahl von Vorsorgevollmachten gesehen. Es bestehe vermutlich bei den Bürgerinnen und Bürgern eine geringere Bereitschaft, dauerhaft die Aufgabe einer Vertretung einer anderen Person zu übernehmen. Außerdem setzten Vorsorgevollmachten ein entsprechendes Vertrauen der Betroffenen in die Bevollmächtigten voraus und unterlägen deren Selbstbestimmung.

Die vom Rechnungshof beanstandete unregelmäßige Abfrage von bestehenden Vorsorgevollmachten vor Einleitung eines Betreuungsverfahrens betrachte die Senatsverwaltung durch erlassene Dienstanweisungen für ausreichend geregelt.

- 247 Der Rechnungshof bewertet es als positiv, dass die geprüften Amtsgerichte inzwischen Dienstanweisungen für die Eingangsregistaturen bzw. Geschäftsstellen der Betreuungsabteilungen erlassen haben, wonach vor Anordnung einer Betreuung beim Zentralen Vorsorgeregister Anfragen hinsichtlich dort hinterlegter Vorsorgevollmachten zu veranlassen sind.

Im Übrigen weist der Rechnungshof auf Folgendes hin:

Vor einer rechtlichen Betreuung sind im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips alle anderen, niedrigschwelligen Hilfen auszuschöpfen.

Der Gesetzgeber verfolgte mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde das Ziel, „der steigenden Zahl von Betreuungen durch die Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der praktischen Anwendung zu begegnen“²²⁹. Durch die aus diesem Grund seit dem 1. Juli 2014 gesetzlich verankerte obligatorische Anhörung der Betreuungsbehörden soll sichergestellt werden, dass die Kompetenz der Betreuungsbehörde in möglichst jedem Verfahren vor der Betreuerbestellung genutzt wird und der

229 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs 17/13419)

Erforderlichkeitsgrundsatz mit dem Ziel der Betreuungsvermeidung und der Erhaltung einer selbstbestimmten Lebensführung der/des Betroffenen besser umgesetzt werden kann.

Der Verweis auf die gesetzlich festgelegte Aufgabenverteilung ist hinsichtlich einer Qualitätsverbesserung im Betreuungswesen unter dem Aspekt des Erforderlichkeitsgrundsatzes und des Subsidiaritätsprinzips nicht ausreichend. Der Rechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, dass sich die für Justiz zuständige Senatsverwaltung als haushaltsverantwortliche Verwaltung den strukturellen Defiziten und benannten Argumenten stellt. Hierzu gehört auch eine Evaluation der Auswirkungen des zum 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde für den Justizbereich.

11.8 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Amtsgerichte 248

- die Vergütung der Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer teilweise ohne Qualifikationsnachweise festgelegt haben sowie
- nicht in allen Fällen die Fachkompetenz der Betreuungsbehörden genutzt haben.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Amtsgerichte 249

- **darauf achten, dass bei der Bestimmung der Vergütung der Berufsbetreuerinnen/Berufsbetreuer vollständige Unterlagen über die Qualifikation vorliegen, und**
- **künftig die Fachkompetenz der Betreuungsbehörden nach Möglichkeit nutzen.**

Kultur und Europa

12 Grundlegende Mängel bei der Förderung im Bereich der Popmusik und -kultur

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – hat zur Förderung und Unterstützung von Kunst, Kultur- und Kreativwirtschaft in Berlin im Bereich der Popmusik und -kultur in den Jahren 2013 bis 2016 etwa 6,0 Mio. € verausgabt, ohne den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Durch fehlende konkrete und messbare Zielvorgaben waren die Voraussetzungen für notwendige Erfolgskontrollen nicht gegeben. Auch die sonstige Haushaltsführung war nicht durchgängig ordnungsgemäß.

12.1 Einleitung

- 250 Der Berliner Senat hat zum 1. Januar 2013 die Einrichtung eines „Musicboards“ bei dem Regierenden Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – (Senatskanzlei)²³⁰ beschlossen, um insbesondere die Popmusikszene in Berlin aktiv zu unterstützen. Er hat dafür eine „**Musikbeauftragte**“ berufen. Für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 hat die Senatskanzlei jeweils einen **Geschäftsbesorgungsvertrag** mit der „Musikbeauftragten“ als Einzelperson geschlossen. In dem Geschäftsbesorgungsvertrag war u. a. vereinbart, dass die „Musikbeauftragte“ verschiedene Vorhaben und Programmschwerpunkte zur Vermarktung Berlins als internationalem Musikstandort entwickelt. Die Senatskanzlei hat hierfür in den **Jahren 2013 und 2014** Mittel von mehr als **1,9 Mio. €** verausgabt.
- 251 Außerdem sah der jeweilige Geschäftsbesorgungsvertrag vor, dass eine **landes-eigene GmbH** gegründet werden sollte. Diese GmbH wurde zum Ende des Jahres 2014 gegründet und nahm am 1. Januar 2015 den Geschäftsbetrieb auf. Das Land Berlin ist alleiniger Gesellschafter der GmbH, deren Gesellschaftszweck die Förderung von Kunst, Kultur- und Kreativwirtschaft im Bereich der Popmusik und -kultur ist. Neben der Förderung, Betreuung und Durchführung von Projekten soll die GmbH Anlaufstelle, Veranstalterin, Vermittlerin sowie Moderatorin zwischen Musikszene und -branche sowie Wirtschaft und Verwaltung sein. Zu diesem Zweck hat die Senatskanzlei mit der GmbH einen **Vertrag über die treuhänderische Verwaltung von Fördermitteln** sowie einen **Geschäftsbesorgungsvertrag** geschlossen. Die GmbH erhielt für ihre Zwecke von der Senatskanzlei in den **Jahren 2015 und 2016** knapp **3,6 Mio. €**, die sie in Höhe von rd. 3,0 Mio. € an Dritte überwiegend im Rahmen von privatrechtlichen Zuwendungsverträgen weitergegeben hat. Der Aufwendungsersatz betrug rd. 0,6 Mio. €.

²³⁰ seit Ende 2016: Senatsverwaltung für Kultur und Europa

Des Weiteren hat die Senatskanzlei für die **Jahre 2014 und 2015** jeweils einen **252**
Geschäftsbesorgungsvertrag mit einer (privatwirtschaftlichen) **Genossenschaft**
 geschlossen. Darin beauftragte die Senatskanzlei die Genossenschaft mit der
 Unterstützung der Berliner Musikwirtschaft (insbesondere Koordinierung). Die Ge-
 nossenschaft erhielt hierfür einen Aufwendersatz von insgesamt **0,5 Mio. €**
 (2014 und 2015).

Der Rechnungshof hat bei der Senatskanzlei geprüft, ob sie für die Ausreichung **253**
 der Mittel (T 250 bis 252) ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren
 angewendet, die zweckentsprechende Verwendung kontrolliert und die Zielerrei-
 chung nach konkreten Maßstäben bemessen hat.

12.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeits-** **254**
untersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Sie sind daher **bei der Planung**
 neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen
 (Planungsphase) vorzunehmen (Nr. 2 AV § 7 LHO). Wirtschaftlichkeitsuntersuchun-
 gen (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) müssen u. a. mindestens Aussagen zu folgenden Teilas-
 pekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritäten,
- relevante Lösungsmöglichkeiten sowie deren Eignung zum Erreichen der
 Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen
 Rahmenbedingungen und
- Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die Verwaltung, finanzwirksame Maß-
 nahmen möglichst gründlich und umfassend vorzubereiten und die tatsächlich an-
 gestrebten Ziele zu ermitteln und zu dokumentieren.²³¹

Die Ziele müssen eindeutig und klar formuliert und sollten möglichst messbar sein,
 damit bei der späteren Erfolgskontrolle festgestellt werden kann, ob und in wel-
 chem Ausmaß sie erreicht wurden und ob die Maßnahme ursächlich für die Ziel-
 erreicherung und wirtschaftlich war.²³²

Die **Erfolgskontrolle** (Nr. 2.2 AV § 7 LHO) ist ein systematisches Prüfungsver- **255**
 fahren. Sie dient dazu, **während der Durchführung** (begleitende Erfolgskontrolle)
und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausge-
 hend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten

²³¹ vgl. Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des
 Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 2, 2. Aufl. 1998, S. 25 ff.

²³² vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, 109. Aktualisierung Juli 2013,
 Abschnitt C I 2.1 Rn. 5

Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen.

Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich

- die Zielerreichungskontrolle (Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung),
- die Wirkungskontrolle (Ermittlung, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war) und
- die Wirtschaftlichkeitskontrolle (Untersuchung, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war).

12.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Geschäftsbesorgung durch die „Musikbeauftragte“ (Ausreichung der Mittel für die Jahre 2013 und 2014)

256 Mit der Berufung der „Musikbeauftragten“ zum 1. Januar 2013 war nach der Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus das Ziel verbunden, die Popmusikszene in Berlin aktiv zu unterstützen und ihre „kulturelle sowie wirtschaftliche Strahlkraft“ auch international zu stärken. Dabei sollte die „Musikbeauftragte“ innovative Projekte fördern, durch die sich positive Effekte für die Popmusikszene und -wirtschaft insgesamt ergeben sollten. Folgende **Ziele** waren im Einzelnen festgelegt:²³³

- Unterstützung von Popmusikerinnen und Popmusikern,
- Verbesserung der Berliner Musikinfrastruktur und
- Stärkung des Berliner Standorts für Popmusik.

Die „Musikbeauftragte“ sollte beispielsweise Popmusikerinnen und Popmusiker dadurch unterstützen, dass sie Anlauf- und Vermittlungsstelle sein sowie Transparenz über bestehende Förderstrukturen herstellen und Unterstützungsangebote ausweiten sollte. Letzteres sollte durch die Evaluation von Ausbildungs- und

²³³ Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus vom 18. Oktober 2012 (Drs 17/0577)

Fortbildungsangeboten sowie durch die Bearbeitung von Verbesserungsvorschlägen geschehen.

Die Verbesserung der Berliner Musikinfrastruktur sollte dadurch erreicht werden, dass das Musicboard zunächst den Bestand der Berliner Musikinfrastruktur evaluiert und dringende Bedarfe ermittelt, um dann mit potenziellen Kooperationspartnerinnen und -partnern in Verhandlungen zu treten, um gemeinsam die Infrastruktur für Popmusik zu verbessern.

Der Berliner Standort für die Popmusik sollte nach der Vorlage im Rahmen der Zusammenarbeit der Berliner Musikunternehmen durch die Vermittlung und Förderung von Kooperationsprojekten gezielt gestärkt werden. Außerdem sollte in Abstimmung mit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung das Standortmarketing, nämlich die Vermarktung und der Export Berliner Popmusik, erweitert werden. Überdies war es Ziel, die Kooperation zwischen der Berliner Popmusikszene, Verwaltung und Wirtschaft zu verbessern. Dazu sollte die „Musikbeauftragte“ ggf. als Moderatorin auftreten.

Zwar hat die Senatskanzlei die angestrebten Ziele in der o. g. Vorlage durch Maßnahmen unterlegt. Es **fehlen** jedoch **Indikatoren**, anhand derer hätte festgestellt werden können, **ob** die **Ziele erreicht** worden sind. Mangels messbarer Ziele bleibt unklar, wann und wodurch konkret das Ziel der Unterstützung von Popmusikerinnen und Popmusikern als erreicht galt. Allein das Nennen von Arbeitsschritten, wie die Evaluation von Ausbildungs- und Fortbildungsangeboten sowie die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen, ist keine Konkretisierung des angestrebten Ziels. Auch war beispielsweise nicht festgehalten, woran die Dringlichkeit der Bedarfe der Berliner Musikinfrastruktur festgemacht werden sollte und was als Verbesserung galt. Auch blieb unklar, unter welchen Voraussetzungen das Ziel der Verbesserung der Infrastruktur für die Popmusik als erreicht anzusehen sein sollte. Weder wurde eine Mindestzahl an Kooperationsvereinbarungen festgelegt noch gab es qualitative oder quantitative Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung dieser Vereinbarungen. Schließlich fehlten Zielgrößen für die Vermarktung und den Export Berliner Popmusik.

257

Alternative Lösungsmöglichkeiten hat die Senatskanzlei **nicht betrachtet**. Bei einigen wenigen Maßnahmen gehörte die Evaluation der Ausgangslage zum Umfang des Geschäftsbesorgungsvertrages mit der „Musikbeauftragten“. Bei der weit überwiegenden Anzahl der Maßnahmen **fehlten** allerdings **Angaben zur Ausgangslage**, sodass schon allein deshalb nicht festzustellen war, ob sich die Situation durch den Einsatz der „Musikbeauftragten“ verbessert hatte. Eine abschließende Erfolgskontrolle fand nicht statt, sodass wichtige Hinweise zur Gründung und Aufgabenwahrnehmung der GmbH fehlten.

- 258 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei vor Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages mit der „Musikbeauftragten“
- die Ausgangslage und den Handlungsbedarf nicht analysiert und die dargelegten Vorstellungen nicht mit konkreten, möglichst messbaren Zielen unterlegt hat,
 - die Eignung anderer Lösungsmöglichkeiten zum Erreichen der Ziele unbeachtet ließ sowie
 - keine Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle festgelegt hat (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

12.2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Genossenschaft (Ausreichung der Mittel für die Jahre 2014 und 2015)

- 259 Für die Bereitstellung von Mitteln für die Genossenschaft zur Unterstützung von Maßnahmen der Musikwirtschaft (T 252) hat die Senatskanzlei folgende **Aufgaben der Genossenschaft** beschrieben:
- Evaluation und Koordination von Bedarfen der Berliner Musikwirtschaft sowie Entwurf einer Jahresplanung zur Abstimmung mit den Aktivitäten des Musicboards,
 - Aufbau von Beratungs- und Serviceangeboten für kleine und mittlere Unternehmen der Berliner Musikwirtschaft,
 - Erarbeitung von Förderprogrammen für Projekte der Berliner Musikunternehmen und
 - Koordination und Vernetzung nach Bedarf innerhalb der Berliner Musikwirtschaft.

Die Senatskanzlei hat außerdem die mögliche Aufteilung der Mittel in Personal- und Sachkosten sowie die Möglichkeiten zur Ausreichung der bereitgestellten Haushaltsmittel (Auftragsvergabe, Zuwendung als Projektförderung oder Geschäftsbesorgungsvertrag) dargestellt und sich für den Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages mit der Genossenschaft entschieden. Als Grund hierfür hat sie angegeben, das Interesse des Landes Berlin sei auf diese Weise am besten gewahrt, weil die Leistungen vertraglich festgehalten werden können, darüber hinaus aber Flexibilität in der Umsetzung sowie bei der Projektarbeit ermöglicht werde. Zudem habe sich das Vertragskonstrukt bereits bei der Zusammenarbeit mit der „Musikbeauftragten“ (T 250) bewährt. Weitere Festlegungen hat die Senatskanzlei nicht getroffen.

- 260 Hinsichtlich der Ausreichung von Mitteln an die Genossenschaft ist festzustellen, dass es sich bei den Aufgaben der Genossenschaft lediglich um Maßnahmen und **keine Ziele** handelt, sodass unklar bleibt, welcher Erfolg mit den Maßnahmen erreicht und woran dieser bemessen werden sollte. Alternative Lösungsmöglichkeiten hat die Senatskanzlei nur unzureichend in Erwägung gezogen. Die Referenz

auf das Vertragskonstrukt mit der „Musikbeauftragten“ ist nicht ausreichend, zumal die Senatskanzlei hier ebenfalls weder Lösungsalternativen gesucht noch eine Erfolgskontrolle vorgenommen hat.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei vor der Bereitstellung der Mittel an die Genossenschaft 261

- die Ausgangslage und den Handlungsbedarf nicht analysiert und die dargelegten Vorstellungen nicht mit konkreten, möglichst messbaren Zielen unterlegt,
- die Eignung anderer Lösungsmöglichkeiten zum Erreichen der Ziele nur unzureichend in Erwägung gezogen sowie
- keine Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle festgelegt hat (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

12.2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die GmbH (Ausreichung der Mittel für die Jahre 2015 und 2016)

Der Senat hatte zudem in der Vorlage vom 18. Oktober 2012 (T 256) ausgeführt, dass das **Musicboard** außerhalb der Verwaltung „vorzugsweise in der Rechtsform einer GmbH“ gegründet werden sollte. Dies geschah dann Ende des Jahres 2014. 262

In diesem Zusammenhang hat die Senatskanzlei eine „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ durchgeführt. Darin benannte die Senatskanzlei für die Tätigkeit der GmbH folgende Kriterien für in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmende Ziele, anhand derer Erfolgskontrollen auszurichten seien:

- Erfolgreiche Abwicklung der Förderung,
- Betrieb einer Anlaufstelle für die Berliner Musikwirtschaft und -szene (qualitative Bewertung),
- transparente bzw. aktuelle Darstellung bestehender Förderstrukturen (Veröffentlichung, Analyse),
- erfolgreiche Evaluation des Bestands der Berliner Musikinfrastruktur und Ermittlung von Bedarfen (Veröffentlichung, Analyse),
- Akquise öffentlicher und privater Kooperationspartner mit finanzieller Beteiligung (Höhe der akquirierten Drittmittel),
- erfolgreiche Vermittlung und Förderung von Kooperationsprojekten (Erfolg der geförderten Projekte, z. B. Ermittlung regionaler Wirtschaftseffekte, qualitative Bewertung),
- Verbesserung des Standortmarketings und Exports Berliner Popmusik (qualitative Bewertung) und
- erfolgreiche Evaluation des Ausbildungs- und Fortbildungsangebots (Veröffentlichung, Analyse und Präsentation von Verbesserungsvorschlägen in Kooperation mit öffentlichen und privaten Anbieterinnen und Anbietern).

Zudem wurde ausgeführt, dass durch regelmäßige Berichterstattung und Tätigkeitsberichte eine kontinuierliche Evaluation gewährleistet sei.

Die Senatskanzlei sah die Ziele in einer Kosten-Nutzen-Analyse mit der **Gründung eines landeseigenen privatrechtlichen Unternehmens in Form einer GmbH** als am besten erfüllt an. Sie hat dazu den Aufbau einer Verwaltungseinheit und die Beauftragung einer privaten Dienstleisterin bzw. eines privaten Dienstleisters verglichen.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag der Senatskanzlei mit der GmbH (T 251) nennt folgende **Ziele**:

- Förderung und Betreuung sowie Durchführung von Projekten zur Unterstützung der Popkultur in Berlin in Form einer Anlaufstelle sowie die Durchführung von Veranstaltungen in diesem Kontext mit den Schwerpunkten Nachwuchsförderung, Professionalisierung sowie einem positiven Miteinander von Clubkultur und Nachbarschaft,
- Verbesserung der Musikinfrastuktur in Berlin (z. B. Spielstätten, Proberäume) durch Förderung, Initiierung von Kooperationsprojekten oder Vermittlung bzw. Moderation zwischen Verwaltung und Musikinfrastuktur,
- transparente Darstellung der Förder- und Ausbildungslandschaft in Berlin im Bereich Musik und Popkultur sowie die Vermittlung und Unterstützung von Künstlern bei ihrer professionellen Karriere und
- nationale und internationale Stärkung Berlins als Standort für Popmusik und -kultur.

- 263 Die Senatskanzlei hat den bei der Gründung der GmbH formulierten Zielen **keine messbaren Kriterien** zugrunde gelegt. Es bleibt beispielsweise unbestimmt, welche Höhe für das Akquirieren von Drittmitteln angestrebt oder wie eine Verbesserung des Standortmarketings und des Exports Berliner Popmusik festgestellt werden soll. Außerdem ist nicht messbar untersetzt, was unter der erfolgreichen Abwicklung einer Förderung zu verstehen ist.

Infolgedessen fehlten die Voraussetzungen, um bei einer späteren Erfolgskontrolle festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die Ziele erreicht wurden sowie ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung sowie wirtschaftlich war (vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO). Ob die gewünschten regionalen Wirtschaftseffekte bei der Förderung von Kooperationsprojekten eingetreten sind, hat die Senatskanzlei zu keiner Zeit geprüft. Vielmehr perpetuierte sich der Mittelansatz im Haushalt, ohne dass die Senatskanzlei die mit der GmbH verfolgten Ziele der Förderung der Popmusik und -kultur nachgehalten hat.

- 264 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei vor der Ausreichung der Mittel an die GmbH die in der „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ dargelegten Ziele nicht mit konkreten, messbaren Kriterien unterlegt hat. Damit lagen die Voraussetzungen für die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht vor (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

12.3 Auftragsvergabe

Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine **öffentliche Ausschreibung** vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 Abs. 1 LHO). 265

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen richtet sich nach dem Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), soweit bestimmte Auftragswerte (Schwellenwerte) erreicht oder überschritten werden (Nr. 1.1 Satz 1 AV § 55 LHO). Dabei wendet das Land Berlin nach der Vergabeverordnung (VgV)²³⁴ die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A), Abschnitt 2 in der jeweiligen Fassung an (Nr. 1.2.2 AV § 55 LHO).

Nach dem Haushaltsplan 2014/2015 wurden 250.000 € (jährlich) zur **Unterstützung von Maßnahmen der Musikwirtschaft** für die Genossenschaft bereitgestellt. Daraufhin hat die Senatskanzlei mit der Genossenschaft in jedem Haushaltsjahr einen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen (T 252).

Die Genossenschaft sollte für ihre Leistungen vertragsgemäß 170.588 € – ohne Umsatzsteuer – (2014) und 210.084 € – ohne Umsatzsteuer – (2015) als Aufwendersatz erhalten.

Der Schwellenwert betrug zum Zeitpunkt des Abschlusses der jeweiligen Geschäftsbesorgungsverträge 207.000 € (netto).²³⁵ Da der (Netto-)Auftragswert **für das Jahr 2014** ausweislich des Vertrages mit der Genossenschaft unterhalb des Schwellenwertes lag und damit das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht zur Anwendung kam, hätte die Leistung zwar nicht europaweit ausgeschrieben werden müssen; gemäß § 55 Abs. 1 LHO hätte die Senatskanzlei die Leistung jedoch auf nationaler Ebene öffentlich ausschreiben müssen. Dies ist jedoch unterblieben. 266

Der (Netto-)Auftragswert **für das Jahr 2015** hat ausweislich des Vertrages mit der Genossenschaft den Schwellenwert überschritten. Die Senatskanzlei hätte somit als öffentlicher Auftraggeber (vgl. § 98 Nr. 1 GWB²³⁶) die Dienstleistung (Geschäftsbesorgung) grundsätzlich europaweit ausschreiben müssen. Dies ist ebenfalls unterblieben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei vor dem Abschluss der Geschäftsbesorgungsverträge mit der Genossenschaft das Vergaberecht nicht beachtet hat (vgl. § 55 Abs. 1 LHO, Nr. 1.1 Satz 1 AV § 55 LHO).

234 gültig bis 17. April 2016

235 Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren

236 Fassung vom 1. September 2013

12.4 Aufgabenabgrenzung zwischen der GmbH und der Genossenschaft

- 267 Bei der Aufstellung und der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO).

Wie bereits dargelegt, hatte die Senatskanzlei sowohl mit der GmbH (T 251) als auch mit der Genossenschaft (T 252) Geschäftsbesorgungsverträge geschlossen. Darin waren bereits Aufgabenstellungen zur Unterstützung und Verbesserung der Infrastruktur der Berliner Musikwirtschaft vereinbart, und es war explizit festgelegt, dass Doppelstrukturen zwischen der GmbH und der Genossenschaft vermieden werden sollen.

Der Rechnungshof hat hierzu u. a. festgestellt, dass die GmbH und die Genossenschaft

- als „Künstlerinnen- und Künstlerförderer“ aufgetreten sind und es bei den damit zusammenhängenden Aktivitäten Überschneidungen gab,
- sich nebeneinander dem Thema „Digitalisierung der Musikwirtschaft“ gewidmet haben und sie zu demselben Ergebnis gekommen sind sowie
- Tätigkeiten für dasselbe Projekt entwickelt haben.

- 268 Damit war die notwendige Trennschärfe in der Aufgabenwahrnehmung der GmbH und der Genossenschaft nicht immer gegeben. Obwohl vertraglich geregelt war, dass Doppelstrukturen zu vermeiden sind, waren die Aufgabenbeschreibungen in den jeweiligen Verträgen so allgemein gehalten, dass **Aufgabenüberschneidungen** nicht auszuschließen waren.

- 269 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei bei Abschluss der Geschäftsbesorgungsverträge mit der GmbH und der Genossenschaft nicht ausreichend darauf geachtet hat, dass Leistungen eindeutig voneinander abgegrenzt sind und Mittel für vergleichbare Leistungen mehrfach verausgabt werden.

12.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 270 Die jetzt zuständige Senatsverwaltung für Kultur und Europa (Senatsverwaltung) hat sich in Abstimmung mit der Senatskanzlei zu den Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen wie folgt geäußert:

Die Senatsverwaltung wolle eine mögliche Umstellung der Förderung der GmbH auf eine institutionelle Förderung prüfen. Dabei sollen die Anmerkungen des Rechnungshofs zu den Themen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Auftragsvergabe an die Genossenschaft und Aufgabenabgrenzung zwischen der GmbH und der Genossenschaft einbezogen werden.

- 271 Im Jahr 2011 habe der Senat aufgrund von Aufrufen aus dem Kreis der Musikschaufenden heraus einen Handlungsbedarf zur Entwicklung des Musikstandortes Ber-

lin erkannt. Darauf aufsetzend sollten die für das „Musicboard“ Verantwortlichen gemeinsam mit den relevanten Akteuren konkrete Handlungsfelder und -bedarfe identifizieren und konkretisieren. Damit habe eine Zieldefinition für die erste Phase vorgelegen.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Land Berlin und der Genossenschaft von 2014 habe u. a. festgelegt, dass die Genossenschaft die Bedarfe und Erwartungen der Berliner Musikwirtschaft in einem transparenten und repräsentativen Verfahren evaluieren und auswerten solle. Die regelmäßige unterjährige Berichterstattung und die Tätigkeitsberichte haben sich als Instrumente einer kontinuierlichen Evaluation und engen Steuerung der Arbeit der Genossenschaft bewährt. 272

Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass auf der Grundlage des Senatsbeschlusses das „Musicboard“ vorzugsweise in der Rechtsform einer GmbH gegründet werden sollte (T 262). Damit ließe sich der Zweck des „Musicboards“ am besten und am wirtschaftlichsten erreichen, weil u. a. die Kooperation mit Dritten einfach, flexibel und unabhängig ermöglicht werde. Die GmbH lege regelmäßig Quartalsberichte vor, anhand derer die Zielstellungen und -erreichungen in Form von Zielbildern kontinuierlich überprüft und weiterentwickelt werden sollen. Diese beinhalteten z. B. die Förderanträge/Förderung von Projekten, die Residenzen und die Quote weiblicher Künstler bei Stipendien. In diesem Sinne finde eine prozesshafte Erfolgskontrolle statt. 273

Das Abgeordnetenhaus habe mit dem Doppelhaushalt 2014/2015 auch eine verbindliche Erläuterung im Kapitel 0300 Titel 68618 beschlossen, die die Senatskanzlei verpflichtet habe, beginnend mit dem Jahr 2014 jährlich 250.000 € zur Unterstützung von Maßnahmen der Musikwirtschaft für die Genossenschaft bereitzustellen. Die Senatskanzlei sei lediglich der Verpflichtung nachgekommen, den Beschluss des Abgeordnetenhauses umzusetzen. 274

Die enge Begleitung und Steuerung sowohl bei der GmbH als auch bei der Genossenschaft, die die Senatskanzlei durch die Geschäftsbesorgungsverträge vereinbart habe, habe auch ermöglicht, die Aufgabenwahrnehmung anlassbezogen durch die beiden Einrichtungen zu schärfen und zu trennen. Insofern habe sich der Abschluss solcher Verträge bewährt. Abgesehen davon weise das Arbeiten an demselben Projekt durch beide Einrichtungen nicht automatisch darauf hin, dass der Aufwand unwirtschaftlich sei. 275

12.6 Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigung der Senatsverwaltung zur Kenntnis, eine mögliche Umstellung der Förderung der GmbH auf eine institutionelle Förderung zu prüfen sowie die Anmerkungen des Rechnungshofs zu den Themen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Aufgabenabgrenzung und Auftragsvergabe in dem 276

weiteren Prozess aufzugreifen (T 270). Er weist jedoch darauf hin, dass die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen vorliegen müssen. Überdies entkräften die Ausführungen der Senatsverwaltung die Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen aber nicht.

- 277** Das gilt zunächst für die Auffassung der Senatsverwaltung, eine erste Zieldefinition habe vorgelegen, weil Handlungsfelder und -bedarfe identifiziert und konkretisiert werden sollten (T 271). Denn die damals zuständige Senatskanzlei hat versäumt, ihre Vorstellungen mit konkreten, möglichst messbaren Zielen zu unterlegen.
- 278** Die Auffassung der Senatsverwaltung, allein die verbindliche Erläuterung im Haushaltsplan habe die Senatskanzlei verpflichtet, der Genossenschaft jährlich 250.000 € zur Unterstützung von Maßnahmen der Musikwirtschaft zur Verfügung zu stellen (T 274), trifft nicht zu. Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Abs. 1 LHO). Es besteht jedoch keine Verpflichtung der Verwaltung, die etatisierten Haushaltsmittel auch zu verausgaben, denn durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben (§ 3 Abs. 2 LHO). Die Senatskanzlei hätte daher bei der Bewirtschaftung der Mittel das Vergaberecht einhalten müssen (T 275 und T 276).

Sie war gehalten, der Genossenschaft vor Abschluss der Geschäftsbesorgungsverträge messbare Ziele sowie Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle vorzugeben, um auf diesem Wege eine aussagefähige Evaluation vornehmen zu können (T 272).

Soweit die Senatsverwaltung ausführt, dass mit Hilfe der genannten Zielbilder für die GmbH prozesshafte Erfolgskontrollen stattfinden können (T 273), übersieht sie, dass Zielbilder nicht deckungsgleich sind mit den der Gründung der GmbH zugrunde gelegten Kriterien und dass diese Kriterien zu unbestimmt geblieben sind. So hat die Senatskanzlei beispielsweise die Höhe der von der GmbH zu akquirierenden Drittmittel nicht benannt und auch nicht definiert, was unter einer erfolgreichen Abwicklung der Förderung zu verstehen ist. Zudem bleibt unklar, wie die Senatskanzlei die gewünschten regionalen Wirtschaftseffekte bei der Förderung von Kooperationsprojekten festgestellt hat (T 263).

- 279** Die Steuerung der Tätigkeiten der GmbH und der Genossenschaft durch die Geschäftsbesorgungsverträge ändert nichts daran, dass die Aufgabenstellungen zur Unterstützung und Verbesserung der Infrastruktur der Berliner Musikwirtschaft nicht klar genug voneinander getrennt waren. Dies führte dazu, dass sich die GmbH und die Genossenschaft teilweise nebeneinander mit denselben Themen und Projekten beschäftigt haben. Dies ist unwirtschaftlich (T 268 und T 269).

12.7 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatskanzlei Mittel in Millionenhöhe ausgereicht hat, ohne vorab geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zudem hat sie versäumt, für die Förderung der Popmusik und -kultur ausreichende Zielvorgaben zu definieren und dabei messbare Kriterien festzulegen, um Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie hat überdies nicht auf die erforderliche Trennschärfe zwischen den geschlossenen Geschäftsbesorgungsverträgen geachtet, um Doppelförderungen zu vermeiden. Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass die Senatskanzlei es versäumt hat, darauf zu achten, dass die maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften bei der Bewirtschaftung der Mittel eingehalten werden. 280

Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Kultur und Europa 281

- **auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig konkrete Zielvorgaben formuliert, Aufgaben dabei eindeutig abgrenzt und entsprechende Erfolgskontrollen durchführt sowie**
- **bei der weiteren Ausreichung der Mittel zur Förderung der Popmusik und -kultur auf eine strikte Einhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften achtet.**

13 Grundlegende Mängel bei der Förderung von Künstlerinnen und Künstlern im Rahmen von Stipendien

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten hat im Jahr 2016 Stipendien in einem Umfang von über 2 Mio. €, basierend auf Förderungsgrundsätzen, vergeben. Durch unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, einschließlich konkreter und messbarer Zielvorgaben für notwendige Erfolgskontrollen, fehlten Instrumente zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

13.1 Einleitung

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten (Senatskanzlei)²³⁷ hat seit Jahren Mittel für die Förderung von Künstlerinnen und Künstlern zur Verfügung gestellt. Die Mittel wurden auf der Basis von Förderungsgrundsätzen der Kulturverwaltung des Berliner Senats für die Projekt- und Sti- 282

²³⁷ seit Ende 2016: Senatsverwaltung für Kultur und Europa

pendienförderung vom 31. Januar 2014²³⁸ (**Förderungsgrundsätze**) ausgereicht. Danach konnte die Förderung für alle nicht-kommerziellen Sparten und Bereiche des Kulturschaffens gewährt werden: für Bildende Kunst, Fotografie, Neue Medien, Literatur, Musik und Darstellende Kunst und Zwischenformen. Die Senatskanzlei förderte außerdem interkulturelle Projekte, Kulturaustauschprojekte sowie im Rahmen des Künstlerinnenprogramms Vorhaben und Stipendien im Bereich von Video und Film, Bildender Kunst und Komposition von Künstlerinnen. Über den Kofinanzierungsfonds ermöglichte das Land Berlin den Künstlerinnen, Künstlern und freien Gruppen eine Antragstellung bei Förderinstitutionen, die einen Kofinanzierungsanteil voraussetzen.

Die Senatskanzlei hat im Rahmen der Förderungsgrundsätze insbesondere Stipendien an Berliner Künstlerinnen und Künstler vergeben.

283 Die **Stipendien** hat die Senatskanzlei in Form von Arbeits- und Recherchestipendien und für den Kulturaustausch (Auslandsaufenthalte von Stipendiaten) ausgereicht. So hat sie im Jahr 2016 an 237 Künstlerinnen und Künstler Stipendien vergeben, z. B. an

- Schriftstellerinnen und Schriftsteller in Höhe von jeweils 18.000 € (Arbeitsstipendium zu einem Monatssatz von je 2.000 €),
- Bildende Künstlerinnen und Künstler in Höhe von jeweils 18.000 € (Arbeitsstipendium zu einem Monatssatz von je 2.000 €),
- Künstlerinnen und Künstler im Bereich Darstellende Kunst und Tanz in Höhe von bis zu 8.000 € (Recherchestipendium zu einem Monatssatz von je 2.000 €) und
- Künstlerinnen und Künstler aus unterschiedlichen Sparten in Höhe von bis zu 7.500 € für den Aufenthalt an selbstgewählten Orten im Ausland (Globales Kulturaustauschstipendium zu einem Monatssatz von je 2.500 €).

Das **Fördervolumen** für die Vergabe von Stipendien an Künstlerinnen und Künstler betrug **im Jahr 2016 über 2 Mio. €**.

Zur Vergabe der Mittel hat die Senatskanzlei ein Antragsverfahren durchgeführt. Hierfür hat sie ein Bewerbungsportal im Internet eingerichtet, auf dem sich die Antragstellerinnen und Antragsteller um die zu vergebenden Fördermittel bewerben konnten. Die Entscheidung, welche Künstlerinnen und Künstler in welcher Höhe eine Förderung erhalten sollten, hat die Senatskanzlei nach Empfehlungen von Jurys getroffen.

284 Der Rechnungshof hat bei der Senatskanzlei geprüft, ob sie für die Ausreichung der Mittel ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren angewendet, die zweckentsprechende Verwendung kontrolliert und nach welchen Maßstäben sie die Zielerreichung bemessen hat.

²³⁸ vgl. <https://www.berlin.de/sen/kultur/foerderung> (Stand: 24. Januar 2018)

13.2 Planung der Förderung

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Sie sind insbesondere bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) vorzunehmen (Nr. 2 AV § 7 LHO). **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase** (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) müssen u. a. mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten: 285

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritäten,
- relevante Lösungsmöglichkeiten sowie deren Eignung zum Erreichen der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen und
- Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die Verwaltung, finanzwirksame Maßnahmen möglichst gründlich und umfassend vorzubereiten und die tatsächlich angestrebten Ziele zu ermitteln und zu dokumentieren.²³⁹

Die Ziele müssen eindeutig und klar formuliert sein und sollten möglichst messbar sein, damit bei der späteren Erfolgskontrolle festgestellt werden kann, ob und in welchem Ausmaß sie erreicht wurden und ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.²⁴⁰

Der Haushaltsansatz für die Förderung von Künstlerinnen und Künstlern (Kapitel 0310 Titel 68119) für das Jahr 2016 wurde um rd. 1,4 Mio. € im Vergleich zum Jahr 2015 erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von 240 %. Mit den zusätzlichen Mitteln hat die Senatskanzlei das bereits bestehende **Stipendienverfahren** (Arbeitsstipendien) **modifiziert**. Sie hat sowohl die einzelnen Stipendien aus der o. a. Förderung erhöht als auch auf mehr Stipendiatinnen und Stipendiaten verteilt. Zudem hat die Senatskanzlei weitere Formen der Stipendienvergabe realisiert (Researchstipendien, globale Auslandsstipendien). 286

Die Senatskanzlei hatte angegeben, dass die Stipendien die Vielfalt und Qualität in Berlin produzierter künstlerischer Arbeit fördern sollten, indem Weiterentwicklungsprozesse, namentlich die Entwicklung neuer Ideen, Ansätze und Produktionsweisen, unterstützt werden.²⁴¹ Sie hat dies nicht mit genaueren Angaben unterlegt.

Die Senatskanzlei hat ihre **Ziele** im Rahmen der Förderung von Künstlerinnen und Künstlern **nicht durch** nachvollziehbare, möglichst **messbare Zielgrößen kon-** 287

239 vgl. Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 2, 2. Aufl. 1998, S. 25 ff.

240 vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, 109. Aktualisierung Juli 2013, Abschnitt C I 2.1 Rn. 5

241 <https://www.berlin.de/sen/kultur/foerderung/foerderprogramme/artikel.329625.php> (Stand: 22. September 2016)

cretisiert. Die von der Senatskanzlei allgemein formulierten Motive für die Stipendienvergabe (T 286) erfüllen die Maßgaben für die Zielbestimmung nicht. Zudem hatte sie vor der Aufstockung des Haushaltsansatzes und der entsprechenden Änderung und Ausweitung der Stipendienvergabe die bis dahin vorgenommene **Förderung** durch Stipendien **nicht systematisch im Wege der Erfolgskontrolle evaluiert.** Der Senatskanzlei fehlten daher wichtige Informationen zur Ausgangslage und bei der Ermittlung des (Handlungs-)Bedarfs für die Einführung der neuen Recherche- sowie globalen Auslandsstipendien. Außerdem hatte sie keine Überlegungen zu alternativen, eventuell geeigneteren Möglichkeiten für die Umsetzung und das Erreichen der Ziele angestellt.

- 288 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei vor Aufstockung des Haushaltsansatzes für die Stipendienvergabe als finanzwirksame Maßnahme
- die Ausgangslage und den Handlungsbedarf nicht analysiert,
 - die in den Förderungsgrundsätzen dargelegten Vorstellungen nicht mit konkreten, möglichst messbaren Zielen unterlegt,
 - die Eignung anderer Lösungsmöglichkeiten zum Erreichen der Ziele nicht untersucht und
 - keine Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle festgelegt hat.

13.3 Bewerbungsverfahren zur Stipendienvergabe

- 289 Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln ein bestimmtes Ergebnis oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken (Nr. 1 AV § 7 LHO).
- 290 Zur Vergabe der Stipendien hat die Senatskanzlei ein **Antragsverfahren** durchgeführt. Hierfür hat sie im Internet ein Portal eingerichtet, auf dem sich die Künstlerinnen und Künstler bewerben konnten. Sie mussten ein vorgegebenes Antragsformular ausfüllen und einen Lebenslauf sowie verschiedene Nachweise, z. B. zu ihrem Wohnsitz, einstellen.

In den Förderungsgrundsätzen sind für die Ausreichung der Fördermittel persönliche **Zulassungsvoraussetzungen** für die Bewerberinnen und Bewerber festgelegt, z. B.

- 1. Wohnsitz in Berlin,
- eine künstlerische Ausbildung und/oder mehrjährige künstlerische Tätigkeit in der jeweiligen Sparte,

- keine zeitgleiche weitere personenbezogene Förderung und
- keine Immatrikulation an einer Hochschule.

Weitere Voraussetzungen hat sie sehr allgemein formuliert, z. B. die „Qualität bisheriger künstlerischer Arbeit“ und die „Qualität des Vorhabens“. Konkretisierungen hat die Senatskanzlei nicht vorgenommen.

Nach Prüfung der formalen Antragsvoraussetzungen für die jeweilige Bewerbung hat die Senatskanzlei die Bewerbungsdaten für den folgenden Auswahlprozess durch Jurys in Übersichten zusammengestellt. Auf Grundlage der Empfehlung der Jurys, welche Künstlerinnen und Künstler in welcher Höhe eine Förderung erhalten sollten, hat die Senatskanzlei den Bewerberinnen und Bewerbern das Auswahlresultat schriftlich mitgeteilt. Regelmäßig hat sie die Empfehlungen der Jurys übernommen und die Antragstellenden entsprechend beschieden. 291

Die Senatskanzlei erhielt für die Vergabe von Stipendien in den Bereichen Bildende Kunst, Darstellende Kunst, (Zeitgenössischer) Tanz, Literatur, Jazz, Ernste Musik, Künstlerinnen Film/Video und globale Auslandsstipendien eine Vielzahl an Bewerbungen, die sich im Verhältnis zur Zahl der ausgereichten Stipendien wie folgt darstellten: 292

Ansicht 61: Gegenüberstellung Bewerbungen – Stipendien

Jahr	Bewerbungen	Stipendien	in %
2015	3.529	260	7,4
2016	1.641	237	14,4

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Förderübersichten und Pressemitteilungen der Senatskanzlei

Die Gegenüberstellung zeigt, dass – auch unter Berücksichtigung einer prozentualen Steigerung im Jahr 2016 – einer hohen Zahl an Bewerbungen nur ein verhältnismäßig geringer Anteil an vergebenen Stipendien gegenüberstand.

Dazu beigetragen hat, dass die Senatskanzlei die gewünschte Bewerbergruppe mangels konkreter Ziele nicht genauer bestimmt hat. Zum Beispiel hat sie nicht festgelegt, seit wann eine Künstlerin oder ein Künstler im Land Berlin wohnen muss, um eine Förderung aus Landesmitteln zu erhalten. Auch hat sie nicht anhand von konkreten Auswahlkriterien definiert, was sie unter der „Qualität bisheriger künstlerischer Arbeit“ versteht.

Aus Sicht des Rechnungshofs war das **Bewerbungsverfahren** bei der Senatskanzlei daher in zweifacher Hinsicht **unwirtschaftlich**: 293

- Da die Senatskanzlei neben den persönlichen Zulassungsvoraussetzungen die zusätzlichen Kriterien für die Bewerbung sehr weit gefasst hat, hat sie eine Vielzahl von Bewerbungen und damit einen unangemessen hohen Verwaltungsaufwand hingenommen.
- Überdies hat die Senatskanzlei vor dem Hintergrund nicht hinreichend konkretisierter Zielstellungen und wegen unspezifischer Zulassungsvoraussetzungen keine an einem Förderziel orientierte Auswahl vornehmen können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei ihr Verwaltungshandeln nicht nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet hat, um die Ressourcen bestmöglich zu nutzen.

13.4 Erfolg der Förderung

- 294 Die **Erfolgskontrolle** (Nr. 2.2 AV § 7 LHO) ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen.

Die Erfolgskontrolle umfasst insbesondere

- die Zielerreichungskontrolle (Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung) und
 - die Wirkungskontrolle (Ermittlung, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war).
- 295 Nach den Förderungsgrundsätzen der Senatskanzlei dient ein Stipendium der unmittelbaren künstlerischen Entwicklung (Nr. 3). Die Senatskanzlei hat angegeben,²⁴² dass Arbeits- und Recherchevorhaben an (von den Künstlerinnen und Künstlern) selbst gewählten Orten im In- und Ausland wie folgt gefördert werden:
- Förderung der Vielfalt und Qualität in Berlin produzierter künstlerischer Arbeit,
 - Unterstützung von Weiterentwicklungsprozessen aufgrund neuer Ideen, Ansätze und Produktionsweisen,

²⁴² <https://www.berlin.de/sen/kultur/foerderung/foerderprogramme/artikel.329625.php>
(Stand: 22. September 2016)

- Förderung von Forschung, Recherche oder Vorarbeit an einem bestimmten Thema, Entwicklung von Projekten, Erschließung neuer/anderer Arbeitstechniken und
- Fortführung oder Vollendung bestimmter Arbeiten und Vermittlung, Dokumentation und Publikation.

Über diese Festlegungen hinaus hat die Senatskanzlei keine Konkretisierung der Ziele vorgenommen und hierfür keine messbaren Indikatoren für die Erfolgskontrolle gebildet.

Nach der positiven Entscheidung für ein Stipendium hat die Senatskanzlei den Stipendiatinnen und Stipendiaten aus den Bereichen Literatur, Bildende Kunst, Tanz, Jazzmusik, Ernste Musik und Film/Video jeweils einen Bescheid über die bewilligten Mittel erteilt. Darin hat sie den Stipendiatinnen und Stipendiaten auferlegt, innerhalb einer vorgegebenen Frist einen **Evaluationsbogen** nach einem vorgefertigten Muster auszufüllen. Dabei handelte es sich um einen Fragebogen, der überwiegend aus anzukreuzenden Auswahlfeldern (ja/nein) sowie Bewertungen anhand von Skalierungen (1 bis 5) bestand. Die Stipendiatinnen und Stipendiaten hatten außerdem die Möglichkeit, ergänzende Erläuterungen vorzunehmen. Die Evaluationsbögen waren für die einzelnen künstlerischen Bereiche vom Umfang her unterschiedlich gestaltet. 296

Der Rechnungshof hat bei den geprüften Fällen des Jahres 2015 Folgendes festgestellt: 297

- Für die ausgereichten Stipendien im Bereich des Künstlerinnenprogramms Film/Video lagen keine Evaluationsbögen vor, obwohl die entsprechenden Fristen hierfür abgelaufen waren (laut Bescheiden am Ende des vier- bzw. sechsmonatigen Stipendiums, spätestens Ende 2015). Die Senatskanzlei hat bei den Stipendiatinnen die Vorlage der Evaluationsbögen nicht angemahnt.
- Im Gegensatz zu allen anderen Bereichen hat die Senatskanzlei für die ausgereichten Recherchestipendien in den Bereichen Bildende und Darstellende Kunst in ihren Bescheiden den Stipendiatinnen und Stipendiaten keine Pflicht auferlegt, einen Evaluationsbogen auszufüllen und einzureichen.

Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Senatskanzlei **keine systematische Auswertung** der Evaluationsbögen durchgeführt hat.

13.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die jetzt zuständige Senatsverwaltung für Kultur und Europa (Senatsverwaltung) hat sich zu den Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen wie folgt geäußert: 298

Die Senatsverwaltung habe seit längerem einen Evaluierungsprozess betrieben, der jetzt intensiv fortgesetzt werde. Die Anmerkungen des Rechnungshofs

zur Definition der Ziele der Förderung, zur Erfolgskontrolle und zur bestmöglichen Nutzung der Ressourcen der Verwaltung würden hierbei einbezogen. Erste Ergebnisse des Prozesses erwarte die Senatsverwaltung gegen Ende des Jahres 2018.

- 299** Generell sei anzumerken, dass sich die Zieldefinition und die entsprechende Evaluierung der Zielerreichung im Stipendienbereich besonders schwierig gestalteten, weil die künstlerische Qualität das maßgebliche Kriterium darstelle. Die künstlerische Qualität entziehe sich aber einer formalen Festlegung. So könne eine hohe künstlerische Qualität gegeben sein, obwohl die Antragstellerin oder der Antragsteller noch keinen Preis erhalten habe. Es werde auch keine bestimmte künstlerische Ausbildung verlangt, da Ausbildungen keine Garantie für überragende kreative Leistungen böten. Umgekehrt sei es ein sicheres Zeichen künstlerischer Qualität, wenn eine Antragstellerin oder ein Antragsteller bereits zahlreiche Preise erhalten habe. Die Förderung von anerkannten etablierten Künstlerinnen und Künstlern sei bei der Stipendienvergabe nicht das Förderziel. Es sollten eher Begabungen erkannt und gefördert werden. Die Senatsverwaltung werde u. a. diese Maßgaben bei dem Evaluierungsprozess betrachten.
- 300** Die Senatsverwaltung hat außerdem zugesichert, dass sie fehlende Evaluierungsbögen anmahnen und auswerten wolle. Die Evaluierungsbögen sollen überdies einer präzisierenden und standardisierenden Überarbeitung unterzogen werden.
- 301** Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der Senatsverwaltung, den Evaluierungsprozess zu intensivieren und dabei dessen Anmerkungen zur Definition der Ziele der Förderung, zur Erfolgskontrolle und zur bestmöglichen Nutzung der Ressourcen der Verwaltung einzubeziehen sowie die Evaluierungsbögen zu überarbeiten, positiv. Im Übrigen entkräften die Ausführungen der Senatsverwaltung die Beanstandungen des Rechnungshofs aber nicht.

Die Senatsverwaltung weist zwar zutreffend darauf hin, dass die „künstlerische Qualität“ schwer zu bewerten und als solche nicht messbar sei. Sie verkennt jedoch, dass konkrete Vergabekriterien für eine nachvollziehbare und transparente Förderung durch Stipendien hätten entwickelt werden können, auch wenn die „künstlerische Qualität“ als solche nicht messbar ist. Einige allgemeine Oberziele hatte die vormals zuständige Senatskanzlei auch im Ansatz bereits formuliert, wie z. B. Recherche oder Vorarbeit zu einem bestimmten Thema, Entwicklung neuer Projektideen oder Erschließung neuer/anderer Arbeitstechniken (T 295). Allerdings hat sie keine Kriterien gebildet, anhand derer der Grad der Zielerreichung hätte gemessen werden können (z. B. Fertigstellung eines literarischen Werks, Vollendung einer Skulptur oder Entwicklung weiterführender Projektideen). Diese hätten nachvollziehbare Qualitätsmaßstäbe für die Bewerberauswahl liefern sowie für die Evaluation und Erfolgskontrolle im Hinblick auf die Stipendienvergabe eingesetzt werden können (T 285, T 290 und T 293).

13.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatskanzlei Mittel in Millionenhöhe als Stipendien für verschiedene Kunstsparten ausgereicht hat, ohne vorher eine geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Auch die von ihr als Grundlage herangezogenen Förderungsgrundsätze enthielten keine konkreten und messbaren Zielgrößen, sodass eine Erfolgskontrolle nicht durchführbar war. 302

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Kultur und Europa für die künftige Ausreichung der Mittel in diesem Bereich die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und 303

- zu deren Umsetzung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt (Nr. 2 AV § 7 LHO),
- das Bewerbungsverfahren zielgerichteter und damit wirtschaftlicher gestaltet,
- Förderschwerpunkte im Hinblick auf die Weiterentwicklung der geförderten Künstlerinnen und Künstler verbindlich festlegt sowie
- für die Stipendienvergabe detailliert geeignete Kriterien für nachvollziehbare, möglichst messbare Ziele der Förderung definiert, um begleitend und abschließend aussagefähige Erfolgskontrollen durchführen zu können.

14 Systemische Mängel bei der Bewilligung von Fördermitteln durch das Landesdenkmalamt

Das Verfahren des Landesdenkmalamts zur Bewilligung von Fördermitteln weist erhebliche Mängel auf. Das Landesdenkmalamt hat versäumt, die Erwartungen des Rechnungshofs aus einem vorangegangenen Prüfungsverfahren umzusetzen. So hat es fortgesetzt die bestehende Förderrichtlinie bei seinen Entscheidungen in wesentlichen Punkten nicht berücksichtigt. Außerdem hat es die Zuwendungsbescheide nicht ordnungsgemäß gestaltet. Insbesondere lassen diese ausnahmslos nicht ausreichend erkennen, was von der Zuwendungsempfängerin oder dem Zuwendungsempfänger konkret gefordert wird. Zudem hat das Landesdenkmalamt in den Zuwendungsbescheiden die notwendigen Grundlagen für die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht gelegt. Es hat dadurch Risiken für die Rechtsanwendung und für die Wirtschaftlichkeit des Fördermitteleinsatzes begründet. Die festgestellten Mängel sind keine Einzelfälle, sondern systemisch. Um zu einer ordnungsgemäßen Bewilligung von Fördermitteln zu gelangen, bedarf es dringend einer grundlegenden und systematischen Änderung des Verwaltungshandelns.

14.1 Einleitung

- 304 Die **Erhaltung von Denkmälern** liegt wegen der geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen oder städtebaulichen Bedeutung dieser Kulturgüter im Interesse der Allgemeinheit.²⁴³ Denkmalschutz und Denkmalpflege sind daher wichtige staatliche Aufgaben, die in Berlin auf der Grundlage des Gesetzes zum Schutz von Denkmälern in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin – DSchG Bln) von den Denkmalbehörden (Denkmalfachbehörde und Denkmalschutzbehörden) wahrgenommen werden.
- 305 Neben den staatlichen **Akteuren der Denkmalpflege** haben vor allem die Eigentümerinnen und Eigentümer²⁴⁴ von Denkmälern nach dem Denkmalschutzgesetz Berlin eine wichtige Verantwortung für den Denkmalerhalt. Sie sind insbesondere verpflichtet, Denkmale im Rahmen des Zumutbaren instand zu halten und instand zu setzen, sie sachgemäß zu behandeln und vor Gefährdungen zu schützen.²⁴⁵ Mit diesen Maßnahmen soll bewirkt werden, dass die historische Substanz nicht verfällt.²⁴⁶

243 § 2 Abs. 2 DSchG Bln

244 § 8 Abs. 1 DSchG Bln verpflichtet die Verfügungsberechtigten. Dies sind insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer.

245 § 8 Abs. 1 DSchG Bln

246 vgl. auch Martin, in: Haspel/Martin u. a. (Hrsg.), Denkmalschutzrecht in Berlin, Kommentar 2008, Nrn. 2.2.1 und 2.2.2 zu § 8, S. 178 f.



Die Umsetzung dieser Verpflichtungen wird durch **öffentliche Förderinstrumente**, insbesondere durch Förderprogramme²⁴⁷ und Zuwendungen^{248,249} sowie durch denkmalbezogene Steuererleichterungen²⁵⁰ unterstützt. So wurden in den letzten Jahren beispielsweise die Sanierung der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche und Restaurierungsmaßnahmen am Jüdischen Friedhof Weißensee²⁵¹ durch Zuwendungen gefördert. Die öffentliche Förderung trägt dazu bei, die mit der Denkmal-erhaltung für die Eigentümerinnen und Eigentümer verbundenen Lasten teilweise auszugleichen.

Das **Landesdenkmalamt** ist als Denkmalfachbehörde Berlins²⁵² u. a. zuständig für die öffentliche Förderung von Maßnahmen der Erhaltung, Unterhaltung und Wiederherstellung von Denkmalen. Es bewilligt hierfür insbesondere Denkmalpflege-zuschüsse als Zuwendungen.²⁵³ Dabei handelt es sich um ein wichtiges Instrument zur finanziellen Steuerung von Denkmalerhaltungsmaßnahmen sowie zur Schwerpunktsetzung in der Denkmalpflege.²⁵⁴ Außerdem berät und unterstützt das Landesdenkmalamt die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Besitzerinnen und Besitzer bei der Pflege, Unterhaltung und Wiederherstellung von Denkmalen.²⁵⁵ 306

Da es sich bei den Fördermitteln um öffentliche Haushaltsmittel handelt, unterliegt die Bewilligung von Zuwendungen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und Verfahrensregelungen. Diese Vorgaben sind vom Landesdenkmalamt als Bewilligungsbehörde zu beachten.²⁵⁶

Der Rechnungshof hatte das Verfahren des Landesdenkmalamts zur Bewilligung von Zuwendungen für Denkmalerhaltungsmaßnahmen bereits im Jahr 2012 geprüft. Die Prüfung ergab erhebliche Mängel. Das Landesdenkmalamt hatte daraufhin zugesichert, die beanstandeten Mängel abzustellen. Um festzustellen, ob das Landesdenkmalamt die notwendigen Schlussfolgerungen aus den vom Rechnungshof festgestellten Beanstandungen gezogen hat, führte der Rechnungshof dort eine **Kontrollprüfung** durch. 307

247 Denkmalschutz und Denkmalpflege sind zwar in erster Linie Aufgaben der Länder. Der Erhalt wichtiger nationaler Kulturdenkmäler ist aber von jeher auch ein Schwerpunkt der Kulturpolitik des Bundes, so z. B. die Denkmalpflegeprogramme des Bundes im Programm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ und das Denkmalschutz-Sonderprogramm.

248 vgl. hierzu § 15 DSchG Bln (Darlehen und Zuschüsse nach Maßgabe des Haushaltsplans)

249 Zuwendungen sind Geldleistungen des Staates, die dieser freiwillig, also ohne einen bestehenden Rechtsanspruch, vergibt. Mit diesen staatlichen Geldleistungen soll die Erfüllung bestimmter Zwecke bzw. Vorhaben der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers sichergestellt werden, an denen der Staat ein besonderes Interesse hat (vgl. § 23 LHO).

250 so z. B. §§ 7i, 10f, 10g, 11b Einkommensteuergesetz, § 32 Grundsteuergesetz

251 Faltblattreihe des Landesdenkmalamts (Hrsg.) „Erkennen und Erhalten in Berlin 2013“, Nr. 36

252 § 5 Abs. 1 DSchG Bln

253 § 5 Abs. 2 Nr. 9 DSchG Bln i. V. m. § 15 DSchG Bln

254 Wenz, in: Haspel/Martin u. a. (Hrsg.), Denkmalschutzrecht in Berlin, Kommentar 2008, Nr. 3.9 zu § 5, S. 152

255 § 5 Abs. 2 Nr. 5 DSchG Bln

256 vgl. insbesondere §§ 23, 44 LHO, Ausführungsvorschriften zu § 44 LHO, Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Ausführungsvorschriften der für Denkmalschutz zuständigen Senatsverwaltung zu § 15 DSchG Bln

14.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsschwerpunkte

- 308 Das Landesdenkmalamt hat in den **Jahren 2013 bis 2015** für die Zuwendungsförderung von Maßnahmen des Denkmalschutzes rd. **6,5 Mio. €** verausgabt.²⁵⁷ In diesem Zeitraum hat das Landesdenkmalamt mit insgesamt 209 Bescheiden Zuwendungen für Projektförderungen bewilligt. **200 Bescheide** betreffen die Förderung baulicher Maßnahmen an Denkmalen und die Förderung sonstiger baulicher Maßnahmen von denkmalpflegerischem Interesse. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln des Landesdenkmalamts bei der Bewilligung dieser Zuwendungen geprüft. Er hat insbesondere geprüft, ob das Landesdenkmalamt ordnungsgemäße und wirtschaftliche Bewilligungsverfahren durchgeführt und dabei die in der vorangegangenen Prüfung durch den Rechnungshof beanstandeten Mängel abgestellt sowie die hierzu gegebenen Zusicherungen umgesetzt hat.

14.3 Bewilligungsverfahren für Zuwendungen zur Denkmalpflege

- 309 Für Maßnahmen der Denkmalpflege können im Rahmen der im **Haushaltsplan** bereitgestellten Finanzmittel Zuwendungen (Darlehen und Zuschüsse) gewährt werden (§ 15 DSchG Bln, vgl. T 306). Für die Bewilligung von Zuwendungen zur Erhaltung, Unterhaltung und Wiederherstellung von Denkmalen sowie sonstigen Anlagen von denkmalpflegerischem Interesse hat die für Denkmalschutz zuständige Senatsverwaltung auf der Grundlage von § 6 Abs. 2 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) eine verbindliche **Förderrichtlinie**²⁵⁸ als Ausführungsvorschrift zu § 15 DSchG Bln erlassen. Für die Gewährung von Zuwendungen sind außerdem die haushaltsrechtlichen Bestimmungen maßgeblich (§§ 23, 44 LHO, Ausführungsvorschriften zu § 44 LHO).
- 310 Das **Bewilligungsverfahren** dient dazu, den Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern im Haushaltsplan eingestellte Fördermittel für bestimmte denkmalpflegerische Maßnahmen und konkrete Zuwendungszwecke unter Beachtung der Vorgaben und des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit bereitzustellen. Es hat außerdem die **Funktion**, die Voraussetzungen für die Auszahlung der Zuwendungsmittel, für die Prüfung der Mittelverwendung und für die Erfolgskontrolle zu schaffen.
- 311 Die Bewilligung einer Zuwendung setzt einen schriftlichen **Antrag** voraus.²⁵⁹ Auf dieser Grundlage wird nach Prüfung ein schriftlicher **Zuwendungsbescheid** erlassen. Auf die Bewilligung einer Zuwendung besteht kein Rechtsanspruch, weil es

257 Summe der Ausgaben (Haushalts-Ist) bei Kapitel 1213 Titel 89800 im Jahr 2013 (2.093.876,21 €) und bei Kapitel 1213 Titel 89360 in den Jahren 2014 (2.132.350,41 €) und 2015 (2.262.527,45 €)

258 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung, Unterhaltung und Wiederherstellung von Denkmalen sowie sonstigen Anlagen von denkmalpflegerischem Interesse vom 4. April 2014 (Förderrichtlinie zur Erhaltung von Denkmalen) – Förderrichtlinie 2014 – (veröffentlicht auf <http://www.berlin.de/landesdenkmalamt/service/rechtsvorschriften> – zuletzt abgerufen am 30. November 2017) sowie die gleichnamige Vorgängerrichtlinie vom 18. Dezember 2009 – Förderrichtlinie 2009 – (ABl. 2010 S. 138)

259 Nr. 3.1 Satz 1 AV § 44 LHO, Nr. 6.1 Satz 1 Förderrichtlinie 2009/Nr. 7.1 Satz 1 Förderrichtlinie 2014



sich um freiwillige Leistungen der öffentlichen Hand im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel handelt. Ein Rechtsanspruch auf die Zuwendung entsteht erst mit der förmlichen Bewilligung der Fördermittel durch einen Verwaltungsakt in Gestalt eines Zuwendungsbescheids.²⁶⁰

14.4 Gestaltung der Zuwendungsbescheide

Der Zuwendungsbescheid dient der konkreten **Ausgestaltung** des Zuwendungsverhältnisses und regelt die **Rechtsbeziehungen** zwischen Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfängerin oder Zuwendungsempfänger im Einzelnen.²⁶¹ Er muss deshalb konkrete Regelungen, insbesondere zur Art und Höhe der Zuwendung, zum Bewilligungszeitraum sowie zur Finanzierungsform, zur Finanzierungsart und zu den zuwendungsfähigen Ausgaben, enthalten. Außerdem ist der Zuwendungszweck zu bestimmen. Darüber hinaus sind die Zuwendungsziele so eindeutig und detailliert festzulegen, dass auf dieser Grundlage eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann.²⁶²

Der Zuwendungsbescheid wird mit verbindlichen **Nebenbestimmungen** versehen, soweit dies vorgeschrieben²⁶³ oder zweckmäßig ist.²⁶⁴ Nebenbestimmungen dienen der Steuerung des ordnungsgemäßen, zweckentsprechenden, zielgerichteten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Werden Nebenbestimmungen von der Zuwendungsempfängerin oder dem Zuwendungsempfänger nicht beachtet, kann die Zuwendung widerrufen werden.²⁶⁵

Damit ein Zuwendungsbescheid rechtssicher vollzogen sowie ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgesetzt werden kann, muss er hinreichend **bestimmt** sein.²⁶⁶ Die Bewilligungsbehörde muss den Bescheid so gestalten, dass insbesondere für die Zuwendungsempfängerin oder den Zuwendungsempfänger klar und eindeutig erkennbar ist, welche konkrete Leistung zu welchem **Zweck** und mit welchem **Ziel** gewährt und was in diesem Zusammenhang gefordert wird.²⁶⁷ Zuwendungsbescheide müssen aus sich heraus verständliche Regelungen enthalten. Dies gilt auch für Nebenbestimmungen.²⁶⁸

260 Spennemann, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Aufl. 2017, Teil J V Rn. 168

261 vgl. Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 10, 2. Aufl. 2016, S. 88

262 vgl. hierzu insgesamt Nr. 4.2 AV § 44 LHO sowie insbesondere Nrn. 5, 6.3 Förderrichtlinie 2009/ Nrn. 5, 7.2 Förderrichtlinie 2014

263 Nr. 5.1 AV § 44 LHO

264 Nr. 4.2.9 AV § 44 LHO, §§ 35, 36 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), anwendbar aufgrund § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung

265 § 49 VwVfG

266 vgl. § 37 VwVfG (Bestimmtheitsgebot)

267 vgl. Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 10, 2. Aufl. 2016, S. 88

268 Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 36 Rn. 27; Ziekow, VwVfG, 3. Aufl. 2013, § 37 Rn. 6

- 314 Weil Zuwendungsbescheide in der Regel eine Vielzahl von Einzelregelungen, Nebenbestimmungen und Hinweisen enthalten, ist die Bewilligungsbehörde im Interesse der Verständlichkeit und Umsetzbarkeit des Verwaltungsakts zudem gehalten, die **Struktur** des Bescheids systematisch, übersichtlich und nachvollziehbar zu gestalten.²⁶⁹ Innerhalb des Zuwendungsbescheids sollten die verbindlichen Regelungen (vgl. T 312) deshalb strikt von bloßen Hinweisen abgehoben werden. Hauptregelungen und Nebenbestimmungen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit ebenfalls zu trennen.²⁷⁰
- 315 Eine systematische, übersichtliche und nachvollziehbare Bescheidstruktur sowie eindeutige und verständliche Hauptregelungen und Nebenbestimmungen sind elementare Voraussetzungen für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Umsetzung des Zuwendungsbescheids sowie für die vorschriftsmäßige und effiziente Verwendung der bewilligten Fördermittel. Unsystematisch aufgebaute Zuwendungsbescheide und unbestimmte Regelungen bergen Rechtsanwendungsrisiken²⁷¹ und können eine vorschriftswidrige, zweckfremde, planwidrige bzw. unwirtschaftliche Mittelverwendung nach sich ziehen. Unbestimmte Hauptregelungen oder Nebenbestimmungen können sogar die Rechtswidrigkeit oder Unwirksamkeit der Regelung bzw. des Bescheids zur **Folge** haben.²⁷² Es besteht insoweit das **Risiko**, dass die Zuwendungsempfängerinnen oder Zuwendungsempfänger an die Regelungen oder Nebenbestimmungen nicht gebunden sind und diese daher nicht umgesetzt werden.
- 316 Der Rechnungshof hatte in der vorangegangenen Prüfung (vgl. T 307) erhebliche Mängel in der Bescheidgestaltung bei der Aufnahme von Nebenbestimmungen beanstandet. Das Landesdenkmalamt hatte zugesichert, die Mängel abzustellen. Der Rechnungshof hat in der Kontrollprüfung jedoch festgestellt, dass die im geprüften Zeitraum von dem Landesdenkmalamt erlassenen Zuwendungsbescheide (vgl. T 308) durchgängig sehr unsystematisch aufgebaut sind und vielfach unbestimmte Regelungen enthalten. So sind die (verschiedenen) Nebenbestimmungen in den Bescheiden ohne erkennbare Systematik angeordnet. Außerdem sind sie mit Hinweisen und im Wortlaut wiedergegebenen Passagen aus Rechtsvorschriften vermischt. Es ist innerhalb der Bescheide nicht erkennbar, wo die Nebenbestimmungen beginnen oder enden. Zum Teil hat das Landesdenkmalamt die Zuwendungsempfängerin oder den Zuwendungsempfänger zwar zu einem bestimmten Handeln verpflichten wollen, hierzu aber lediglich Gesetzestexte bzw. an die Bewilligungsbehörde gerichtete Bearbeitungshinweise wiederholt, ohne konkrete, vollzugsfähige Auflagen zu erlassen. Dadurch ist vielfach nicht zweifelsfrei erkennbar,

269 vgl. auch Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 37 Rn. 109

270 vgl. Tiedemann, in: Beck'scher Online-Kommentar, Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 37. Edition (Stand: 1. Oktober 2017), § 37 Rn. 4

271 vgl. Tiedemann, in: Beck'scher Online-Kommentar, Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 37. Edition (Stand: 1. Oktober 2017), § 37 Rn. 4

272 vgl. Tiedemann, in: Beck'scher Online-Kommentar, Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 37. Edition (Stand: 1. Oktober 2017), § 37 Rn. 24; Mann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 83. Ergänzungslief. (Stand: Mai 2017), § 12 BImSchG Rn. 166, m. w. N.



ob es sich bei einzelnen Bescheidinhalten um eine verbindliche Nebenbestimmung oder (nur) um einen Hinweis handelt. Die erheblichen Mängel im Bescheidaufbau sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs bereits in dem vom Landesdenkmalamt für die Erstellung der Zuwendungsbescheide verwendeten Vordruck enthalten und damit systemisch angelegt.

Das Landesdenkmalamt hat nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht die gebotenen Schlussfolgerungen aus der vorangegangenen Prüfung gezogen und seine Zusicherung nicht eingehalten. Der Rechnungshof hat die durchgängig mangelhafte Bescheidgestaltung durch das Landesdenkmalamt beanstandet. Er hat auf die Risiken hingewiesen, die sich dadurch für die Umsetzung der Verwaltungsakte und die Mittelverwendung ergeben.

14.5 Schaffung der Voraussetzungen für Erfolgskontrollen

Beim Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans sind Erfolgskontrollen durchzuführen.²⁷³ Dies folgt aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.²⁷⁴ Die Erfolgskontrolle ist ein **systematisches Prüfungsverfahren**. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung (Wirkungskontrolle) und wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).²⁷⁵ Bei laufenden Maßnahmen ist im Ergebnis begleitender Erfolgskontrollen über die Fortführung, Änderung oder Einstellung einer bestimmten Fördermaßnahme oder eines Förderprogramms zu entscheiden. Die Ergebnisse abschließender Erfolgskontrollen sind wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche Vorbereitung und Durchführung künftiger Zuwendungsbaumaßnahmen.²⁷⁶ Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten bereits mehrfach die erhebliche Bedeutung von Erfolgskontrollen für die Maßnahmewirtschaftlichkeit hervorgehoben.²⁷⁷ 317

Für geförderte Maßnahmen ist eine **abgestufte Erfolgskontrolle** vorgeschrieben. Jede zuwendungsfinanzierte Maßnahme ist (zumindest) daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr verfolgte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist.²⁷⁸ Mit dieser **Zielerreichungskontrolle** wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit den erfüllten Zielen (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungs- 318

273 Nr. 11a Satz 1 AV § 44 LHO

274 § 7 LHO

275 Nr. 2.2 AV § 7 LHO; vgl. hierzu ausführlich bereits Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2011, T 183, zuletzt Vorjahresbericht, T 163

276 vgl. Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 10, 2. Aufl. 2016, S. 137 f.

277 vgl. Jahresbericht 2011, T 183 f.; Jahresbericht 2012, T 191

278 Nr. 11a.1 Satz 1 AV § 44 LHO

grad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist.²⁷⁹ Um Erfolgskontrollen wirkungsvoll durchführen zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Bewilligungsbehörde in den Zuwendungsbescheiden²⁸⁰ relevante und prüfbare Ziele, messbare Kriterien sowie zweckmäßige Verfahren ausdrücklich, detailliert und verbindlich festlegt.²⁸¹ Fehlt es daran, so können Erfolgskontrollen nicht oder nur eingeschränkt durchgeführt und ggf. bestehende Potenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit künftiger geförderter Baumaßnahmen im Bereich des Denkmalschutzes nicht genutzt werden.

Das Landesdenkmalamt ist daher als Bewilligungsbehörde verpflichtet, in den Zuwendungsbescheiden die Zuwendungsziele so eindeutig und detailliert festzulegen, dass auf dieser Grundlage begleitende und abschließende Erfolgskontrollen möglich sind. Es hat dafür die benötigten Messkriterien (z. B. Kennziffern, Indikatoren) im Zuwendungsbescheid festzulegen und die Zuwendungsempfängerin oder den Zuwendungsempfänger zu der erforderlichen Mitwirkung und Informationsbeibringung zu verpflichten.

- 319 Der Rechnungshof hatte schon in der vorangegangenen Prüfung beanstandet, dass das Landesdenkmalamt in den Zuwendungsbescheiden die Voraussetzungen für die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht geschaffen hat. Der Rechnungshof hat im Zuge der Kontrollprüfung erneut festgestellt, dass das Landesdenkmalamt detaillierte Zuwendungsziele sowie geeignete Kriterien oder Indikatoren zur Erfolgsmessung bzw. -beurteilung in den Bewilligungsbescheiden **durchgängig nicht bestimmt** hat. Diese Mängel sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs bereits im Vordruck des Landesdenkmalamts für die Erstellung der Bescheide enthalten und damit systemisch angelegt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Landesdenkmalamt die Voraussetzungen für systematische Erfolgskontrollen in den Zuwendungsbescheiden nicht geschaffen und seine Zusicherung aus dem vorangegangenen Prüfungsverfahren nicht umgesetzt hat. Das Landesdenkmalamt hat damit in Kauf genommen, dass ggf. bestehende Wirtschaftlichkeitspotenziale nicht erkannt und zur Maßnahmeoptimierung genutzt werden.

14.6 Beachtung der Förderrichtlinie

- 320 Förderrichtlinien legen für bestimmte Förderbereiche die damit verbundenen **spezifischen Anforderungen** zur Bewilligung von Zuwendungen verbindlich fest. Insoweit konkretisieren sie die zuwendungsrechtlichen Regelungen (Konkretisierungsfunktion). Darüber hinaus geben Förderrichtlinien potenziellen Antrag-

279 vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

280 vgl. Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO

281 vgl. hierzu eingehend: Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 2, 2. Aufl. 1998, S. 20 ff.; vgl. auch Jahresbericht 2011, T 183

stellerinnen und Antragstellern transparente Informationen über bestehende Fördermöglichkeiten und sind die Grundlage für vorhersehbare Förderentscheidungen (Lenkungsfunktion). Außerdem dienen sie der zielgerichteten und verbindlichen Steuerung des Fördermitteleinsatzes (Steuerungsfunktion).²⁸² Damit Förderrichtlinien ihre Konkretisierungs-, Lenkungs- und Steuerungsfunktion erfüllen können, müssen die darin geregelten Vorgaben bei der Bewilligung von Zuwendungen strikt beachtet werden. Insbesondere müssen die sich aus den Förderrichtlinien ergebenden spezifischen Bewilligungsvoraussetzungen im Zuwendungsverfahren geprüft und festgestellt werden. Die aus der Anwendung einer Förderrichtlinie folgenden Prüfungsergebnisse und die sich darauf gründenden Entscheidungen müssen in den Förderakten nachvollziehbar dokumentiert werden.²⁸³ Werden Förderrichtlinien nicht ordnungsgemäß angewendet, besteht die Gefahr fehlerhafter und unwirtschaftlicher Entscheidungen bei der Bewilligung und der Verwendung der Zuwendungsmittel.

Für den Bereich der Denkmalförderung hat die für Denkmalschutz zuständige Senatsverwaltung die **Förderrichtlinie zur Erhaltung von Denkmälern** erlassen (vgl. T 309). Darin sind wesentliche besondere Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen für Denkmalerhaltungsmaßnahmen verbindlich geregelt. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat das Landesdenkmalamt als Bewilligungsbehörde nachvollziehbar zu prüfen und aktenkundig festzustellen.

Zunächst hat das Landesdenkmalamt die **Vollständigkeit der Antragsunterlagen** 321 nach Maßgabe der Förderrichtlinie²⁸⁴ zu prüfen und festzustellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die für die Beurteilung der Bewilligungsvoraussetzungen notwendigen Unterlagen und Informationen im Zuwendungsverfahren vorliegen.²⁸⁵ Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Landesdenkmalamt durchgängig nicht aktenkundig geprüft und festgestellt hat, ob die Antragsunterlagen vollständig sind. Dennoch hat es die begehrten Zuwendungen bewilligt. Das Landesdenkmalamt hat darüber hinaus in den für die Antragstellung bereitgestellten Vordrucken nicht bestimmt, welche Unterlagen zur Gewährleistung der Antragsvollständigkeit zwingend vorzulegen sind. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Nach der Förderrichtlinie sind (nur) die **denkmalbedingten Mehraufwendungen** 322 zuwendungsfähig.²⁸⁶ Dies sind Aufwendungen, die allein oder überwiegend aus Gründen der Denkmalpflege erforderlich werden. Voraussetzung für die Gewährung einer Zuwendung ist daher, dass das Landesdenkmalamt die denkmalbe-

282 vgl. hierzu auch: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 10, 2. Aufl. 2016, S. 77

283 vgl. Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 10, 2. Aufl. 2016, S. 81 ff.

284 vgl. Nr. 6.1 Förderrichtlinie 2009/Nr. 7.1 Förderrichtlinie 2014

285 vgl. hierzu auch: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 10, 2. Aufl. 2016, S. 80

286 Nr. 2.1 Förderrichtlinie 2009/2014

dingten Mehraufwendungen im Zuwendungsverfahren nachvollziehbar anhand der Förderrichtlinie ermittelt²⁸⁷ und der Bewilligungsentscheidung zugrunde legt. Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass das Landesdenkmalamt die denkmalbedingten Mehraufwendungen durchgängig ohne erkennbare Bezugnahme auf die Förderrichtlinie festgelegt hat.

- 323** Zuwendungen werden außerdem nur gewährt, wenn die denkmalbedingten Mehraufwendungen über das für die Denkmaleigentümerin oder den Denkmaleigentümer **wirtschaftlich zumutbare Maß** hinausgehen.²⁸⁸ Diesen Fall kann die Bewilligungsbehörde dann annehmen, wenn die denkmalbedingten Mehraufwendungen einen Anteil von 25 % der Gesamtausgaben übersteigen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Landesdenkmalamt die wirtschaftliche Unzumutbarkeit durchgängig nicht erkennbar geprüft und ermittelt hat. In einer vertieften Prüfung anhand einer Stichprobe von zehn Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass das Landesdenkmalamt in zwei Fällen Zuwendungen von insgesamt 150.000 € bewilligt hat, obwohl die denkmalbedingten Mehraufwendungen die Zumutbarkeitsgrenze nicht überschritten. Die Voraussetzungen für die Zuwendungsgewährung lagen insoweit nicht vor. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- 324** Wenn eine Maßnahme auch aus anderen öffentlichen Förderungsprogrammen oder Zahlungen Dritter gefördert wird, muss das Landesdenkmalamt nach der Förderrichtlinie prüfen, ob diese Leistungen auf die zuwendungsfähigen Ausgaben anzurechnen sind.²⁸⁹ Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass das Landesdenkmalamt in den betreffenden Fällen jeweils nicht aktenkundig nach der Förderrichtlinie geprüft hat, ob eine **Anrechnung** auf die **denkmalbedingten Mehraufwendungen** vorzunehmen war. Das Landesdenkmalamt ist damit das Risiko eingegangen, dass Fördermittel verausgabt werden, die bei ordnungsgemäßer Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nicht hätten geleistet werden dürfen.
- 325** Der Rechnungshof hatte bereits in der vorangegangenen Prüfung beanstandet, dass das Landesdenkmalamt die Förderrichtlinie nicht ordnungsgemäß angewendet hat. Die Kontrollprüfung hat ergeben, dass das Landesdenkmalamt sein Verwaltungshandeln ungeachtet der abgegebenen Zusicherungen erneut nicht erkennbar an der hierfür maßgeblichen Förderrichtlinie ausgerichtet hat.

Die **Anwendung** der **Förderrichtlinie** ist keine bloße Formalie, sondern eine Grundvoraussetzung für den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz von Denkmalfördermitteln. Das Landesdenkmalamt ist durch die nur unzureichende Anwendung der Förderrichtlinie das Risiko eingegangen, dass vorgeschriebene Bewilligungsvoraussetzungen nicht vorliegen und fehlerhafte bzw. unwirtschaftliche Förderentscheidungen getroffen werden.

287 Nrn. 2.2 und 2.5 Förderrichtlinie 2009/2014

288 Nr. 2.3 Förderrichtlinie 2009/2014

289 Nr. 5.4 Förderrichtlinie 2009/2014



14.7 Stellungnahmen des Landesdenkmalamts und der aufsichtführenden Senatsverwaltung

Das **Landesdenkmalamt** hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. **326**
Es will die Beanstandungen und Hinweise des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, das Zuwendungsverfahren künftig rechtssicherer und rechtskonformer zu gestalten. Insbesondere hat das Landesdenkmalamt angekündigt, künftig die Bescheidtechnik zu verbessern, Erfolgskontrollen entsprechend den Vorgaben vorzubereiten und die Förderrichtlinie ordnungsgemäß anzuwenden.

Die **Senatsverwaltung für Kultur und Europa** als Aufsichtsbehörde hat angekündigt, das Landesdenkmalamt bei der vollständigen Abarbeitung der Beanstandungen des Rechnungshofs zu unterstützen. **327**
Die Senatsverwaltung hat zudem angegeben, dass sie die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs bereits bei der Fortentwicklung des elektronischen Anwendersystems für die Berliner Denkmalbehörden berücksichtigt habe. Insbesondere seien die Erkenntnisse aus dem Prüfungsverfahren für die Standardisierung von Antragsprüfungsvermerken genutzt worden sowie in die Gestaltung von Bescheidmustern und von Vermerken zur Erfolgskontrolle eingeflossen. Der Rechnungshof bewertet diese Aktivitäten der Senatsverwaltung positiv.

14.8 Zusammenfassung und Erwartung

Das Landesdenkmalamt hat die notwendigen Folgerungen aus dem vorangegangenen Prüfungsverfahren nicht gezogen und seine Aufgaben bei der Bewilligung von Fördermitteln fortgesetzt nur unzureichend wahrgenommen. **328**
So hat es die bestehende Förderrichtlinie bei seinen Entscheidungen in wesentlichen Punkten nicht berücksichtigt. Außerdem hat das Landesdenkmalamt die Zuwendungsbescheide nicht ordnungsgemäß gestaltet und durchgängig die Voraussetzungen für die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht geschaffen. Es hat dadurch Risiken für die Rechtsanwendung und für die Wirtschaftlichkeit des Fördermitteleinsatzes begründet. Die festgestellten Mängel sind keine Einzelfälle, sondern systemisch. Um zu einer ordnungsgemäßen Bewilligung von Fördermitteln zu gelangen, bedarf es einer grundlegenden und systematischen Änderung des Verwaltungshandelns.

Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass das Landesdenkmalamt zur Bewilligung von Zuwendungen für bauliche Maßnahmen an Denkmälern entsprechend den Ankündigungen künftig **329**

- **standardisierte, den Rechts- und Verwaltungsvorschriften entsprechende, juristisch geprüfte Formulare und Bescheidmuster erarbeitet und auf dieser Grundlage die Zuwendungsbescheide so gestaltet, dass diese systematisch und nachvollziehbar aufgebaut sind sowie rechtssichere, verständliche und vollzugsfähige Einzelregelungen und Nebenbestimmungen enthalten,**

- **in den Zuwendungsbescheiden für die Durchführung der vorgeschriebenen Erfolgskontrollen eindeutige und detaillierte Zuwendungsziele festlegt sowie geeignete Messkriterien bestimmt und**
- **die Antragsprüfung und Zuwendungsbewilligung nachvollziehbar und aktenkundig an den maßgeblichen Förderrichtlinien und Verwaltungsvorschriften ausrichtet.**

Bildung, Jugend und Familie

15 Finanzierung des Programms Praxislerngruppen ohne Entscheidungsgrundlagen

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat in den Jahren 2014 und 2015 zur Finanzierung von Praxislerngruppen an Integrierten Sekundarschulen Haushaltsmittel an freie Träger in Höhe von jährlich über 2,5 Mio. € ausgereicht. Ziel war, Schülerinnen und Schüler durch einen praxisorientierten Bildungszugang zu motivieren, einen Schulabschluss zu erreichen. Die Senatsverwaltung hat bereits in der Planungsphase versäumt, die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Entscheidungsgrundlage anzustellen. Die erforderlichen begleitenden Erfolgskontrollen des Programms hat sie bisher auch nicht durchgeführt.

15.1 Einleitung

Das Land Berlin hat zum Schuljahresbeginn 2010/2011 eine umfassende Schulstrukturreform durchgeführt. Dabei wurden die bislang bestehenden Haupt-, Real- und Gesamtschulen zur neu geschaffenen **Integrierten Sekundarschule** zusammengefasst, die nun neben dem Gymnasium die einzige weiterführende Schulform bildet. Die Integrierten Sekundarschulen (ISS) verfügen über eine eigene gymnasiale Oberstufe oder haben Kooperationen mit den Oberstufen anderer Schulen abgeschlossen, insbesondere mit beruflichen Oberstufenzentren. An den ISS können alle Schulabschlüsse einschließlich des Abiturs erworben werden.²⁹⁰

330

Die Schulform ISS sieht ferner ein verpflichtendes Ganztagsangebot und eine starke Betonung der Berufsorientierung (Duales Lernen) vor. Seit dem Jahr 2012 finanziert die für Bildung zuständige Senatsverwaltung sogenannte **Praxislerngruppen** (PLG). PLG sind eine besondere Organisationsform des Dualen Lernens für Schülerinnen und Schüler der neunten und zehnten Klassen an den ISS. Zielgruppe sind dabei Schülerinnen und Schüler, die aufgrund persönlicher Lebens- und Begleitumstände durch Schulmüdigkeit, Schuldistanz und Motivationslosigkeit auffallen und für die infolgedessen das Erreichen eines Schulabschlusses unwahrscheinlich erscheint. Der verstärkte Praxisbezug soll schuldistanzierte Schülerinnen und Schüler motivieren, den Unterricht stärker als bisher abschlussorientiert zu betrachten und die notwendige Leistungsbereitschaft zu zeigen. PLG sollen Inhalte des schulischen Lernens praxisorientiert mit Inhalten aus dem Berufs- und Arbeitsleben verknüpfen.²⁹¹ Die Durchführung der PLG als Maßnahme hat jeweils eine Dauer von insgesamt zwei Jahren (Jahrgangsstufen 9 und 10). Dabei wird der

²⁹⁰ Berufsbildungsreife (BBR), erweiterte Berufsbildungsreife (eBBR), Mittlerer Schulabschluss (MSA), Abitur

²⁹¹ Ausführungsvorschriften über Duales Lernen und praxisbezogene Angebote an den Schulen der Sekundarstufe I (AV Duales Lernen)

Unterricht in der Schule an bis zu drei Tagen pro Woche durch praktische Tätigkeiten in den Werkstätten eines kooperierenden Bildungsträgers (Träger) ersetzt.²⁹² Die Träger erhalten für teilnehmende Schülerinnen und Schüler je Praxislerntag einen festgelegten jährlichen Fördersatz. In den Jahren 2014 und 2015 hat die Senatsverwaltung Haushaltsmittel von 2,6 Mio. € bzw. 2,5 Mio. € als Zuwendung an die Träger ausgereicht.²⁹³ Im Rahmen des Programms PLG wurden auch in den Folgejahren Zuwendungen gewährt.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Senatsverwaltung im Zuge der Einführung und im Verlauf des Programms angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchgeführt hat.

15.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Planungsinstrument

331 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.²⁹⁴ In der **Planungsphase** müssen hierzu insbesondere Aussagen getroffen werden zu

- der Ausgangslage und dem Handlungsbedarf,
- den Zielen,
- den finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt und
- den Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle.²⁹⁵

Hierbei müssen die Ziele bereits vor Beginn der Maßnahme so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass auf dieser Grundlage bei der Durchführung eine begleitende Erfolgskontrolle möglich ist (vgl. T 336).

332 Die Senatsverwaltung hat dem Abgeordnetenhaus im Oktober 2009 wie folgt berichtet: „Die Anzahl der zukünftig an diesen Projekten teilnehmenden Schüler/innen lässt sich nur schätzen [...]. Für die Jahre 2010 und 2011 wird in diesem Bereich mit ca. 1.000 Schüler/innen gerechnet [...]. Hierfür werden insgesamt 2,2 Mio. € veranschlagt.“²⁹⁶ Auf welchen Annahmen die Schätzungen für die Haushaltsansätze in den Folgejahren beruhen, hat die Senatsverwaltung auch im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof nicht dargelegt. Die Senatsverwaltung berechnet die Zahl der einzurichtenden und zu fördernden Praxislernplätze nach den mit dem Haushaltsplan jährlich zur Verfügung gestellten Mitteln. Eine Berechnung des tatsächlichen **Bedarfs** – unabhängig von den veranschlagten bzw. in der Haushaltswirtschaft bereitgestellten Mitteln – ist nicht erfolgt.

292 AV Duales Lernen

293 Kapitel 1019 Titel 68569

294 vgl. § 7 Abs. 2 LHO

295 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

296 Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung vom 2. Oktober 2009 an den Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie und an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1430 C)



Im Rahmen der Einführung der PLG hat die Senatsverwaltung die Ziele, Zielgruppen, Voraussetzungen und das Verfahren in einer Ausführungsvorschrift geregelt.²⁹⁷ Das Ziel, gefährdete Schülerinnen und Schüler durch einen praxisorientierten Bildungszugang zum Abschluss zu führen und damit die Abschlussquote an den ISS zu erhöhen, ist darin nicht durch bezifferte und messbare **Zielgrößen** untersetzt. Teil- und Unterziele sind nicht benannt. Aussagen, wie die **Erfolgskontrolle** zum Programm hinsichtlich der **Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit** durchgeführt werden soll, wurden bei Programmeinführung nicht getroffen. **333**

Zudem hat sich die Senatsverwaltung bei Einführung der PLG an dem für das Vorläuferprojekt „Praxisklassen an Hauptschulen“ (2008 bis 2010) kalkulierten Fördersatz orientiert, ohne dazu eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand konkreter Kriterien durchzuführen. Dieser Fördersatz betrug je Schülerin bzw. Schüler für einen **Praxistag pro Woche** im Schuljahr insgesamt **933 €**. **334**

Für das Programm PLG hat sich der jährliche Fördersatz seither wie folgt entwickelt:

Ansicht 62: Fördersätze PLG seit Schuljahr 2012/2013

Schuljahr	Jährlicher Fördersatz je Praxislerntag
2012/2013	933 €
2013/2014	933 €
2014/2015	1.100 €
2015/2016	1.130 €
ab 2016/2017	1.250 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Angaben der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung hat die Anpassungen mit allgemeinen Preis- und Tarifsteigerungen begründet. Sie hat auch insoweit keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt und nicht dokumentiert, nach welchen Kriterien die Anpassung erfolgt ist und welche Berechnungen ihr zugrunde liegen.

Die Senatsverwaltung hat mit dem Programm PLG eine finanzwirksame Maßnahme durchgeführt, ohne die Entscheidungsgrundlagen hierfür durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase zu unterlegen. **335**

15.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument der Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden **336**

297 AV Duales Lernen

und ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.²⁹⁸ Dies gilt auch für Förderprogramme bzw. zuwendungsgeförderte Maßnahmen.²⁹⁹ Eine sachgerechte **Zielerreichungskontrolle**³⁰⁰ setzt konkretisierte und mit geeigneten Indikatoren unterlegte Ziele voraus, um während und nach Beendigung der Maßnahme durch einen Soll-Ist-Vergleich festzustellen, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle erreicht ist. Im Wege der **Wirkungskontrolle**³⁰¹ muss ermittelt werden, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war.

- 337 Die Senatsverwaltung erfasst tabellarisch in einer Statistik je Schuljahr die Anzahl der Schülerinnen und Schüler aus PLG, die die Jahrgangsstufen 9 und 10 durchlaufen haben und wie viele davon einen Schulabschluss erreicht bzw. nicht erreicht haben. Für die Schülerinnen und Schüler, die an den PLG teilgenommen haben, ergibt sich hinsichtlich der Abschlüsse folgendes Bild:

Ansicht 63: Abschlussquoten PLG Schuljahre 2012/2013 bis 2015/2016

		Schuljahre 2012/2013 bis 2013/2014	Schuljahre 2013/2014 bis 2014/2015	Schuljahre 2014/2015 bis 2015/2016
Teilnehmerzahlen (absolut)		441	350	378
mit Abschluss		59 %	59 %	57 %
davon	MSA	6 %	5 %	6 %
	eBBR	21 %	20 %	17 %
	BBR	32 %	34 %	34 %
ohne Abschluss		41 %	41 %	43 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Angaben der Senatsverwaltung

Schülerinnen und Schüler, die die zweijährige Maßnahme beendet haben, erreichten überwiegend die Berufsbildungsreife (BBR) bzw. die erweiterte Berufsbildungsreife (eBBR). Einen mittleren Schulabschluss (MSA) erwarben bis zu 6 % der erfolgreichen Teilnehmer.

298 vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

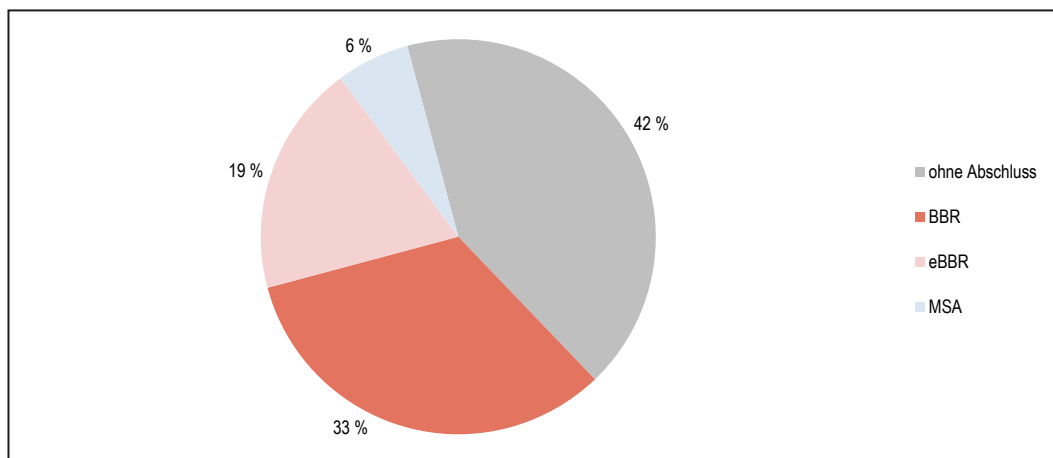
299 vgl. Nr. 11a.2 AV § 44 LHO

300 vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

301 vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO



Ansicht 64: Abschlussquoten PLG im Durchschnitt der Schuljahre 2012/2013 bis 2015/2016



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Angaben der Senatsverwaltung

In den betrachteten Schuljahren haben nahezu 60 % der Schülerinnen und Schüler, für die das Erreichen eines Schulabschlusses unwahrscheinlich erschien, nach Beendigung der Maßnahme einen Schulabschluss erreicht. Zu den Schülerinnen und Schülern, die die zweijährige Maßnahme insgesamt nicht beendet haben, wird in den Statistiken keine Aussage getroffen.

Seit Beginn des Schuljahres 2013/2014 werden in einem standardisierten Vordruck von den Trägern der PLG Notenentwicklungen in den Fächern Deutsch, Mathematik, Englisch und Wirtschaft-Arbeit-Technik sowie schülerbezogene Entwicklungstendenzen zu einzelnen Sozialkompetenzen abgefragt. Den Schulen steht es außerdem in Abstimmung mit der Schulaufsicht³⁰² frei, entweder mehr Schülerinnen und Schüler mit geringerem Umfang oder weniger Schülerinnen und Schüler mit größerem Umfang in den PLG unterrichten zu lassen. Beispielsweise kann eine Schule bei 45 durch die Schulaufsicht genehmigten Plätzen für beide Jahrgangsstufen insgesamt 45 Schülerinnen und Schüler je einen Tag oder auch 15 Schülerinnen und Schüler an drei Tagen je Woche in eine PLG aufnehmen.

Die Senatsverwaltung hat keine konkreten, mit Indikatoren unterlegten und im Einzelnen bezifferten Ziele für die durchführenden Träger der PLG vorgegeben. Somit konnte sie das **tatsächlich erzielte Ergebnis** nicht mit einem ursprünglich **angestrebten Ziel** vergleichen. Aufgrund dieser fehlenden Daten hat sie während der Maßnahme keine begleitende **Zielerreichungskontrolle** durchführen können, um so einen Zielerreichungsgrad festzustellen und zu dokumentieren.

338

Es gibt auch **keine Kriterien** für eine Entscheidung, wann eine Schülerin oder ein Schüler mit welchem **Umfang** (Ein-, Zwei- oder Drei-Tages-PLG) für das zusätzliche Bildungsangebot PLG infrage kommt. Die Senatsverwaltung hat die insoweit

³⁰² Nach § 105 Abs. 1 Schulgesetz für das Land Berlin wird die Schulaufsicht von der für das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltung (Schulaufsichtsbehörde) ausgeübt.

vorhandenen Daten (vgl. T 337) hinsichtlich eines **Wirkungszusammenhangs** zwischen der Maßnahme und der Entwicklung der Schulabschlüsse nicht ausgewertet, sodass keine **Wirkungskontrolle** erfolgte.

- 339 Die Senatsverwaltung hat infolge der fehlenden Kriterien nicht untersuchen können, ob und inwiefern die Maßnahmen nach Art und Umfang ursächlich für eine Zielerreichung waren. Dies wäre jedoch unbedingte Voraussetzung, um beurteilen zu können, welche Maßnahme die größtmögliche Wirkung erzielt.

15.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 340 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat den Beanstandungen des Rechnungshofs entgegengehalten, dass es an den neu gegründeten und aufwachsenden ISS zum Zeitpunkt der Einführung der PLG im Schuljahr 2012/2013 keine Erfahrungen mit der Organisationsform Duales Lernen gegeben habe. Die Praxisklassen an Hauptschulen waren nur bedingt mit den PLG vergleichbar, sodass Abschlussquoten für teilnehmende Schülerinnen und Schüler nicht realistisch vorhersehbar gewesen wären. Konkrete mit Kennziffern unterlegte Ziele wären zu Beginn des Programms nicht zielführend gewesen und belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnungen hätten aufgrund der großen Heterogenität in der Umsetzung des Programms (noch) nicht durchgeführt werden können. Erst nach dem ersten Durchgang der PLG im Zeitraum 2012/2013 und 2013/2014 hätte – unter Annahme einer hohen Schwankungsbreite – eine durchschnittliche berlinweite Abschlussquote von 50 % als realistisch angenommen werden können.

Nach fünf Jahren lägen verwertbare Ergebnisse (Teilnahmequote, Notenentwicklung und erreichte Schulabschlüsse, Entwicklung der Sozial- und Handlungskompetenzen und Schuldistanz, Wirkungszusammenhang zwischen Umfang und Zielsetzung des Programms) vor. Die Senatsverwaltung werde nun eine Förderrichtlinie für die Bewilligung von Zuwendungen für die Einrichtung von PLG erarbeiten, die konkrete Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren für eine spätere Erfolgskontrolle enthalten soll. „Die messbaren Zielvorgaben müssen der Heterogenität des Programms und den standortbezogenen Rahmenbedingungen gerecht werden und sollen daher schulscharf sein“. Diese Zielvorgaben würden dann auch Grundlage für eine Steuerung der Mittelverwendung sein. Vom Schuljahr 2018/2019 an werde zudem eine grundsätzliche und nachvollziehbare Neuberechnung des jährlichen Fördersatzes auf der Grundlage von unterschiedlichen Finanzierungsmodellen erfolgen. Ziel sei die Sicherstellung des Programms auf der Grundlage einer transparenten und auskömmlichen Finanzierung.

Die Erfolgskontrolle zu den PLG obliege den jeweiligen Schulen. Diese würden auch im Einvernehmen mit der regionalen Schulaufsicht, die Teil der Senatsverwaltung ist, eine Zielerreichungskontrolle durchführen und jährlich neu entscheiden, ob die Maßnahme PLG für Schülerinnen und Schüler angeboten werden soll.

Dass die Schulabschlussquote im Zeitraum 2012 bis 2016 regelmäßig höher als 55 % liege, sehe die Senatsverwaltung als Erfolg an. Die Senatsverwaltung sehe zudem neben dem Erreichen eines Schulabschlusses auch die individuelle Förderung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Verbesserung der Lernmotivation und zum Abbau sozialer Defizite als wichtige Zielsetzung des Programms an. Ob ein Zusammenhang zwischen Umfang und Wirkung (Abschlussquote) hergestellt werden könne, würde die Senatsverwaltung zurzeit prüfen.

Sie habe die Hinweise des Rechnungshofs aufgenommen und werde diese bei der gegenwärtig zu erarbeitenden Förderrichtlinie beachten. Durch diese Förderrichtlinie würden die Steuerungsgrundlagen für die Finanzierung und Durchführung der PLG auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsdaten deutlich transparenter und nachvollziehbarer. Ebenso würden Erfolgskontrollen, die von den Schulen im Rahmen der Qualitätskontrolle und internen Evaluation erstellt werden, durch ein standardisiertes Berichtswesen erfasst.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der Senatsverwaltung, eine Förderrichtlinie zu erlassen, in der Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren für eine spätere Erfolgskontrolle definiert sind und die künftig als Grundlagen für eine Steuerung der Mittelverwendung dienen sollen, positiv. Er hält jedoch an seiner Kritik fest, dass die Senatsverwaltung in der Planungsphase der PLG keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Auch wenn es an Erfahrungen zur Organisationsform Duales Lernen gefehlt hat, hätte die Senatsverwaltung Ergebnisse bei entsprechendem Mitteleinsatz für das Programm PLG festlegen müssen. Auf dieser Basis hätte sie für das Programm begleitende Erfolgskontrollen durchführen müssen. Allein die Erfolgskontrolle der einzelnen Schulen reicht nicht aus, um den Erfolg des Programms bewerten zu können. Die Senatsverwaltung hat eine Verantwortung³⁰³ für das Programm und den Mitteleinsatz. Sie hätte zeitnah Ergebnisse von Trägern und Schulen auswerten müssen, um erfolgsorientierte Entscheidungen für die Fortführung und Finanzierung des Programms PLG treffen zu können. 341

15.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie das Programm Praxislerngruppen ohne ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase finanziert hat, indem sie 342

- die Ausgangslage nicht hinreichend analysiert,
- die mit dem Programm Praxislerngruppen verfolgten Ziele nicht durch bezifferte und messbare Zielgrößen untersetzt,
- die finanziellen Auswirkungen nicht ermittelt und
- Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle nicht vorgegeben hat.

³⁰³ vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. Nr. 16 Abs. 1 und 3 ZustKat AZG sowie Abschnitt IV Nr. 1 und 3 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

Außerdem hat sie

- eine Zielerreichungskontrolle nicht durchgeführt und
- den Zusammenhang zwischen der Maßnahme bzw. deren Umfang einerseits und der Wirkung andererseits nicht hergestellt.

343 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie – wie angekündigt –

- **umgehend die Voraussetzungen für begleitende Erfolgskontrollen des Programms Praxislerngruppen schafft und auf dieser Basis**
- **die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begleitend durchführt.**

16 Unzureichende Kontrolle der Mindestpersonalausstattung für die ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Grundschulkindern

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat die Prüfung der festgelegten Mindestpersonalausstattung der Träger der freien Jugendhilfe für die ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung an öffentlichen Grundschulen unzureichend wahrgenommen. Das Verwaltungsverfahren ist den gesetzten Anforderungen nicht gerecht geworden. Feststellungen der Senatsverwaltung über eine Personalminderausstattung im Schuljahr 2015/2016 führten nicht zu einer Kürzung oder Rückforderung geleisteter Zahlungen. Der Rechnungshof geht allein für die geprüften 47 Grundschulen für dieses Schuljahr von finanziellen Nachteilen von ungefähr 1,7 Mio. € für den Landeshaushalt aus.

16.1 Einleitung

- 344** Die ergänzende und außerunterrichtliche **Förderung und Betreuung** der **Grundschulkindern** unterliegt der Schulaufsicht nach dem Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz – SchulG). Die Schulaufsicht wird von der für das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltung (Schulaufsichtsbehörde) ausgeübt.³⁰⁴ Träger der freien Jugendhilfe, die eine ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung an einer öffentlichen Grundschule durchführen, haben eine vorgeschriebene **Mindestpersonalausstattung** vorzuhalten.³⁰⁵ Die Träger der freien Jugendhilfe sind verpflichtet, der Schulaufsichtsbehörde jährlich bis zum 15. Oktober die zu einem Stichtag (1. Oktober) für die jeweilige Grundschule eingesetzten pädä-

³⁰⁴ vgl. §§ 19 Abs. 6, 105 Abs. 1 SchulG

³⁰⁵ vgl. §§ 16 bis 22 Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung (SchüFöVO)

gogischen Fachkräfte mitzuteilen. Ferner haben sie die Schulaufsichtsbehörde unverzüglich über jede wesentliche Änderung des Personals zu unterrichten.³⁰⁶ Die Träger der freien Jugendhilfe erhalten für die Förderung und Betreuung der Schulkinder eine Kostenerstattung durch das Land Berlin. Diese kann in entsprechender Höhe gekürzt werden, wenn der Träger der freien Jugendhilfe die vorgeschriebene Personalausstattung mit Fachpersonal unterschreitet. Bereits geleistete Kostenerstattungen können in entsprechender Höhe zurückgefordert werden.³⁰⁷

Der Rechnungshof hat für das **Schuljahr 2015/2016** geprüft, ob die Senatsverwaltung ihren Pflichten nachgekommen ist und kontrolliert hat, ob die Träger der freien Jugendhilfe das vorgeschriebene und durch das Land Berlin **finanzierte Personal vorgehalten** haben. In seine Stichprobe hat der Rechnungshof 47 öffentliche Grundschulen aus einer von der Senatsverwaltung zur Verfügung gestellten Übersicht von insgesamt 133 öffentlichen Schulen mit den Jahrgangsstufen 1 bis 6 einbezogen, an denen Träger der freien Jugendhilfe die ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung durchgeführt haben. 345

16.2 Feststellung des Mindestpersonalbedarfs

Die Senatsverwaltung hat den Bedarf an pädagogischem Personal (Soll) je Schuljahr für die ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung der Grundschulkinder zu ermitteln.³⁰⁸ Die Träger der freien Jugendhilfe sind verpflichtet, der Schulaufsichtsbehörde jährlich bis zum 15. Oktober die Anzahl der am 1. Oktober (Stichtag) für die jeweilige Grundschule eingesetzten pädagogischen Fachkräfte zu melden.³⁰⁹ 346

Die Senatsverwaltung stellt den ermittelten Personalbedarf in der Bildungsstatistik dar. In dieser Statistik werden u. a. die Anzahl der Schulkinder und die am 1. November registrierten³¹⁰ Betreuungsverträge erfasst. Für das Schuljahr 2015/2016 bildeten die Auszüge aus der Bildungsstatistik nach dem 15. Dezember 2015 mit der Anmerkung „BF“ (Bedarfsfeststellung) den von der Senatsverwaltung abschließend festgestellten **Personalbedarf je Schule**. Die Senatsverwaltung hat somit den erforderlichen Personalbedarf für das Schuljahr 2015/2016 2,5 Monate nach dem Stichtag der Jahrespersonalmeldung (1. Oktober) der Träger der freien Jugendhilfe abschließend ermittelt. Ein Verwaltungsverfahren, das eine Gegenüberstellung von Personalbedarf und gemeldetem Personal erst mit 2,5 Monaten Verspätung vorsieht, ermöglicht keine Kontrolle der Einhaltung der Mindestpersonalausstattung zum vorgegebenen Stichtag.

306 vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 6 bzw. § 24 Abs. 4 SchüFöVO

307 vgl. § 11 Abs. 7 SchüFöVO

308 vgl. §§ 23, 16 Abs. 4 SchüFöVO

309 vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 6 SchüFöVO

310 Registrierungen im IT-System Integrierte Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ)

- 347 Die Heranziehung der Bildungsstatistik ist zudem kein geeignetes Kontrollinstrument, um die Einhaltung der Mindestpersonalausstattung der Träger der freien Jugendhilfe zu prüfen. So werden in der Bildungsstatistik **Veränderungen des Mindestpersonalbedarfs** durch nach dem 1. November neu geschlossene Betreuungsverträge oder nachträgliche Bewilligungen von Personalzuschlägen, z. B. für Kinder mit Behinderungen, im laufenden Schuljahr **nicht fortgeschrieben**. Die Überprüfung, ob ein Träger der freien Jugendhilfe die Mindestpersonalausstattung nach dem Stichtag (weiterhin) vorhält, ist der Senatsverwaltung deshalb nur mit ergänzenden, aufwändigen manuellen Bedarfsberechnungen möglich, denen sie die unterjährigen Meldungen der Träger der freien Jugendhilfe bei Veränderungen im Personalbestand vergleichend gegenüberstellen muss.

16.3 Kontrolle der Mindestpersonalausstattung

- 348 Der Träger eines ergänzenden Betreuungsangebots ist verpflichtet, die Förderung und Betreuung der Schülerinnen und Schüler durch die notwendige Ausstattung mit sozialpädagogischem Fachpersonal sicherzustellen.³¹¹ In begründeten Einzelfällen kann mit Zustimmung der Schulaufsichtsbehörde anderes Fachpersonal ganz oder teilweise unter entsprechender Anrechnung auf den Personalschlüssel³¹² beschäftigt werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die **fachliche Eignung** der Beschäftigten der Träger der freien Jugendhilfe **nicht** den Vorschriften³¹³ **entsprechend kontrolliert** hat. Von den geprüften Jahresmeldungen für 47 Schulen haben die Träger der freien Jugendhilfe in 36 Schulen „anderes Fachpersonal“ aufgeführt. In 10 dieser Schulen konnte die Senatsverwaltung ihre Zustimmung zum Einsatz dieses „anderen Fachpersonals“ aktenkundig nicht vorweisen. Die Senatsverwaltung hat bei ihren Berechnungen zur Einhaltung der vorgeschriebenen Personalausstattung dieses „andere Fachpersonal“ berücksichtigt und finanziert, obwohl kein Nachweis über dessen fachliche Eignung vorlag.

- 349 Die Senatsverwaltung hat zu kontrollieren, ob ein Träger der freien Jugendhilfe die vorgegebene **Mindestpersonalausstattung** einhält.³¹⁴

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in mehreren der geprüften Schulen die Einhaltung der Mindestpersonalausstattung nicht hinreichend kontrolliert hat, sodass sie in diesen Fällen Unterschreitungen nicht ermitteln konnte. Die **Unterschreitungen** hatten dabei im Schuljahr 2015/2016 über **mehrere Monate** Bestand. Die Senatsverwaltung hat in diesen Fällen Zahlungen geleistet, für die der Träger das entsprechende Personal nicht vorgehalten hat. Allein für fünf

311 vgl. §§ 16 bis 22 SchüFöVO

312 Verhältnis: Fachkraft, zur Zahl der zu betreuenden Schülerinnen und Schüler

313 vgl. § 16 Abs. 3 SchüFöVO

314 vgl. §§ 23, 16 Abs. 4 SchüFöVO



Schulen beliefen sich die Zahlungen nach den Berechnungen des Rechnungshofs auf über **220.000 €**.

Die Senatsverwaltung hat die Erforderlichkeit zusätzlichen Fachpersonals für die ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Kindern mit Behinderungen an der Grundschule festzustellen.³¹⁵ Dadurch erhöht sich der Mindestpersonalbedarf, und zeitgleich beginnt die Finanzierung dieses zusätzlichen Fachpersonals. **350**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung im Schuljahr 2015/2016 **zusätzliches Fachpersonal** für Kinder mit Behinderungen **bewilligt** hat. Sie hat jedoch nicht geprüft, ob die Träger der freien Jugendhilfe das entsprechende Personal ab Feststellung der Erforderlichkeit und Beginn der Finanzierung bereitgestellt hatten. In zwei geprüften Schulen erhielten die Träger der freien Jugendhilfe nach den Berechnungen des Rechnungshofs Kostenerstattungen für nicht nachgewiesenes zusätzliches Fachpersonal von über **100.000 €**.

Der Träger der freien Jugendhilfe kann den ermittelten Personalbedarf für die einzelne Einrichtung abrunden und die Mindestpersonalausstattung so festsetzen, dass sich arbeitsvertraglich umsetzbare Stellen für das Fachpersonal ergeben. Die dadurch nicht in Stellen umgesetzten Stellenanteile dürfen 5 % des ermittelten Personalbedarfs nicht überschreiten. Die diesen Stellenanteilen entsprechenden Personalmittel sind vom Träger zusammenzufassen und je nach Bedarfslage für im Land Berlin befindliche Einrichtungen der ergänzenden Förderung und Betreuung mit zeitweise außerordentlich hohen Personalausfällen einzusetzen.³¹⁶ **351**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in keinem der geprüften Fälle **trägerbezogene Berechnungen** durchgeführt hatte. Die Senatsverwaltung kann daher nicht feststellen, ob ein Träger mit mehreren Kooperationen die Mindestpersonalausstattung berlinweit insgesamt vorgehalten hat.

Im Schuljahr 2015/2016 hatte die Senatsverwaltung in einigen der geprüften Fälle aktenkundig festgestellt, dass das von den Trägern zum Stichtag gemeldete Personal nicht der in der Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung festgelegten Mindestpersonalausstattung entsprach. Zum Teil hatte die Unterschreitung dabei über mehrere Monate Bestand, dennoch führte diese Feststellung in keinem der Fälle zu Konsequenzen. Ermessensentscheidungen nach § 11 Abs. 7 SchüFöVO waren in keinem der geprüften Fälle aktenkundig. Die Senatsverwaltung hatte **weder Kürzungen** der Kostenerstattungen vorgenommen **noch Rückforderungen** erstatteter Kosten **geprüft oder veranlasst**. Die Schulaufsicht duldete somit pflichtwidrig Rechtsverstöße. Allein für fünf Schulen beliefen sich die Zahlungen nach den Berechnungen des Rechnungshofs auf über **350.000 €** für nicht vorgehaltenes Personal. **352**

315 vgl. § 5 Abs. 1 SchüFöVO

316 vgl. § 17 Abs. 3 SchüFöVO

16.4 Personal für koordinierende Tätigkeiten

- 353 Im Vorjahresbericht (T 293 bis 304) hatte der Rechnungshof finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt in Millionenhöhe bei den Kostenerstattungen an Träger der freien Jugendhilfe für die ergänzende Förderung und Betreuung an Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft beanstandet, weil die für Bildung zuständige Senatsverwaltung in den Schuljahren 2012/2013 bis 2015/2016 rechtswidrig **überhöhte Personalkostenzuschläge** (Leitungszuschläge) vereinbart und gezahlt hatte.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner neuerlichen Erhebungen festgestellt, dass die Senatsverwaltung die überhöhten **Leitungszuschläge für koordinierende Tätigkeiten** bei der Kontrolle der Personalausstattung der Träger der freien Jugendhilfe entweder fehlerhaft oder gar nicht berücksichtigt hat. Zentrale Vorgaben zur Berechnung der Stellenanteile für die vereinbarten Leitungszuschläge hat die Senatsverwaltung nicht gegeben.

Der Rechnungshof hat daher geprüft, ob die Träger der freien Jugendhilfe für koordinierende Tätigkeiten im Schuljahr 2015/2016 entsprechendes **Personal vorgehalten** haben. Dazu hat der Rechnungshof das von den Trägern der freien Jugendhilfe zum Stichtag 1. Oktober 2015 gemeldete Personal dem von der Senatsverwaltung abschließend festgestellten Mindestpersonalbedarf und den mittels überhöhten Leitungszuschlägen finanzierten Stellenanteilen gegenübergestellt. Der Rechnungshof hat für 41 Grundschulen³¹⁷ mit nur einem Kooperationspartner die Stellenanteile errechnet, die die Senatsverwaltung mit den überhöhten Leitungszuschlägen den Trägern der freien Jugendhilfe finanziert hat. Dabei hat er festgestellt, dass in 21 dieser Schulen die Träger der freien Jugendhilfe das mit den überhöhten Leitungszuschlägen finanzierte Personal in Höhe von insgesamt **19,78 VZÄ**³¹⁸ zum Stichtag **nicht vorgehalten** hatten. Nach der Berechnung des Rechnungshofs entspricht dies einer ungerechtfertigten Kostenerstattung für die 21 Schulen in Höhe von **89.000 €**³¹⁹ allein für den Monat Oktober 2015. Übertragen auf das Schuljahr 2015/2016 entspräche dies für die 21 geprüften Grundschulen einer finanziellen Leistung ohne Gegenleistung und damit einem Schaden für den Landeshaushalt von ungefähr **1 Mio. €**.

317 von insgesamt 47 Schulen der Stichprobe

318 Vollzeitäquivalente

319 $53.932,06 \text{ €} / 12 \text{ Monate} \times 19,78 \text{ Stellen} = 88.898,01 \text{ €}$

Erläuterung: Die Kostenblätter für Schulen im offenen Ganztagsbetrieb weisen bis 31. Juli 2016 keine Personalkosten für eine Leitungsstelle aus. Die ausgewiesenen Leitungszuschläge pro Kind lassen keine Rückschlüsse auf einen Basiswert für eine Leitungsstelle zu. Deshalb hat der Rechnungshof bei seinen Berechnungen hilfsweise den im Kostenblatt für den gebundenen Ganztagsbetrieb ausgewiesenen Basiswert für eine Leitungsstelle (ab 1. März 2015 in Höhe von 53.932,06 €) zugrunde gelegt.

16.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat im Wesentlichen ausgeführt: Die beanstandeten Verwaltungsverfahren sowie das Prozessmanagement seien begleitend zu den umfassenden Änderungen der Schulrahmenvereinbarung mit Beginn des Schuljahres 2016/2017 neu geordnet worden. Der geschilderte Widerspruch zwischen den Terminen der stichtagsbezogenen statistisch hinterlegten Daten und der Stichtagsregelung in der Schulrahmenvereinbarung sei der Senatsverwaltung bekannt gewesen. Er werde mit der Einführung des Moduls „Ganztag“ in der Integrierten Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ) zum 1. August 2018 aufgelöst. Den Feststellungen zur Kontrolle der Mindestpersonalausstattung hat die Senatsverwaltung nicht widersprochen. Das Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs zeige, dass die für die Prüfung der Personalausstattung zuständigen Fachaufsichten für ergänzende Förderung und Betreuung bei ihrem Controlling durch die Vorlage einer automatisierten Fachkräftemeldung unterstützt werden müssten. Die Senatsverwaltung werde „eine Vorlage erarbeiten und mit den Vertragspartnern abstimmen, welche das SOLL und das IST des Personals künftig nach jedem Eintrag aufzeigt. [...] Primäres Ziel ist das zügige Vorhalten des Fachpersonals, sekundär muss sanktioniert werden.“ Eine konsequente Sanktionierung der Träger der freien Jugendhilfe werde künftig umgesetzt. Darüber hinaus würden spezifische Fortbildungsangebote entwickelt werden. 354

Die Beanstandungen des Rechnungshofs hinsichtlich der mit überhöhten Leitungszuschlägen erstatteten Personalkosten seien ausschließlich in die Vergangenheit gerichtet. Die Senatsverwaltung habe bereits in der Stellungnahme zum Jahresbericht 2017 des Rechnungshofs dargelegt, dass sie die Finanzierungssystematik für die Stelle einer koordinierenden Fachkraft überarbeitet habe. Im Vorjahresbericht vom Rechnungshof beanstandete überhöhte Leitungszuschläge würden seit dem 1. August 2016 nicht mehr erstattet.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Vielmehr bestätigt die Senatsverwaltung, dass Verfahren und insbesondere Kontrollen zur Einhaltung der vom Land Berlin finanzierten Personalausstattung bei der ergänzenden und außerunterrichtlichen Förderung und Betreuung von Grundschulkindern zu verbessern waren bzw. noch zu verbessern sind. Insofern bewertet der Rechnungshof die Ankündigung der Senatsverwaltung positiv, dass sie für die Zukunft weitere Verfahrensänderungen vornehmen wird, um die Personalausstattung im o. g. Bereich zeitnah und sachgerecht kontrollieren zu können. 355

Zudem verkennt die Senatsverwaltung bei dem Personal für koordinierende Tätigkeiten (T 353) den Gegenstand der Prüfung. Der Rechnungshof hat hierbei für ausgewählte Grundschulen geprüft, ob die Träger der freien Jugendhilfe für die erstatteten überhöhten Leitungszuschläge das entsprechende Personal auch vorgehalten haben und die Senatsverwaltung dies im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten

kontrolliert hat. Nach den Prüfungsergebnissen und Berechnungen des Rechnungshofs war dies nicht der Fall.

Die Äußerungen der Senatsverwaltung machen deutlich, dass bis zum Ende des Schuljahres 2015/2016 keine zentralen Vorgaben zur Berechnung der Stellenanteile für die Leitungszuschläge für Grundschulen im offenen Ganztagsbetrieb vorlagen.

16.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 356 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung
- die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße jährliche Stichtagskontrolle und stichtagsunabhängige Überwachung der Mindestpersonalausstattung der Träger der freien Jugendhilfe nicht geschaffen hat,
 - die Einhaltung der Mindestpersonalausstattung nicht systematisch kontrolliert hat,
 - bei einer festgestellten Unterschreitung der Mindestpersonalausstattung nicht geprüft hat, ob Kostenerstattungen zu kürzen oder zurückzufordern sind,
 - Personalzuschläge zur Förderung von Kindern mit Behinderungen finanziert hat, ohne dass die Träger der freien Jugendhilfe entsprechendes zusätzliches Personal bereitgestellt hatten und
 - auf Basis der Schulrahmenvereinbarung finanzierter, überhöhter Leitungszuschläge³²⁰ Kosten für Personal erstattete, das die Träger der freien Jugendhilfe nicht bereitgestellt hatten.
- 357 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie**
- **umgehend Änderungen des Verfahrens veranlasst und die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Überwachung der Mindestpersonalausstattung schafft,**
 - **die Einhaltung der finanzierten Personalausstattung regelhaft zeitnah nach Eingang der Jahrespersonalmeldung sowie stichtagsunabhängig bei Veränderungen im Personalbestand oder -bedarf aktenkundig überprüft sowie**
 - **sicherstellt, dass keine weiteren finanziellen Nachteile für den Landeshaushalt entstehen und vereinbarte Leistungen im Bereich der ergänzenden und außerunterrichtlichen Förderung und Betreuung von Grundschulkindern erbracht werden.**

320 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, T 293 bis 304

17 Verstöße gegen ordnungsrechtliche Aufgaben bei der Erteilung von Betriebserlaubnissen für Jugendhilfeeinrichtungen

Die Einrichtungsaufsicht der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung hat keine einheitlichen Mindeststandards festgelegt, die sie im Betriebs-erlaubnisverfahren nach § 45 SGB VIII zur Gewährleistung des Wohls von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen anwendet. Die Betriebserlaubnis wurde erteilt, obwohl gesetzlich zwingende Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Die Senatsverwaltung erließ Bescheide, die inhaltlich nicht ausreichend bestimmt waren. Ordnungsrechtliche Aufgaben nahm sie nicht ordnungsgemäß wahr. Einen effektiven Informationsaustausch im Ressort zwischen der Einrichtungsaufsicht und dem für die Verträge nach § 78a ff. SGB VIII zuständigen Bereich stellte die Senatsverwaltung nicht sicher.

17.1 Einleitung

Aufgrund der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen sieht § 45 SGB VIII³²¹ für Einrichtungen, in denen Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, einen Erlaubnisvorbehalt vor (Betriebserlaubnis).

358

Die **Betriebserlaubnis** ist zu erteilen, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist (§ 45 Abs. 2 SGB VIII). Das Nähere zum Erlaubnisverfahren und zum Betrieb von Einrichtungen wurde für Berlin im Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) geregelt (§§ 30 und 31 AG KJHG).

Zentraler Bezugspunkt des Betriebserlaubnisverfahrens ist der Begriff der **Einrichtung**. Dieser wurde im SGB VIII und im AG KJHG nicht legaldefiniert. Laut Gesetzesbegründung ist unter Einrichtung eine auf eine gewisse Dauer angelegte Verbindung von sächlichen und persönlichen Mitteln zu einem bestimmten Zweck unter der Verantwortung eines Trägers zu verstehen. Ihr Bestand und Charakter muss vom Wechsel der Personen, denen sie zu dienen bestimmt ist, weitgehend unabhängig sein.³²² Der Gesetzgeber betont dabei die Orts- und Gebäudebezogenheit³²³ der Einrichtung nach § 45 ff. SGB VIII.

Das Gesetz weist der Aufsichtsbehörde im Betriebserlaubnisverfahren (§ 45 ff. SGB VIII) unterschiedliche hoheitsrechtliche **Aufgaben** und Befugnisse zu, die bis zur Tätigkeitsuntersagung (§ 48 SGB VIII) reichen. Die Aufsichtsbehörde hat **nach**

321 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achstes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe –

322 Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG) vom 1. Dezember 1989 (BT-Drs 11/5948, S. 83)

323 Stähr, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), SGB VIII, Lief. 3/15 (Stand: Dezember 2015), § 45 Rn. 7

der Erteilung der Betriebserlaubnis die Aufgabe, das weitere Vorliegen der Voraussetzungen der Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII zu überwachen. Sie darf die Betriebserlaubnis auch nachträglich mit Auflagen versehen (§ 45 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII). Die Aufsichtsbehörde soll dabei „möglichen Gefahren für das Wohl der betreuten Minderjährigen [...] bereits im Rahmen des Erlaubniserteilungsverfahrens, im Übrigen durch die Überprüfung der Einrichtung“³²⁴ begegnen.

Die sachliche Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach den §§ 45 bis 48a SGB VIII liegt bei der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung (Landesjugendamt) (§ 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII, § 33 Abs. 1 Satz 2 AG KJHG, Nr. 6 Abs. 4 ZustKat Ord³²⁵). Die konkrete Aufgabenerledigung erfolgt durch die **Einrichtungsaufsicht** des Landesjugendamts (Einrichtungsaufsicht für die Einrichtungen der Jugend- und Berufshilfe).

- 359 Der Rechnungshof hat die Kontrolle von Jugendhilfeeinrichtungen durch die Einrichtungsaufsicht der Senatsverwaltung geprüft. Der Teilbereich der Kindertagesstätten war in die Prüfung nicht einbezogen. Die Schwerpunkte lagen auf den Fragen, ob die Senatsverwaltung einheitliche, rechtsverbindliche Mindeststandards zur Sicherstellung des Kindeswohls anwendet und wie sie die ihr zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse nach § 45 ff. SGB VIII i. V. m. §§ 30 und 31 AG KJHG wahrnimmt.

17.2 Maßstäbe für die Gewährleistung des Schutzes der Kinder und Jugendlichen in Einrichtungen

- 360 Der Erlaubnisvorbehalt des § 45 SGB VIII soll **Mindeststandards sicherstellen**, die verhindern, dass das Kindeswohl in Einrichtungen gefährdet ist.³²⁶ Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen führt in seinem Urteil vom 20. März 2000³²⁷ dazu aus: „Insoweit beschränkt sich die Aufgabe der Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf die Abwehr von Gefahren für das Wohl der Kinder. [...] Die Maßstäbe für die Prüfung, unter welchen Umständen in der Einrichtung das Wohl der Kinder und Jugendlichen gewährleistet ist, ergeben sich aus der Funktion des Erlaubnisvorbehalts. Dieser dient der Ausübung des staatlichen Wächteramts, also der Abwehr von Gefahren für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Aufgabe des Staates ist es deshalb nicht, optimale Bedingungen der Betreuung oder Unterkunftsgewährung zu gewährleisten, sondern sicherzustellen, dass Min-

324 BT-Drs 11/5948, S. 83

325 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord), Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln)

326 Noninger, in: Kunkel/Kepert/Pattar (Hrsg.), Sozialgesetzbuch VIII, 6. Aufl. 2016, § 45 Rn. 5; Stähr, a. a. O., § 45 Rn. 26, 27; Mörsberger, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 45 Rn. 23

327 OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. März 2000 – 16 A 4169/98, Rn. 7, 9, zitiert nach juris

deststandards eingehalten werden.“ Die Mindeststandards kennzeichnen dabei die untere Grenze, bei der das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung noch gewährleistet ist.³²⁸ Aufgrund ihrer objektiv berufsregelnden Tendenz (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG)³²⁹ bedarf es für derartige Festlegungen einer hinreichenden Rechtsgrundlage.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung **keine einheitlichen Regelungen** für die Anwendung von Mindeststandards im Betriebserlaubnisverfahren **erlassen** hat. Stattdessen wendete sie je nach Fallgestaltung unterschiedliche Maßstäbe an.

Zum einen griff sie auf sogenannte Leitfäden/Erläuterungen zu, die sie im Internet veröffentlicht hat (z. B. „Leitfaden für Fachpersonal und Quereinsteiger in Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung“ und „Leitfaden Bau- und Ausstattungsstandards Einrichtungsaufsicht“). Hierbei handelt es sich um Verwaltungsvorschriften (§ 56 AG KJHG), die als solche grundsätzlich keine Außenwirkung entfalten. Zwar könnten diese Leitfäden der Einrichtungsaufsicht als Verwaltungsvorschriften nach den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung Außenwirkung entfalten³³⁰ (Anspruch auf Gleichbehandlung nach Art. 3 GG, Art. 10 VvB). Um aber als Rechtsgrundlage für Eingriffe in subjektiv-öffentliche Rechte im Erlaubnisverfahren zu dienen, bedürfte es einer amtlichen Bekanntmachung.³³¹ Eine solche Bekanntmachung für das Erlaubnisverfahren im Amtsblatt für Berlin ist bislang unterblieben.

Außerdem zog die Einrichtungsaufsicht als Mindeststandard in vielen Fällen den landesweit geltenden Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJug) mit seinen Anlagen (Rahmenleistungsbeschreibungen) (§ 78f SGB VIII) heran. Der BRVJug regelt im Land Berlin die Leistungserbringung durch Anbieter von Jugendhilfeleistungen (§§ 77 und 78a ff. SGB VIII). Vertragspartner sind das Land Berlin, die Verbände der Träger der freien Jugendhilfe und die Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer. Der BRVJug setzt zwar u. a. vertragliche Standards für Personalausstattung und Betreuungsinhalte der Jugendhilfeleistungen, er legt jedoch nicht die Voraussetzungen im Einzelnen fest, die für die Erteilung einer Betriebserlaubnis gemäß § 30 Abs. 2 AG KJHG zum Schutz der Kinder und Jugendlichen in den Jugendhilfeeinrichtungen notwendig sind. Die ordnungsrechtlichen Normen für den Betrieb von Jugendhilfeeinrichtungen haben eine völlig andere rechtliche Zielsetzung als das im BRVJug geregelte vertragliche Leistungserbringungsrecht. Erstere sollen ausschließlich den Schutz der Kinder und Jugendlichen in Einrichtungen sicherstellen. Finanzierungsaspekte der Einrichtungsträger und die Schaffung „optima-

328 vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 19. August 2016 – 12 CE 16.1172, Rn. 34, zitiert nach juris

329 vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 2. Februar 2017 – 12 CE 17.71, zitiert nach juris

330 vgl. Neumann, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), SGB XII, 42. Lief. (Stand: November 2015), § 17 Rn. 23

331 vgl. BVerwG, Urteil vom 25. November 2004 – 5 CN 1/03, zitiert nach juris

le[r] Bedingungen der Betreuung oder Unterkunftsgewährung³³² sowie landesweite bedarfsgerechte Versorgungsstrukturen (§§ 79 Abs. 2 SGB VIII, 45 AG KJHG), die im BRVJug im Vordergrund stehen, sind im Betriebserlaubnisverfahren hingegen nicht relevant. Der BRVJug ist damit als einheitlicher Maßstab im Sinne von § 45 SGB VIII und § 30 AG KJHG nicht geeignet.

Als weiteren Maßstab im Betriebserlaubnisverfahren nutzte die Einrichtungsaufsicht auch die Trägerverträge gemäß Nr. 8 BRVJug. Bei den Trägerverträgen handelt es sich um Einzelvereinbarungen gemäß § 78b ff. SGB VIII i. V. m. BRVJug, die zwischen der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung (Vertragsreferat) und dem einzelnen Einrichtungsträger geschlossen werden. Sobald zu einem Leistungsangebot also ein Trägervertrag geschlossen wurde, wechselte die Einrichtungsaufsicht den Maßstab; dann griff sie nicht mehr auf den BRVJug und die Inhalte der Rahmenleistungsbeschreibungen zurück, sondern auf die ggf. hiervon abweichenden einrichtungsindividuellen Inhalte des Trägervertrages.

Eine nachvollziehbare Regelung, welche Maßstäbe im Einzelnen angewendet werden, wurde nicht getroffen. Der Landesgesetzgeber hat die zuständige Senatsverwaltung in § 30 Abs. 2 AG KJHG ermächtigt, für das Betriebserlaubnisverfahren einheitliche Maßstäbe durch Rechtsverordnung zu setzen. Konkret heißt es dort: „Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung kann durch Rechtsverordnung die Voraussetzungen im Einzelnen festlegen, die erfüllt sein müssen, damit das Wohl der Kinder und Jugendlichen gewährleistet ist.“ Von dieser Möglichkeit, Mindeststandards im Wege einer Rechtsverordnung gemäß § 30 Abs. 2 AG KJHG zu erlassen, hat die Senatsverwaltung bislang ebenfalls keinen Gebrauch gemacht.

17.3 Einrichtungskonzeption als Voraussetzung der Betriebserlaubnis

- 361 Zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebserlaubnis ist die Vorlage einer Konzeption für die Jugendhilfeeinrichtung (§ 45 Abs. 3 SGB VIII).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Einrichtungsaufsicht mehrfach **Betriebserlaubnisse erteilt** hat, **ohne** dass **Konzepte** bzw. zureichende Konzepte für die erlaubnispflichtigen Einrichtungen vorlagen.

17.4 Beachtung des Bestimmtheitsgebots

- 362 Der Inhalt eines Verwaltungsaktes muss hinreichend bestimmt sein (§ 33 Abs. 1 SGB X³³³). Das bedeutet u. a., dass der Verwaltungsakt in sich widerspruchsfrei sein und den Betroffenen aus der Sicht einer verständigen Empfängerin bzw. eines

332 OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. März 2000 – 16 A 4169/98, Rn. 9, zitiert nach juris

333 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X)

verständigen Empfängers in die Lage versetzen muss, sein Verhalten daran auszurichten (Bestimmtheitsgebot).³³⁴

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Einrichtungsaufsicht **Bescheide** über die Erlaubnis zum Betrieb einer Jugendhilfeeinrichtung erlassen hat, deren Regelungsinhalt **nicht eindeutig** und zweifelsfrei erkennbar war. Die Betriebserlaubnis enthielt keine einrichtungsspezifischen Vorgaben hinsichtlich einzuhaltender personeller und räumlicher Standards (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AG KJHG). Die Angabe der Angebotsform (z. B. „A3 Gruppenangebot, Intensivleistung“) im Erlaubnisbescheid stellt keine Verknüpfung zu den hierfür geltenden Regelungsinhalten her – wie beispielsweise zur jeweiligen Rahmenleistungsbeschreibung des BRVJug. Einzuhaltende Standards in Form verbindlicher Regelungsinhalte ließen sich zwar der aktuellen Einrichtungskonzeption entnehmen, auf deren Grundlage die Betriebserlaubnis erteilt wurde. Eine solche Bezugnahme auf die jeweils aktuelle Einrichtungskonzeption erfolgte jedoch in den Bescheiden nicht.

Des Weiteren teilte die Einrichtungsaufsicht dem Einrichtungsträger auch nicht mit, dass sie den Maßstab für ihre Bewertung der erlaubnisrelevanten Tatsachen mit dem Abschluss eines Trägervertrages durch das Vertragsreferat wechseln würde. Das heißt, der Einrichtungsträger wurde nicht darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Einrichtungsaufsicht für ihre Bewertung, ob die erlaubnispflichtige Einrichtung über ausreichendes Personal verfügt, fortan den Trägervertrag und nicht mehr die ursprünglich zugrunde gelegte Rahmenleistungsbeschreibung als Maßstab heranziehen würde. Welche Mindeststandards zu welchem Zeitpunkt verbindlich galten und vom Einrichtungsträger zu beachten waren, ging aus den Bescheiden nicht deutlich hervor. Die Träger der erlaubnispflichtigen Einrichtung wurden so nicht in die Lage versetzt, ihr Handeln an den Regelungen im Bescheid korrekt auszurichten. Die von der Einrichtungsaufsicht erlassenen Bescheide nach § 45 SGB VIII waren demnach inhaltlich nicht hinreichend bestimmt und verstießen damit gegen § 33 SGB X.

17.5 Überwachung von Meldepflichten und Ahndung bei Verstößen

Das SGB VIII sieht keine Regelbesuche beim Träger der Einrichtung vor. Die Aufsichtsbehörde darf lediglich Kontrollen an Ort und Stelle nach den Erfordernissen des Einzelfalls vornehmen (§ 46 SGB VIII). Deshalb kommt den gesetzlich vorgesehenen **Meldepflichten** eine hohe Bedeutung zu. Die Meldungen liefern der Einrichtungsaufsicht wichtige Daten über die erlaubnispflichtige Einrichtung für die Zeit **nach Erlass der Betriebserlaubnis**.

363

³³⁴ vgl. Siewert/Waschull, in: Diering/Timme/Waschull (Hrsg.), Sozialgesetzbuch X, 4. Aufl. 2016, § 33 Rn. 2 und 3

Der Träger einer erlaubnispflichtigen Einrichtung ist verpflichtet, vor Betriebsaufnahme und bei einer Änderung nach Erteilung der Betriebserlaubnis unverzüglich Art und zeitlichen Umfang der Tätigkeit, Geburtsdatum und -ort, Angaben zum beruflichen Werdegang, Einstellungsdatum sowie das Datum des Ausscheidens des Leiters bzw. der Leiterin und der Betreuungskräfte mitzuteilen (§ 47 SGB VIII i. V. m. § 31 Abs. 1 AG KJHG). Diese **Personalmeldungen** dienen zum einen dem Abgleich der vorgehaltenen Personalausstattung mit dem der Betriebserlaubnis zugrunde liegenden Personal-Soll. Zum anderen prüft die Einrichtungsaufsicht bei Neueinstellungen die fachliche Eignung der bzw. des Beschäftigten. Beides dient dem Schutz der in der Einrichtung betreuten Kinder und Jugendlichen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Einrichtungsaufsicht **nicht regelmäßig überprüft** hat, ob die abgegebenen Personalmeldungen mit der aktuellen Situation in der Einrichtung übereinstimmen. Sofern nicht im Rahmen der Aktenbearbeitung aus anderem Anlass auffiel, dass bereits längere Zeit keine Meldungen eingegangen waren, oder aus anderem Grund bekannt wurde, dass eine Personaländerung nicht gemeldet wurde, wurden fehlende Meldungen nicht aktenkundig.

Im Rahmen des Erlasses eines Bußgeldbescheids im August 2015 gegen einen Einrichtungsträger wegen des Verstoßes gegen Meldepflichten in 45 Einzelfällen im Zeitraum 2012 bis 2015 stellte die Einrichtungsaufsicht fest, „dass seit dem Jahr 2011 keine Anlässe für die Aufsicht führende Stelle bestanden haben, entsprechende unterjährige Personalmeldungen anzufordern bzw. entsprechende Prüfungen durchzuführen. Dies hätte in Konsequenz zu einem früheren Einschreiten der Aufsichtsbehörde geführt.“

Auch diese Feststellung hat nicht zu einer Änderung der Verwaltungspraxis geführt. Die Einrichtungsaufsicht hat weiterhin **keine interne Verfahrensregelung** geschaffen, um regelmäßig zu überprüfen, ob die Einrichtungsträger nach § 47 SGB VIII meldepflichtige Personalangaben tatsächlich gemeldet oder dies rechtswidrig unterlassen haben. Die Einrichtungsaufsicht hat nicht kontrolliert, ob in den Einrichtungen stets ausreichendes und geeignetes Personal eingesetzt war.

- 364** Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die **Einrichtungsaufsicht bei fehlenden oder verspäteten Personalmeldungen nicht tätig** wurde.

Nach Auskunft der Einrichtungsaufsicht ermahnte sie Einrichtungsträger bei Verstößen gegen die Meldepflicht zunächst mündlich, ohne dies zu dokumentieren. Eine **Dokumentation** nahm sie erst bei weiteren Schritten vor. Damit ist nicht nachvollziehbar, ob und wann die Einrichtungsaufsicht gegenüber dem Träger der Einrichtung tätig geworden ist. Kommt der Einrichtungsträger der mündlichen Ermahnung nicht nach, ist eine Beweisführung für das Tätigwerden der Einrichtungsaufsicht in der Vergangenheit erheblich erschwert.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass der von der Einrichtungsaufsicht zur Abgabe der Personalmeldungen verwendete **Vordruck** nicht alle vorgeschriebenen Angaben (§ 47 SGB VIII i. V. m. § 31 Abs. 1 AG KJHG) enthielt. Im Vordruck fehlten die Abfrage des Geburtsortes sowie des beruflichen Werdeganges. Selbst wenn die Einrichtungsträger also den Vordruck korrekt ausfüllten, wurden sie damit nicht ihrer gesetzlichen Meldepflicht in vollem Umfang gerecht. Damit fehlten wichtige Grundlagen für ein ordnungsrechtliches Einschreiten (z. B. Untersagungsverfahren nach § 48 SGB VIII). 365

17.6 Erhebung der Jahresdurchschnittsbelegung

Neben den vorgenannten anlassbezogenen Meldungen muss der Träger einer Einrichtung im laufenden Betrieb jährlich die Zahl der belegten Plätze in der Einrichtung nach Altersgruppen sowie die Jahresdurchschnittsbelegung mitteilen (§ 47 Satz 2 SGB VIII i. V. m. § 31 Abs. 1 Satz 2 AG KJHG). Die Einrichtungsaufsicht stellte für diese Meldungen formularartige Vordrucke bereit. 366

Die Senatsverwaltung versteht unter dem Begriff „Einrichtung“ in der Regel nicht ein Leistungsangebot an einem konkreten Ort in entsprechenden Räumlichkeiten; vielmehr versteht sie unter Einrichtung die Gesamtheit aller Leistungsangebote eines Jugendhilfeträgers. Die Jahresdurchschnittsbelegung ließ sie sich daher für diese Gesamt-Einrichtung – also für alle Leistungsangebote zusammen – angeben. Auf die Mitteilung der jahresdurchschnittlichen Belegung jedes einzelnen erlaubnispflichtigen Leistungsangebots verzichtete die Einrichtungsaufsicht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Einrichtungsaufsicht durch dieses Vorgehen den Zweck der **Erhebung einer Jahresdurchschnittsbelegung** nach § 31 Abs. 1 Satz 2 AG KJHG verfehlt, verwertbare Daten über die jahresdurchschnittliche Auslastung der einzelnen einrichtungsbezogenen Jugendhilfeangebote eines Jugendhilfeträgers zu erhalten. Die von der Einrichtungsaufsicht erbetenen Angaben – **ohne Aufgliederung nach einzelnen Leistungsangeboten** – waren **nicht für angebotsspezifische Planungszwecke verwertbar** (z. B. Schaffung/Vorhaltung von Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten zur Durchführung der Inobhutnahme, § 16 Abs. 2 AG KJHG); die Senatsverwaltung nahm sich damit auch die Möglichkeit, die Zahlen der Jahresdurchschnittsbelegung als Grundlage für Trägervertragsverhandlungen zu nutzen. Die tatsächliche jährliche Auslastungsquote pro Leistungsangebot ist eine wesentliche Kalkulationsgröße bei der Ermittlung des leistungsgerechten Entgelts nach § 78b Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII für das einzelne Leistungsangebot. Würde die Senatsverwaltung gemäß § 31 Abs. 1 AG KJHG die Jahresdurchschnittsbelegung pro Leistungsangebot abfordern, könnte sie diese fiskalisch relevanten Daten bei der Entgeltverhandlung zugunsten des Landeshaushalts verwerten. Zusammengefasst für alle Leistungsangebote des Trägers sind die Daten für Vertragsverhandlungen unbrauchbar. Die Verwaltungs-

praxis der Einrichtungsaufsicht verhindert somit, dass wichtige Erkenntnisse zur Auslastung von Leistungsangeboten für Steuerungszwecke genutzt werden können.

17.7 Unterschreitung des Personal-Solls

- 367 § 30 Abs. 1 AG KJHG regelt, dass die Betriebserlaubnis nach § 45 Abs. 1 SGB VIII dann erteilt wird, wenn insbesondere aufgrund der Personalausstattung entsprechend dem festgelegten Personalschlüssel, bezogen auf die Höchstzahl einer möglichen Belegung mit Kindern und Jugendlichen, eine dem Wohl der jungen Menschen entsprechende Bildung, Erziehung und Betreuung zu erwarten ist.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den erlaubnispflichtigen Einrichtungen der **Personalschlüssel** (Personal-Soll) zum Teil über längere Zeit **unterschritten** wurde, die **Einrichtungsaufsicht** aber **untätig** geblieben ist.

17.8 Anpassung des Personalschlüssels bei „Ausnahmegenehmigungen“

- 368 Mit der Betriebserlaubnis erfolgt eine Festlegung auf die maximale Platzzahl und das Alter der in den Leistungsangeboten betreuten Kinder und Jugendlichen (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 AG KJHG).

Die Einrichtungsaufsicht genehmigte auf Antrag der Einrichtungsträger **zeitlich befristete Abweichungen von der Betriebserlaubnis**, beispielsweise wegen der Aufnahme eines jüngeren Geschwisterkindes oder eines zusätzlichen Kindes kurz vor Freiwerden eines belegten Platzes („Ausnahmegenehmigungen“). Es handelte sich dabei um Einzelfallentscheidungen unter Angabe des Namens und des Geburtsdatums des Kindes, das abweichend von der Betriebserlaubnis in der Einrichtung aufgenommen werden durfte. Der der Betriebserlaubnis zugrunde liegende Personalschlüssel ist alters- oder platzzahlabhängig. Laut Auskunft der Einrichtungsaufsicht werde im Rahmen der Einzelfallentscheidung daher geprüft, ob eine Anpassung beim vorzuhaltenden Personal erforderlich sei und ggf. in welcher Form.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Einrichtungsaufsicht – entgegen dieser Auskunft – bei der Erteilung dieser „Ausnahmegenehmigungen“ häufig **keine einzelfallbezogene Anpassung der einzuhaltenden personellen und räumlichen Standards** vornahm. Stattdessen überließ sie es dem Einrichtungsträger, sowohl über das „Ob“ als auch über das „Wie“ der Personal- und Raumanpassung zu entscheiden.

Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zu § 45 Abs. 2 SGB VIII i. V. m. § 30 Abs. 1 Nr. 5 und 6 AG KJHG. Die Zuständigkeit für diese Entscheidungen obliegt ausschließlich der Senatsverwaltung als der für die Erlaubniserteilung zuständigen

Behörde (Nr. 6 ZustKat Ord). Die Entscheidung über notwendige personelle oder räumliche Anpassungen dem Träger der Einrichtung zu überlassen, findet keine Rechtsgrundlage im SGB VIII oder AG KJHG. Sie ist außerdem wegen der ggf. eintretenden Kollision mit unternehmerischen Trägerinteressen (finanzieller Vorteil bei überbelegten Plätzen, sofern der Personalschlüssel nicht erhöht wird) ungeeignet.

Der Rechnungshof hat in den geprüften Fällen weiterhin festgestellt, dass die Einrichtungsaufsicht nicht regelmäßig überwacht hat, ob der Einrichtungsträger nach dem **Ende der befristeten Abweichung** von der Betriebserlaubnis den erlaubten Zustand tatsächlich wieder hergestellt hat. **369**

17.9 Schnittstelle zwischen Aufsichtsbehörde und Vertragsreferat

Zwischen der für die ordnungsrechtlichen Aufgaben zuständigen Einrichtungsaufsicht und dem für die Trägerverträge zuständigen Bereich (Vertragsreferat) besteht eine Schnittstelle. So ist die in der Einrichtung vorgehaltene Personalausstattung nicht nur für die Betriebserlaubnis von Bedeutung. Sie ist auch ein wichtiger Maßstab bei der Kontrolle, ob die Verpflichtungen des Trägervertrages tatsächlich eingehalten werden. Dies erfordert unter dem Aspekt der einheitlichen Ressortverantwortung einen **Informationsaustausch** zwischen den Organisationseinheiten. **370**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der notwendige Informationsaustausch zwischen den beiden Organisationseinheiten der Senatsverwaltung und die gezielte Nutzung der vorhandenen Daten nicht regelmäßig und zum Teil gar nicht stattfand.

17.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat angekündigt, dass sie die für die Betriebserlaubniserteilung verwendeten Maßstäbe zukünftig in geeigneter Form veröffentlichen wolle. Hinsichtlich der Anwendung des BRVJug als Maßstab im ordnungsrechtlichen Erlaubnisverfahren hat sie eingewandt, dass die Festlegungen im BRVJug insbesondere bezogen auf die Personalstandards als verbindlicher Maßstab für die Erteilung der Betriebserlaubnisse herangezogen werden könnten. **371**

Im Hinblick auf die unvollständigen bzw. fehlenden Einrichtungskonzeptionen wird eingewandt, dass es sich in den geprüften Fällen um erfahrene Träger der Jugendhilfe gehandelt habe. Diese verfügten in der Regel über Rahmenkonzeptionen zu Schwerpunktthemenfeldern, sodass Kurzkonzepte ausreichten. Ausführungen zum Personal seien kein Bestandteil eines Einrichtungskonzepts.

Die Senatsverwaltung weist die Feststellungen zur mangelnden Bestimmtheit der Bescheide zwar zurück. Sie werde diese jedoch zum Anlass nehmen, die Bescheide in folgenden Punkten anzupassen:

- angebotsbezogene Angaben zum Personalmindeststandard,
- Grundriss als verbindlicher räumlicher Standard (bei Individualangeboten: stattdessen abgegebene Erklärung des Trägers),
- Bezug zum Konzept.

Hinsichtlich der erforderlichen Kontrolle der Abgabe von Personalmeldungen hat die Senatsverwaltung eingewandt, dass der Aufbau eines „umfangreichen Kontrollsystems [...] eine IT-Unterstützung erfordern“ würde. Sie wolle anlässlich der Prüfung des Rechnungshofs bis zur Haushaltsanmeldung 2020/2021 prüfen, ob bzw. in welcher Form ein Projekt zur Erweiterung des IT-Personalmeldesystems realisierbar wäre.

Die Senatsverwaltung hat wiederholt auf die teilweise prekäre Personalsituation (Dauererkrankungen) bei der Einrichtungsaufsicht im geprüften Zeitraum hingewiesen. Sie hat zugesichert, die im Zusammenhang mit der Erteilung der Betriebserlaubnis stehenden ordnungsrechtlichen Aufgaben vor und während des laufenden Betriebs ordnungsgemäß wahrzunehmen und bei Verstößen gegen die Betriebserlaubnis tätig zu werden. Sie wolle das Verfahren für die Erteilung von „Ausnahmegenehmigungen“ insbesondere im Hinblick auf die Überwachung der personellen Ausstattung konkretisieren. Den Vordruck für die Personalmeldung werde sie anpassen und dabei die Ergänzung eines Erhebungsmerkmals „beruflicher Werdegang“ prüfen. Für die Jahresmeldung 2017 habe sie den Vordruck ergänzt. Auch die Aktendokumentation wolle sie künftig verbessern.

- 372 Die Einwendungen der Senatsverwaltung überzeugen überwiegend nicht. Eine ordnungsrechtliche Zielsetzung des BRVJug ist weder dem Gesetz (§ 78f SGB VIII) zu entnehmen noch ergibt sie sich aus den konkreten Regelungen des Rahmenvertrages selbst. Der BRVJug setzt damit keinen einheitlichen ordnungsrechtlichen Mindeststandard für die Erteilung einer Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII. Auf die Möglichkeit in § 30 Abs. 2 AG KJHG, einheitliche ordnungsrechtliche Mindeststandards im Wege einer Rechtsverordnung vorzugeben, geht die Senatsverwaltung nicht ein.

Die Einrichtungskonzeptionen haben in den beanstandeten Fällen nicht die gesetzlich vorgegebenen Inhalte aufgewiesen. Zu dieser Feststellung des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung nicht Stellung genommen. Der Hinweis der Senatsverwaltung, dass Ausführungen zum Personal kein Bestandteil der Einrichtungskonzeptionen sein müssten, ist angesichts der gesetzlichen Vorgaben in § 45 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB VIII nicht nachvollziehbar.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Meldung des beruflichen Werdegangs ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben wird (§ 31 Abs. 1 Satz 1 AG KJHG). Die Ergänzung eines entsprechenden Erhebungsmerkmals ist daher angezeigt.



Der Rechnungshof hat die prekäre Personalsituation im Rahmen der Prüfung berücksichtigt und in die Stichprobe daher auch Vorgänge aus den Jahren 2012 bis 2015 aufgenommen; auch in diesem Zeitraum haben sich Beanstandungen ergeben.

17.11 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung 373

- keine einheitlichen Voraussetzungen für das Erteilen der Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII festgelegt hat,
- die Erlaubnis zum Betrieb von Jugendhilfeeinrichtungen erteilt hat, bevor eine nach § 45 Abs. 2 und 3 SGB VIII ausreichende Konzeption vorlag,
- ihre ordnungsrechtlichen Aufgaben während des laufenden Betriebs der erlaubnispflichtigen Einrichtung nicht ordnungsgemäß wahrgenommen hat und die Abgabe der gesetzlich vorgeschriebenen Personalmeldungen durch die Einrichtungsträger nicht kontrollierte sowie
- die bei der Einrichtungsaufsicht eingehenden Daten vom Vertragsreferat nur unzulänglich genutzt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 374

- **eigene rechtsverbindliche Maßstäbe für das Erlaubnisverfahren nach § 45 SGB VIII festlegt, beispielsweise durch Erlass einer Rechtsverordnung nach § 30 Abs. 2 AG KJHG,**
- **eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII erst bei Vorliegen sämtlicher Tatbestandsvoraussetzungen nach §§ 45 SGB VIII, 30 AG KJHG erlässt,**
- **Erlaubnisbescheide erlässt, die dem Bestimmtheitsgebot in § 33 Abs. 1 SGB X gerecht werden,**
- **ein Kontrollsystem für die Abgabe der gesetzlich vorgegebenen Personalmeldungen installiert und bei deren Fehlen oder verspäteter Abgabe tätig wird sowie Vordrucke zur Verfügung stellt, die alle den Gesetzen nach zu meldenden Angaben enthalten,**
- **das Meldeformular für die Jahresdurchschnittsbelegung dahingehend konkretisiert, dass diese künftig pro Leistungsangebot und Standort vom Träger der erlaubnispflichtigen Einrichtung zu melden ist,**
- **die Einhaltung der der Betriebserlaubnis zugrunde liegenden Personalausstattung überwacht und bei Verstößen tätig wird, um den Schutz der Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen zu gewährleisten,**

- bei zeitlich befristeten Abweichungen von der Betriebserlaubnis einzelfallbezogene Entscheidungen über die ggf. anzupassenden personellen und räumlichen Standards selbst trifft und deren Einhaltung überwacht,
- die im Zusammenhang mit der Erteilung der Betriebserlaubnis stehenden ordnungsrechtlichen Aufgaben während des laufenden Betriebs der Einrichtung ordnungsgemäß wahrnimmt und bei Verstößen gegen die Betriebserlaubnis tätig wird sowie
- dafür Sorge trägt, dass künftig ein zielgerichteter und effektiver Austausch zwischen den Organisationseinheiten Einrichtungsaufsicht und Vertragsreferat stattfindet und insbesondere der Erkenntnisgewinn aus der Jahresdurchschnittsbelegung gesteigert wird.

Integration, Arbeit und Soziales

18 Mängel bei der Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit

Der Senat hat am 24. Mai 2016 den Masterplan Integration und Sicherheit beschlossen. Die notwendigen Steuerungsaufgaben bei der Umsetzung des Masterplans hat die für Integration zuständige Senatsverwaltung bisher nicht umfassend wahrgenommen. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat bei der Umsetzung des Masterplans einen Wohlfahrtsverband eingebunden. Sie hat hierbei versäumt, für die Weiterleitung von Fördermitteln durch den Wohlfahrtsverband notwendige Regelungen zu treffen. Tatsächlich handelte es sich bei der Weiterleitung der Fördermittel um eine Dienstleistung des Wohlfahrtsverbands im Auftrag des Landes. Die hierfür geltenden haushalts- und wettbewerbsrechtlichen Regelungen blieben von der Senatsverwaltung unbeachtet.

18.1 Einleitung

Die globale Flüchtlingsbewegung hat auch im Land Berlin insbesondere im Jahr 2015 zu einem verstärkten Zuzug geflüchteter Menschen geführt. Mit dem Ziel, die erhebliche Integrationsaufgabe zu bewältigen und die Chancen einer erfolgreichen Integration sicherzustellen, hat der Senat am 24. Mai 2016 den **Masterplan Integration und Sicherheit** beschlossen und dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vorgelegt.³³⁵ Mit Beginn der neuen Legislaturperiode wurden die Arbeiten an einem neuen Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation geflüchteter Menschen aufgenommen.³³⁶ Dieses soll den Masterplan Integration und Sicherheit ersetzen. Die bereits begonnenen Maßnahmen sollen bis dahin fortgeführt oder weiterentwickelt werden.³³⁷ Die Beschlussfassung des Gesamtkonzepts im Senat ist für das Frühjahr 2018 geplant. 375

Zur Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit wurden für die Jahre 2016 und 2017 Ausgaben von insgesamt rd. 390 Mio. € mit unmittelbarem Bezug zum Masterplan veranschlagt.³³⁸ Diese Mittel sind sowohl in den Einzelplänen des Haushaltsplans 2016/2017 vorgesehen als auch im Einzelplan 29 – Allgemeine Finanz- und Personalangelegenheiten – Kapitel 2930 – Landesweite Aufgaben im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen.

³³⁵ Masterplan Integration und Sicherheit des Senats vom 24. Mai 2016 (Drs 17/2957)

³³⁶ Umsetzungsbericht zum Masterplan Integration und Sicherheit für das Jahr 2016 des Senats vom 1. August 2017 (Drs 18/0477), S. 87

³³⁷ Umsetzungsbericht zum Masterplan Integration und Sicherheit für das Jahr 2016 (Drs 18/0477), S. 87

³³⁸ Masterplan Integration und Sicherheit (Drs 17/2957), Finanzierungsübersicht, S. 2, Zeile 10 („gesamt“), Summe der Spalten 3 bis 8

Nach dem Bericht zur Umsetzung des Masterplans für den Berichtszeitraum 2016 wurden im Haushaltsjahr 2016 insgesamt rd. 126 Mio. € verausgabt.³³⁹

18.2 Prüfungsgegenstand

- 376 Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof war die Steuerung bei der Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit. Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Frage, ob die für Soziales zuständige Senatsverwaltung³⁴⁰ rechtmäßig gehandelt hat bei der Weitergabe von öffentlichen Mitteln an einen Wohlfahrtsverband zur Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit.

18.3 Steuerung der Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit

- 377 Die Zuständigkeit für die „Integration von ethnischen Minderheiten und Zuwanderern auf Landesebene“ liegt bei der **für Integration zuständigen Senatsverwaltung** (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AZG³⁴¹ i. V. m. Nr. 14 Abs. 14 ZustKat AZG³⁴², Abschnitt III Nr. 1 ff. GV Sen 2012³⁴³ bzw. Abschnitt VII Nr. 1 ff. GV Sen 2017³⁴⁴). Hier wurde die Stelle der/des Beauftragten des Senats für Integration und Migration angesiedelt, die bzw. der im Auftrag des für Integration zuständigen Senatsmitglieds ressortübergreifend tätig wird (§ 5 Abs. 1 Satz 4 und 5 PartIntG³⁴⁵). Nach den Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 soll „die Integration Geflüchteter als zentrale ressortübergreifende Aufgabe unter Federführung des/der Beauftragten des Senats für Integration und Migration“ durchgeführt werden.³⁴⁶

Die gesetzliche Aufgabe („Integration von ethnischen Minderheiten und Zuwanderern auf Landesebene“, Nr. 14 Abs. 14 ZustKat AZG) umfasst insbesondere die „Entwicklung und Steuerung des Integrationsmonitorings zur Umsetzung der Integrationskonzepte des Senats“ (Abschnitt VII Nr. 1 f. GV Sen 2017). Damit wird der für Integration zuständigen Senatsverwaltung explizit die **Steuerungsaufgabe** in diesem Bereich zugewiesen. Die Senatsverwaltung hatte zur Umsetzung des Masterplans „eine detaillierte Maßnahmenplanung mit Meilensteinen“ zu erstellen, „nach der ein kontinuierliches Controlling stattfinden kann“.³⁴⁷

339 Umsetzungsbericht zum Masterplan Integration und Sicherheit für das Jahr 2016 (Drs 18/0477), S. 84

340 Im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales fand die Prüfung sowohl in der Abteilung I – Integration und Migration – (Steuerung Masterplan Integration und Sicherheit) als auch in der Abteilung III – Soziales – (Zuwendung an den Wohlfahrtsverband) statt.

341 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)

342 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG)

343 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062) – GV Sen 2012

344 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031) – GV Sen 2017

345 Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin (PartIntG)

346 Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017, vgl. entsprechende Vorlage des Regierenden Bürgermeisters an das Abgeordnetenhaus (Drs 18/0073), S. 5

347 Masterplan Integration und Sicherheit (Drs 17/2957), S. 83

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese detaillierte **Maßnahmenplanung** mit Meilensteinen nicht existiert. Verbindliche Mindestanforderungen darüber, welche Daten in welcher Qualität die einzelnen Fachressorts zu liefern hätten, um das im Masterplan geforderte kontinuierliche **Controlling** und damit die wirksame **Steuerung eines Integrationsmonitorings** (Abschnitt VII Nr. 1 GV Sen 2017) sicherzustellen, wurden von der Senatsverwaltung nicht aufgestellt. Im Ergebnis wurden daher im Land unterschiedliche Monitoring- bzw. Controllinginstrumente verwendet. Damit hat die für Integration zuständige Senatsverwaltung ihre notwendigen Steuerungsaufgaben bei der Integration geflüchteter Menschen zur Umsetzung des Masterplans nicht umfassend wahrgenommen.

Soweit der Wahrnehmung der gesetzlichen Steuerungsaufgaben in diesem Bereich das Ressortprinzip entgegensteht, regt der Rechnungshof aufgrund der herausragenden Bedeutung der Integration geflüchteter Menschen an zu prüfen, inwieweit eine stärkere Bündelung der hierfür erforderlichen Befugnisse anzustreben ist (vgl. hierzu z. B. die Befugnisse der IKT-Staatssekretärin mit entsprechenden Steuerungsaufgaben gemäß § 20 ff. Gesetz zur Förderung des E-Government).

18.4 Weitergabe von Zuwendungen

Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 23 LHO). Die Bewilligungsbehörde kann im Zuwendungsbescheid vorsehen, dass die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger als Erstempfänger(in) die Zuwendung ganz oder teilweise weiterleiten darf (Nr. 12.1 Satz 1 AV § 44 LHO). Durch die zweckbestimmte Weitergabe erfüllt die Erstempfängerin bzw. der Erstempfänger den Zuwendungszweck (Nr. 12.1 Satz 2 AV § 44 LHO). Die Mittel können von der Erstempfängerin bzw. dem Erstempfänger in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form weitergegeben werden (Nr. 12.2 AV § 44 LHO). Die Weitergabe von Mitteln in öffentlich-rechtlicher Form richtet sich nach den Nrn. 12.4 AV § 44 LHO. Sie setzt eine Beleihung voraus (Nr. 12.2 AV § 44 LHO). Die Voraussetzungen für die Beleihung sind in § 44 Abs. 3 LHO und Nr. 19.1 ff. AV § 44 LHO geregelt. Die Weitergabe der Zuwendung in privatrechtlicher Form erfolgt durch privatrechtlichen Vertrag (Nr. 12.5 AV § 44 LHO). Hierfür gelten die Nrn. 12.5 ff. AV § 44 LHO. 378

Der Masterplan Integration und Sicherheit sieht Maßnahmen zur **Förderung der ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe** vor.³⁴⁸ Die **für Soziales zuständige Senatsverwaltung** hat mit Datum vom 14. November 2016 einem **Wohlfahrtsverband** eine Zuwendung von 266.000 € als Vollfinanzierung zur Projektförderung (Nr. 2.1 AV § 23 LHO) bewilligt. Der Bewilligungszeitraum umfasste die Zeit vom 15. September 2016 bis zum 31. Dezember 2016. Zuwendungszweck war die „Umsetzung ‚Masterplan Integration und Sicherheit‘ zur niedrighschwelligen Unterstützung gemeinwohlorientierter Organisationen/Initiativen in der Flüchtlingshilfe/

348 Masterplan Integration und Sicherheit (Drs 17/2957), S. 74

Integration (s. Anlage)³⁴⁹ Der Zuwendungsbescheid sah vor, dass der Wohlfahrtsverband die Zuwendung an gemeinwohlorientierte Organisationen/Initiativen in der Flüchtlingshilfe/Integration weiterleitet. Mit Datum vom 19. April 2017 hat die Senatsverwaltung dem Wohlfahrtsverband eine weitere Zuwendung von 210.000 € zur **Weiterleitung der Zuwendung** an gemeinwohlorientierte/gemeinnützige Initiativen bewilligt.³⁵⁰ Der Bewilligungszeitraum umfasst die Zeit vom 1. April 2017 bis zum 31. Dezember 2017.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat **keine Regelung** dafür getroffen, ob der Wohlfahrtsverband die Zuwendungen **in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form** weitergeben durfte (Nrn. 12.4 bzw. 12.5 AV § 44 LHO). Der Wohlfahrtsverband hat – in Ermangelung einer solchen Regelung durch die Senatsverwaltung – für die Weitergabe der Zuwendung an die Flüchtlingsinitiativen ein Schreiben verwendet. In dem Schreiben wurden u. a. die Höhe der jeweiligen Zuwendung und der konkrete Zweck geregelt sowie hierfür eine Bewilligungsnummer zugewiesen. Diesem Schreiben hat der Wohlfahrtsverband sowohl bei den Zuwendungen im Jahr 2016 als auch im Jahr 2017 eine „rechtsverbindliche Erklärung“ beigefügt, die von den Flüchtlingsinitiativen zu unterschreiben und an den Wohlfahrtsverband zurückzusenden war. Darin hieß es u. a.: „Wir erklären uns hiermit mit dem Inhalt des Bewilligungsbescheides unter der o. g. Bewilligungsnummer über die Gewährung einer Zuwendung in Höhe von [...] € einverstanden.“ Im Jahr 2017 wurde die „rechtsverbindliche Erklärung“ noch ergänzt um die Begrifflichkeiten „Bedingungen und Auflagen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)“, „Unwirksamkeit oder [...] Widerruf des Bescheides“.

Ob es sich hierbei rechtlich um eine Weitergabe der Zuwendung in öffentlich-rechtlicher Form oder in privatrechtlicher Form handelt, kann dahinstehen. Die Senatsverwaltung hat die Bewilligungspraxis zugelassen, ohne den Wohlfahrtsverband durch Beleihung hierzu zu ermächtigen (Nr. 12.2 AV § 44 LHO) und ohne die notwendigen Regelungen für die Weitergabe in öffentlich-rechtlicher Form nach Nr. 12.4 oder in privatrechtlicher Form nach Nrn. 12.5 ff. AV § 44 LHO zu treffen.

18.5 Regelungen für die Weitergabe der Zuwendung im Einzelnen

- 379 Nach Nr. 12.4.6 AV § 44 LHO sind bei der Weitergabe von Zuwendungen bereits im Erstbescheid insbesondere zu regeln, nach welcher Zuwendungsart (Nr. 2 AV § 23 LHO), nach welcher Finanzierungsart (Nr. 2 AV § 44 LHO) und Finanzierungsform (Nr. 1.1 Satz 2 AV § 23 LHO) die Weitergabe der Zuwendung an die Letztempfängerinnen bzw. Letztempfänger erfolgen soll. Ebenso sind im Erstbescheid die

349 Zuwendungsbescheid der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 14. November 2016 an den Wohlfahrtsverband; Einzelplan 11, Kapitel 1150 Titel 68406 – Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen

350 Zuwendungsbescheid der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 19. April 2017 an den Wohlfahrtsverband; Einzelplan 11, Kapitel 1150 Titel 68406 – Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen

Maßnahmen zu regeln, die im Einzelnen gefördert werden sollen (Nr. 12.4.3 AV § 44 LHO). Der Erstempfängerin bzw. dem Erstempfänger ist für die Weitergabe stets aufzuerlegen, gegenüber der Letztempfängerin bzw. dem Letztempfänger ein Prüfungsrecht der Bewilligungsbehörde (einschließlich für eine von ihr Beauftragte bzw. einen von ihr Beauftragten) auszubedingen sowie der Bewilligungsbehörde auf Verlangen etwaige Erstattungsansprüche gegen die Letztempfängerin bzw. den Letztempfänger abzutreten (Nr. 12.4.8 AV § 44 LHO). Nach Nr. 12.4.8 AV § 44 LHO bedarf es des Hinweises auf das Prüfungsrecht des Rechnungshofs gemäß § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LHO. Das Gleiche ist für die Weitergabe in privatrechtlicher Form zu regeln (Nrn. 12.5.2 i. V. m. 12.4.3 und 12.4.6 AV § 44 LHO).

Diese notwendig zu treffenden **Einzelregelungen fehlten** in den Zuwendungsbescheiden vom 14. November 2016 und vom 19. April 2017 der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung. Zum Zeitpunkt des Erlasses des Zuwendungsbescheides an den Wohlfahrtsverband am 19. April 2017 standen die einzelnen **Fördermaßnahmen** entgegen Nr. 12.4.3 bzw. Nrn. 12.5.2 i. V. m. 12.4.3 AV § 44 LHO noch nicht fest. Die Senatsverwaltung hat im Jahr 2017 erst nach dem Erlass des Zuwendungsbescheides vom 19. April 2017 an den Wohlfahrtsverband über die zu fördernden Einzelmaßnahmen im Einzelnen entschieden. Der Einsendeschluss für die vollständigen schriftlichen Förderanträge war der 30. April 2017 und lag damit knapp zwei Wochen nach dem Datum der Bescheiderteilung.

Die Senatsverwaltung hat ebenso versäumt, den Wohlfahrtsverband nach Nr. 12.4.8 bzw. 12.6.5 AV § 44 LHO zu verpflichten, gegenüber den Flüchtlingsinitiativen das **Prüfungsrecht** der Bewilligungsbehörde zu regeln und auf das Prüfungsrecht des Rechnungshofs hinzuweisen.

18.6 Auszahlung im Jahr 2017

Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden (Nr. 7.2 AV § 44 LHO). Bei der Projektförderung längerfristiger Maßnahmen sollen nur Teilbeträge ausgezahlt und die Auszahlung in der Regel davon abhängig gemacht werden, dass die Verwendung der bereits gezahlten Teilbeträge in summarischer Form nachgewiesen wird (Nr. 7.3 AV § 44 LHO). Wird die Zuwendung nicht innerhalb von zwei Monaten zur Erfüllung des Zuwendungszwecks verwendet (Nr. 8.2.5 AV § 44 LHO) und wird der Zuwendungsbescheid nicht widerrufen, sind regelmäßig für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB jährlich zu verlangen (Nr. 8.7 Satz 1 AV § 44 LHO).

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Zuwendungsbescheid vom 19. April 2017 eine **Ausnahme von der 2-Monatsfrist** nach Nr. 7.2 AV § 44 LHO für die **Regiekosten des Wohlfahrtsverbands** in Höhe von 14.700 € getroffen.

380

Im Bescheid wird geregelt: „Diese [Regiekosten] können über den üblichen Zeitraum hinaus verausgabt werden. Längstens jedoch bis zum 15.02.2018.“ Die Regiekosten waren nach dem Finanzierungsplan für Personal- und Sachausgaben (darunter auch für „Anteilige Betriebskosten für den Büroplatz“³⁵¹) des Wohlfahrtsverbands vorgesehen. Hierbei handelt es sich um laufende Ausgaben, die nicht nur in den ersten beiden Monaten nach der Auszahlung am 15. Juni 2017, also nicht nur bis zum 14. August 2017, anfallen.

Mit der Ausnahmeregelung und der darauf getätigten Auszahlung der Regiekosten in voller Höhe zum 15. Juni 2017 hat die Senatsverwaltung gegen die Nrn. 7.2 und 7.3 AV § 44 LHO und das Gebot der Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen. Die Senatsverwaltung hat damit ohne Begründung Zinsverluste (Nr. 8.7 AV § 44 LHO) für das Land Berlin in Kauf genommen.

18.7 Dienstleistung im Auftrag der Senatsverwaltung

- 381 Eine Zuwendung im Sinne der Landeshaushaltsordnung setzt voraus, dass die Geldleistung der Empfängerin bzw. dem Empfänger „zur Erfüllung seiner Aufgaben“ gewährt wird (Nr. 2.1 der Anlage zu Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO), also nicht zur Erfüllung der Aufgaben Berlins. Das Land Berlin darf die ihm obliegenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen (§ 44 Abs. 3 Satz 1 LHO) sowie die Verwaltung von Mitteln „zur Erfüllung von Aufgaben Berlins“ (§ 44 Abs. 2 LHO, Nr. 16.1 AV § 44 LHO) Dritten übertragen. Die hierfür erforderliche Befugnis wird nach Nr. 19.4 AV § 44 LHO dem Dritten durch Verwaltungsakt (Beleihung) erteilt. Die Voraussetzung für die Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts, die nach Nr. 16.1 AV § 44 LHO Landesmittel verwalten soll, ist nach Nr. 19.3 AV § 44 LHO der Abschluss eines zivilrechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrages. Dem hat ein Vergabeverfahren (vgl. Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO) voranzugehen, wie Nr. 19.3 AV § 44 LHO ausdrücklich anordnet. Die Erfüllung „seiner Aufgaben“ ist also das Hauptkriterium bei der **Abgrenzung** zwischen einer **Zuwendung** an einen Dritten und einer **entgeltlichen Dienstleistung** durch den Dritten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es sich bei den Leistungen des Wohlfahrtsverbands im Hinblick auf die Gewährung der Zuwendungen an die Flüchtlingsinitiativen tatsächlich nicht um Tätigkeiten im Sinne der Nr. 2.1 der Anlage zu Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO i. V. m. Nr. 12 AV § 44 LHO gehandelt hat. Denn es fehlt an dem eine Zuwendung begründenden Kriterium der „Erfüllung seiner Aufgaben“. In den im Internet veröffentlichten Projektaufufen der Jahre 2016 und 2017 und in den Zuwendungsbescheiden an den Wohlfahrtsverband (Anlage: Zuwendungszweck) wurden als Aufgaben des Wohlfahrtsverbands die Ausschreibung, Ausreichung und Abrechnung der Mittel im Rahmen der Umsetzung des Masterplans genannt.

³⁵¹ Anlage 1 zum Zuwendungsbescheid der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 19. April 2017: Finanzierungsplan

In einer Pressemitteilung am 24. März 2017 teilten die Senatsverwaltung und der Wohlfahrtsverband gemeinsam mit: „Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales stellt zur Umsetzung des ‚Masterplans Integration und Sicherheit‘ Mittel zur Verfügung, um kleine Projekte und Initiativen zu unterstützen, deren freiwilliges Engagement gesellschaftliche Teilhabe geflüchteter Menschen fördert. [...] Die Ausschreibung, Ausreichung und Abrechnung dieser Mittel erfolgt im Auftrag der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales durch [Wohlfahrtsverband]“. Hierbei handelt es sich nicht um Aufgaben des Wohlfahrtsverbands, sondern um Aufgaben der zuständigen Senatsverwaltung, mit deren Erledigung der Wohlfahrtsverband beauftragt wurde. Die hierfür einschlägigen Vorschriften (Nrn. 16 und 19 AV § 44 LHO) wurden von der Senatsverwaltung nicht beachtet.

Zur Umsetzung des Auftrags der Senatsverwaltung hat der Wohlfahrtsverband eigene Stellen geschaffen. Die in den Stellenprofilen aufgeführten Aufgaben weisen zweifelsfrei darauf hin, dass der **Wohlfahrtsverband zur Erfüllung der Aufgaben Berlins eingesetzt** wurde.³⁵² Diese Annahme bezieht sich u. a. auf folgende Aufgaben der Position „Sekretariat“, die dem Geschäftsfeld „Verwaltung von Anträgen des Masterplans Integration und Sicherheit“ zugeordnet sind: „Durchsicht und Prüfung der Anträge auf Vollständigkeit, Prüfung der Kostenkalkulationen entsprechend den Rahmenbedingungen der HonVSoz [Verwaltungsvorschriften für Honorare im Sozialwesen, Anm. d. Verf.] und Zuwendungshöchstgrenzen, [...] Beratung sowie schriftlicher Kontakt mit Antragstellern, Mitarbeitern des [Wohlfahrtsverbands] und der Senatsverwaltung für [...] Soziales, Recherche zu den Antragstellern, Institutionen und Projekten [...] Unterstützung bei der Prüfung der Gesamtverwendungsnachweise.“ Auch bei den Aufgaben der Position „Bezirksbeauftragter“ im Geschäftsfeld „Beratung und Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit“ handelt es sich nicht um Aufgaben des Wohlfahrtsverbands (Nr. 2.1 der Anlage zu Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO): „Gesamtbegleitung und Koordination der Ausschreibung, Vorbereitung der Antragsunterlagen, Öffentlichkeitsarbeit für die Ausschreibung, Prüfung der Anträge auf inhaltliche Aspekte der geplanten Projekte, Prüfung des Ehrenamtsbezugs, Prüfung der Kostenaufstellungen, Prüfung von Änderungsanträgen, telefonische Rücksprache und Beratung der Antragsteller, Recherche zu den Antragstellern, Institutionen und Projekten, inhaltliche Prüfung der Gesamtverwendungsnachweise.“

Ein weiteres Abgrenzungskriterium zwischen einer Zuwendung und einer entgeltlichen Dienstleistung in Form einer Geschäftsbesorgung ist die Entgeltlichkeit der Leistung (Nrn. 1.1 und 2.2 der Anlage zu Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO). Eine Zuwendung ist nach Nr. 2.2 der Anlage zu Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO eine Geldleistung, die der Empfängerin bzw. dem Empfänger zur Verfügung gestellt wird, ohne dass die Geldleistung ein Entgelt für eine Leistung im Sinne der Nr. 1 ist. Unter Nr. 1 der Anlage zu Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO fallen z. B. Verträge über Dienstleistungen.

382

³⁵² Stellenbeschreibung des Wohlfahrtsverbands vom 8. Dezember 2016, Schreiben des Wohlfahrtsverbands vom 13. Dezember 2016 an die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mit dem Wohlfahrtsverband für seine Tätigkeit bei der Gewährung von Zuwendungen an die Flüchtlingsinitiativen eine **Verwaltungspauschale** verhandelt. Im Zuge der Verhandlungen über die Höhe der Verwaltungspauschale hatte der Wohlfahrtsverband zunächst eine Verwaltungspauschale von 10 % der gesamten Bewilligungssumme vorgeschlagen.³⁵³ Schließlich haben sich die Senatsverwaltung und der Wohlfahrtsverband auf 7 % der gesamten Bewilligungssumme geeinigt³⁵⁴ (14.700 € für das Jahr 2017). In einem internen Vermerk vom 14. September 2016 hieß es hierzu: „Die Ausschreibung, Ausreichung und Abrechnung dieser Mittel erfolgt im Auftrag der [Senatsverwaltung] durch den [Wohlfahrtsverband]. Dafür erhält er 7 % der Fördersumme.“³⁵⁵ Hierbei handelt es sich also um ein **Dienstleistungsentgelt**, das im Verhandlungswege vereinbart wurde. Es handelt sich nicht um eine Geldleistung in Form einer Zuwendung gemäß § 23 LHO.

- 383 Die von dem Wohlfahrtsverband übernommenen Aufgaben beinhalten nicht nur Elemente einer Dienstleistung, sondern weisen außerdem die Charakteristika einer **Treugutverwaltung** nach § 44 Abs. 2 LHO auf. Eine Verwaltung von Mitteln im Sinne von § 44 Abs. 2 LHO liegt vor, wenn Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung von Aufgaben Berlins im Rahmen eines Treuhandverhältnisses Ausgaben leisten oder Einnahmen erheben (Nr. 16.1 AV § 44 LHO).

Vorliegend leistet der Wohlfahrtsverband Ausgaben und erhebt Einnahmen bei der Gewährung der Zuwendungen an die Flüchtlingsinitiativen, wie den geprüften Unterlagen zu entnehmen war.³⁵⁶ „Die Ausschreibung, Ausreichung und Abrechnung dieser Mittel erfolgt wie im vergangenen Jahr im Auftrag der [Senatsverwaltung] durch den [Wohlfahrtsverband].“³⁵⁷ Damit erfüllt der Wohlfahrtsverband Aufgaben Berlins (Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit, Nr. 14 Abs. 14 ZustKat AZG) in Form eines Treuhandverhältnisses gemäß Nr. 16.1 AV § 44 LHO. Hieraus geht deutlich hervor, dass der Wohlfahrtsverband als externer Dienstleister, zur Unterstützung der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, beauftragt werden sollte.

18.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 384 Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales hat eingewandt, dass die Steuerungskompetenz für die Umsetzung des Masterplans nicht bei ihr gele-

353 E-Mail des Wohlfahrtsverbands vom 1. September 2016 an die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

354 Vermerk der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 14. September 2016 und E-Mail der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 8. September 2016

355 Vermerk der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 14. September 2016

356 u. a. Anlagen zum Endverwendungsnachweis des Wohlfahrtsverbands vom 3. April 2017 zum Projekt: „Masterplan Integration und Sicherheit“ zur niedrigschwelligen Unterstützung gemeinwohlorientierter Organisationen in der Flüchtlingshilfe/Integration, Projektlaufzeit: 15. September 2016 bis 31. Dezember 2016

357 Vermerk der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 20. März 2017

gen habe, sondern der Staatssekretärskonferenz überlassen worden sei. Dass die im Masterplan als Steuerungsinstrument genannte detaillierte Maßnahmenplanung mit Meilensteinen³⁵⁸ nicht erstellt wurde, bleibt in der Stellungnahme der Senatsverwaltung unerwähnt.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Weiterleitung von Zuwendungen Folgendes eingewandt: Eine Regelung (Nr. 12.2 i. V. m. Nr. 12.4.2 bzw. Nr. 12.5.1 AV § 44 LHO), in welcher Form (privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Form) der Wohlfahrtsverband die Zuwendungen an die Initiativen weiterleiten durfte, habe sich erübrigt, da der Wohlfahrtsverband nicht beliehen worden sei. **385**

Der Rechnungshof hält an seiner rechtlichen Bewertung fest (T 378, T 379). Nach den Nrn. 12.4.2 und 12.5.1 AV § 44 LHO bedarf es immer der Regelung, in welcher Form die Zuwendung weitergeleitet werden soll. Die Senatsverwaltung ist rechtlich verpflichtet, bei dem von ihr gewählten speziellen Verfahren der Weiterleitung von Zuwendungen nach Nr. 12 AV § 44 LHO immer sowohl im Rechtsverhältnis Verwaltung – Erstempfänger(in) als auch im Rechtsverhältnis Erstempfänger(in) – Letztempfänger(in) die in Nrn. 12.4, 12.4.6 bzw. Nrn. 12.5, 12.5.2 i. V. m. Nr. 12.4.6, Nr. 12.6 AV § 44 LHO aufgeführten Regelungsinhalte rechtssicher zu verankern. Dies gilt ebenso für das Prüfungsrecht des Rechnungshofs gemäß § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LHO (Nr. 12.4.8 bzw. Nr. 12.6.5 AV § 44 LHO).

Die Senatsverwaltung hat erklärt, dass sie keine treuhänderische Beleihung oder eine Vergabe von Dienstleistungen an den Wohlfahrtsverband beabsichtigt habe. Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Zuwendungen („zur Erfüllung seiner Aufgaben“, Nr. 2.1 der Anlage zu Nr. 1.2.4 AV § 23 LHO) und Dienstleistungen („zur Erfüllung von Aufgaben Berlins“, Nr. 16.1 AV § 44 LHO) hat sie darauf hingewiesen, dass der Wohlfahrtsverband ein „erhebliches Eigeninteresse“ an der Unterstützung der Flüchtlingsinitiativen gehabt habe. Immerhin sei er Teilnehmer an der Ehrenamtskoordination im Engagement für Geflüchtete gewesen und habe bereits im Vorfeld den Flüchtlingsinitiativen „Schnuppermitgliedschaften‘ ohne Mitgliedsbeitrag“ angeboten. Ein „besonderes wirtschaftliches Interesse“ an der Erfüllung des konkreten Zuwendungszwecks habe er aber nicht gehabt. **386**

Der Rechnungshof bestreitet nicht, dass der Wohlfahrtsverband als mitgliedergestützte Organisation ein erhebliches Eigeninteresse an der Unterstützung und Vernetzung der Flüchtlingsinitiativen mit etablierten Engagementstrukturen hatte. Bei der Abgrenzung zwischen einer Dienstleistung und einer Zuwendung kommt es aber nicht darauf an, welche Interessen, sondern welche konkreten Aufgaben erfüllt und finanziert werden sollen. Wie ausgeführt (T 381 bis 383), lag der Schwerpunkt der konkreten Tätigkeit des Wohlfahrtsverbands gerade nicht im Bereich seiner satzungsmäßigen Aufgaben gegenüber seinen Mitgliedsorganisationen. Die konkreten Aufgaben erstreckten sich von der Prüfung der Zuwendungsanträge

³⁵⁸ Masterplan Integration und Sicherheit (Drs 17/2957), S. 83 und später im Umsetzungsbericht zum Masterplan Integration und Sicherheit für das Jahr 2016 (Drs 18/0477), S. 2

(auch von Nichtmitgliedern) und Kostenkalkulationen über die Prüfung der Zuwendungshöchstgrenzen, die Auszahlung der Zuwendung bis hin zur Gesamtverwendungsnachweisprüfung. Hierbei handelt es sich um originäre Aufgaben des Landes Berlin im Bereich der Zuwendungen (§ 44 Abs. 1 LHO, Nrn. 3.3, 4, 9 bis 11 AV § 44 LHO) und nicht um eigene, satzungsmäßige Aufgaben des Wohlfahrtsverbands. Die Erledigung dieser Aufgaben stellt eine Dienstleistung dar.

- 387** Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das Land Berlin ein erhebliches Interesse gehabt habe an einer niedrigschwelligen Unterstützung von Flüchtlingsinitiativen, die in Krisenzeiten ihre Expertise und Hilfe zur Verfügung gestellt haben.

Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung. Aber auch bei einer niedrigschwelligen Unterstützung von ehrenamtlich agierenden Flüchtlingsinitiativen mit Landesmitteln hat das Land die Verpflichtung, die Verfahren rechtssicher und im Einklang mit der Rechtsordnung zu organisieren. Hierauf müssen die Empfängerinnen und Empfänger öffentlicher Mittel vertrauen dürfen. Das ist vorliegend nicht der Fall gewesen.

18.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 388** Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Integration zuständige Senatsverwaltung die notwendigen Steuerungsaufgaben bei der Integration geflüchteter Menschen zur Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit nicht umfassend wahrgenommen hat. Eine detaillierte Maßnahmenplanung mit Meilensteinen, nach der ein kontinuierliches Controlling stattfinden konnte, wurde nicht erstellt.

Der Rechnungshof beanstandet ferner, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung bei der Umsetzung des Masterplans Integration und Sicherheit öffentliche Mittel an Dritte ausgereicht hat, ohne die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung zu beachten. Sie hat in den Zuwendungsbescheiden vom 14. November 2016 und 19. April 2017 an einen Wohlfahrtsverband nicht geregelt, in welcher Rechtsform (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) dieser die Zuwendungen an die Flüchtlingsinitiativen weitergeben durfte. Eine Beleihung wurde nicht vorgenommen. In den beiden Zuwendungsbescheiden an den Wohlfahrtsverband fehlen notwendige verbindliche Vorgaben für die Flüchtlingsinitiativen als Letztempfängerinnen der Zuwendung.

Darüber hinaus beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung die 2-Monatsfrist als zuwendungsrechtliche Konkretisierung des Gebots der Sparsamkeit bei den Regiekosten zugunsten des Wohlfahrtsverbands außer Kraft gesetzt hat. Mit der darauf getätigten Auszahlung der Regiekosten in voller Höhe hat die Senatsverwaltung Zinsverluste in Kauf genommen.

Der Rechnungshof beanstandet zudem, dass die Senatsverwaltung unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht das Instrument der Zuwendung gewählt hat, obwohl es sich bei den mit öffentlichen Mitteln finanzierten Aufgaben des Wohlfahrtsverbands

um Aufgaben des Landes und damit um eine Dienstleistung (§ 44 Abs. 2 und 3 LHO) gehandelt hat. Der hierfür notwendige Geschäftsbesorgungsvertrag existiert nicht. Vergaberecht wurde nicht angewandt. Die entscheidungserheblichen Gründe, warum die Senatsverwaltung hier von den einschlägigen Regelungen der Landeshaushaltsordnung abgewichen ist, gingen aus den geprüften Unterlagen nicht hervor und wurden in der Prüfung auch nicht dargelegt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales 389

- **im Rahmen der Nachsteuerung des Masterplans Integration und Sicherheit durch das neue Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation die zugewiesenen Aufgaben der Integration geflüchteter Menschen aktiv wahrnimmt und hierauf auch bei den anderen Senatsverwaltungen hinwirkt,**
- **zukünftig bei der Weiterleitung von Zuwendungen die Vorgaben der Nr. 12 AV § 44 LHO einhält und bei der Einbindung Dritter sicherstellt, dass diese hinreichend legitimiert sind für die Weiterleitung von öffentlichen Mitteln,**
- **bei der Einbindung Dritter im Rahmen der Gewährung von Zuwendungen das einschlägige Haushaltsrecht beachtet und die betroffenen Dritten hierauf vertrauen können sowie**
- **stets die Voraussetzungen für eine Zuwendung bzw. eine Dienstleistung und insbesondere eine Treugutverwaltung sorgfältig prüft und dementsprechend nachvollziehbar tätig wird.**

Finanzen

19 Weiterhin Unzulänglichkeiten bei der Beitreibung von Steuerrückständen durch drei Finanzämter

Die Steuerrückstände betragen am 31. Dezember 2016 in den regional zuständigen Finanzämtern mehr als 255 Mio. €. Der Rechnungshof hat in drei dieser Finanzämter (Neukölln, Spandau und Reinickendorf) geprüft, wie und mit welchem Erfolg die Steuerrückstände beigetrieben werden. Der Rechnungshof hat dabei in allen drei Finanzämtern Bearbeitungsdefizite bei der Wahrnehmung der Aufgaben als Vollstreckungsbehörde festgestellt. Insgesamt hat er in 60 % aller 338 geprüften Vollstreckungsfälle die Bearbeitung teilweise in mehrfacher Hinsicht beanstandet. Vielfach wurde mit der Bearbeitung der Vollstreckungsfälle mit erheblicher Verspätung begonnen (bis zu 26 Monate). Die Finanzämter haben – insbesondere auch vor einer Niederschlagung – nicht alle Vollstreckungsmöglichkeiten ausgeschöpft. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebene Prioritätenbildung bei der Bearbeitung von Vollstreckungsfällen wurde von den Finanzämtern nicht immer beachtet.

19.1 Einleitung

- 390 Der Rechnungshof hatte zuletzt in den Jahren 2008/2009 den Arbeitsstand und die Arbeitsweise der Finanzämter bei der Erhebung rückständiger Steuern geprüft. Über die dabei festgestellten Mängel hatte er dem Abgeordnetenhaus im Jahresbericht 2010 (T 245 bis 255) berichtet. Obwohl sich gegenüber dem Zeitpunkt der vorangegangenen Prüfung durch den Rechnungshof bei einer erheblichen Steigerung des Kassensolls die Rückstandsquote deutlich reduziert hat, betragen die Steuerrückstände am 31. Dezember 2016 in den regional zuständigen Finanzämtern immer noch mehr als 255 Mio. €. Seit der letzten Prüfung hat sich die Aufbauorganisation in den Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit grundlegend geändert, und die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Januar 2014 in allen Berliner Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit ein **Rückständemanagement mit neuen Bearbeitungsstandards** (nachfolgend Bearbeitungsstandards) verbindlich als Verwaltungsvorschrift eingeführt. Der Rechnungshof hat deshalb in den Finanzämtern Neukölln, Spandau und Reinickendorf anhand von 338 ausgewählten Vollstreckungsfällen geprüft, wie und mit welchem Erfolg diese Finanzämter Steuerrückstände betreiben.
- 391 Der Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis entsteht nach § 37 Abgabenordnung (AO) durch die Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestands und wird durch Verwaltungsakt festgesetzt. Nach § 47 AO erlischt ein Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis im Regelfall durch Zahlung, Aufrechnung, Erlass oder Verjäh-

rung. Hat der Steuerpflichtige trotz Leistungsgebots und maschinell erstellter erster Mahnung den fälligen Anspruch nicht erfüllt, kann die Finanzbehörde den Verwaltungsakt vollstrecken. Der Steuerpflichtige wird nach § 253 AO zum **Vollstreckungsschuldner**. Um die Beitreibung der Steuerforderungen zu unterstützen, werden maschinell Rückstandsanzeigen gefertigt, die den für die Vollstreckung zuständigen Dienstkräften über die Sachgebietsleitung zugeleitet werden.

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 AO). Da diese Norm kein Ermessen hinsichtlich des Tätigwerdens einräumt, muss jeder Vollstreckungsfall bearbeitet werden. Art und Umfang der Ermittlungen bestimmen gemäß § 88 AO die Finanzbehörden. Ziel der Vollstreckungstätigkeit ist es, Steuerrückstände abzubauen oder sie auf einem möglichst niedrigen betragsmäßigen Niveau zu halten. Dies erfordert eine **Prioritätensetzung** bei der Bearbeitung der Vollstreckungsfälle. 392

Nach der vom Technischen Finanzamt erstellten Statistik „**Struktur der Steuerrückstände**“ konzentriert sich der Großteil der Steuerrückstände in den regional zuständigen Finanzämtern seit Jahren auf nur wenige Fälle. So waren – wie die nachfolgende Tabelle deutlich macht – beispielsweise am 31. Dezember 2016 bei fast 80 % der insgesamt 163.510 Vollstreckungsfälle lediglich Steuern bis 1.000 € je Fall, insgesamt knapp 18,5 Mio. €, rückständig, während Steuerrückstände von fast 100 Mio. € auf weniger als 1 % der Vollstreckungsfälle entfielen. Insgesamt betragen die Steuerrückstände am 31. Dezember 2016 in den regional zuständigen Finanzämtern mehr als 255 Mio. €. 393

Ansicht 65: Struktur der Steuerrückstände

Steuerrückstand je Konto	Fälle		Betrag	
	Anzahl	in %	in €	in %
bis 250 €	104.625	64,0	4.352.295	1,7
251 € bis 1.000 €	25.455	15,6	14.001.808	5,5
1.001 € bis 25.000 €	32.142	19,7	137.395.379	53,8
25.001 € bis 150.000 €	1.180	0,7	57.797.292	22,6
über 150.000 €	108	0,1	41.981.980	16,4
Insgesamt	163.510	100,0	255.528.754	100,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Grundlage der vom Technischen Finanzamt herausgegebenen Struktur der Steuerrückstände auf den 31. Dezember 2016

Die von der Senatsverwaltung neu eingeführten Bearbeitungsstandards tragen der Struktur der Steuerrückstände Rechnung. So sollen die Finanzämter Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis in betragsmäßig weniger gewichtigen Vollstreckungsfällen möglichst frühzeitig niederschlagen³⁵⁹, wenn sie nicht zeitnah beigegeben werden können. Betragsmäßig bedeutsame Vollstreckungsfälle aber sollen von den sogenannten Großrückstandsplätzen intensiv bearbeitet werden.

³⁵⁹ Niederschlagung nach § 261 AO

19.2 Erstbearbeitung

- 394 Nach den Bearbeitungsstandards sollen die Finanzämter in Abhängigkeit der Höhe des rückständigen Betrages zeitnah nach Erhalt der Rückstandsanzeige mit den Vollstreckungsmaßnahmen beginnen. Dabei sollen sie Vollstreckungsankündigungen und Zahlungsaufforderungen über das automatisierte Mahnverfahren hinaus nur in Ausnahmefällen versenden. Das Versenden von Vollstreckungsankündigungen und Zahlungsaufforderungen gilt nicht als Vollstreckungsmaßnahme und stellt mithin **keinen Fallaufgriff** im Sinne der Bearbeitungsstandards dar.

Entgegen dieser Weisung versandten die Finanzämter über das automatisierte Mahnverfahren hinaus in 78 der insgesamt geprüften 338 Vollstreckungsfälle Zahlungsaufforderungen und Vollstreckungsankündigungen. In vielen Fällen überwachten die Finanzämter in diesen Fällen nicht einmal den von ihnen notierten Wiedervorlagetermin, sodass in einigen Vollstreckungsfällen Monate bis zu einem Fallaufgriff im Sinne der Bearbeitungsstandards vergingen.

- 395 In insgesamt 107 der 338 geprüften Vollstreckungsfälle haben die Finanzämter nach den Feststellungen des Rechnungshofs mit der Bearbeitung zu spät begonnen. Die zeitliche Verzögerung betrug in diesen Vollstreckungsfällen bis zu 26 Monate. Der Rechnungshof hat dieses weisungswidrige Verhalten insbesondere deshalb beanstandet, weil sich durch Zeitablauf oftmals die Chancen auf einen **Beitreibungserfolg** reduzieren.

19.3 Ausschöpfen der Vollstreckungsmöglichkeiten

- 396 Die Pfändung eines dem Finanzamt bereits bekannten Kontos (nachfolgend Kontenpfändung) gilt nach den Bearbeitungsstandards als das schnellste und einfachste Mittel der Beitreibung. Regelmäßig soll deshalb hiermit der Fallaufgriff beginnen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass es die geprüften Finanzämter in 61 der 338 geprüften Vollstreckungsfälle (18 %) versäumt haben, ihnen bekannte Konten zeitnah zu pfänden. So hat das Finanzamt Spandau beispielsweise in einem Fall erst elf Monate nach Erhalt der Rückstandsanzeige eine **Kontenpfändung** veranlasst und damit erheblich verzögert für den Ausgleich von Steuerrückständen von über 38.000 € gesorgt.

Bedeutsam für die Kontenpfändung sind aus Sicht des Rechnungshofs nicht nur die im Grundinformationsverfahren gespeicherten Bankverbindungen. Heranzuziehen sind vielmehr auch die Bankverbindungen, über die der Vollstreckungsschuldner in der Vergangenheit bereits einmal Steuern beglichen hat. Diese Bankverbindungen sind über das elektronische Zahlungs- und Überweisungsverfahren abfragbar. Diese Abfragemöglichkeit haben die Finanzämter nicht konsequent genutzt.

- 397 Nach den Bearbeitungsstandards sollen die Finanzämter in Abhängigkeit der Höhe des rückständigen Betrages die elektronische Akte auswerten und prüfen,

ob sich hieraus Vollstreckungsmöglichkeiten ergeben. Hierunter fällt insbesondere die **Auswertung der elektronisch abgelegten Daten**, speziell der Lohn- und Rentendaten. In 43 der 338 geprüften Vollstreckungsfälle (13 %) verfügten die Vollstreckungsschuldner nach den Feststellungen des Rechnungshofs ausweislich der elektronisch abgelegten Daten über ein pfändbares Einkommen (Arbeitslohn oder Rente). In 27 Vollstreckungsfällen hatten die Finanzämter dies nicht zum Anlass genommen, den Arbeitslohn oder die Rente zu pfänden.

Nach den Bearbeitungsstandards sollen die Finanzämter ab einer bestimmten Höhe des rückständigen Betrages außerdem weitere Vollstreckungsmöglichkeiten ergreifen. In fast einem Viertel aller geprüften Vollstreckungsfälle haben die Finanzämter jedoch nicht alle nach den Bearbeitungsstandards vorgesehenen Vollstreckungsmöglichkeiten ausgeschöpft, die sich ihnen geboten haben. So beliefen sich in einem Fall zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof die Gesamtrückstände auf über 132.000 €. Das Finanzamt Spandau hatte diese Rückstände bereits niedergeschlagen. Der Rechnungshof forderte das Finanzamt auf, für zwei aktenkundig unbelastete Grundstücke die **Immobilienvollstreckung** anzukündigen. Allein diese Maßnahme führte dazu, dass der Vollstreckungsschuldner sich die notwendigen Mittel zur Tilgung seiner Steuerrückstände auf dem Kreditwege beschaffte und die bis dahin auf über 154.000 € angewachsenen Gesamtrückstände in voller Höhe ausglich. 398

19.4 Niederschlagungen

Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis dürfen niedergeschlagen werden, wenn zu erwarten ist, dass die Erhebung keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Erhebung außer Verhältnis zu dem zu erhebenden Betrag stehen werden (§ 261 AO). Nach den bundeseinheitlichen Grundsätzen sind niedergeschlagene Beträge nicht in den in den monatlichen Übersichten über den Stand der Erhebung und Beitreibung von Steuern ausgewiesenen Steuerrückständen enthalten. Sie werden aber u. a. in der vom Technischen Finanzamt erstellten Statistik „Struktur der Steuerrückstände“ ausgewiesen. Ausweislich dieser Statistik waren zum 31. Dezember 2016 in allen Berliner Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit insgesamt Steueransprüche von mehr als **900 Mio. €** niedergeschlagen. 399

Ziel der von der Senatsverwaltung geschaffenen Bearbeitungsstandards ist es, betragsmäßig weniger bedeutsame Fälle ggf. niederzuschlagen, sofern die Kontenpfändung und der Einsatz des Vollstreckungsaußendienstes erfolglos blieben. Eine Auswertung der elektronisch abgelegten Daten, speziell der Lohn- und Rentendaten für Zwecke der Vollstreckung, ist nach den Bearbeitungsstandards erst für Vollstreckungsfälle ab einem bestimmten rückständigen Betrag vorgesehen. Hieraus könnten sich jedoch weitere Vollstreckungsmöglichkeiten ergeben (Lohn- oder Rentenpfändung). Die bundesweit geltende Vollstreckungsanweisung setzt einen Betrag für den Regelfall fest. Der von der Senatsverwaltung gewählte Betrag ist um 400

mehr als das 25-fache höher. Da die **Auswertung der elektronisch abgelegten Daten** wenig zeitaufwendig ist, ist nicht nachzuvollziehen, weshalb nicht auch bei Fällen von verhältnismäßig geringer betragsmäßiger Bedeutung von diesen Vollstreckungsmöglichkeiten **vor einer Niederschlagung** Gebrauch gemacht wird.

- 401 Bei Niederschlagungen handelt es sich lediglich um eine verwaltungsinterne Maßnahme, auf die der Schuldner keinen Rechtsanspruch hat. Zahlungen können angenommen werden, Aufrechnungen mit später entstehenden Steuererstattungsansprüchen erfolgen weiterhin vollmaschinell. Die Finanzämter können den Eintritt der Zahlungsverjährung nur durch Unterbrechungshandlungen (z. B. Vollstreckungsmaßnahmen) nach Maßgabe des § 231 AO vermeiden. Für die betroffenen Rückstände beginnt nach Ablauf der Unterbrechungshandlung gemäß § 231 Abs. 3 und 4 AO eine neue Zahlungsverjährungsfrist.

Zur Überprüfung der Bearbeitungsfälle, bei denen mit Ablauf des 31. Dezember des laufenden Jahres die Verjährung eintritt, werden von der Senatsverwaltung für Finanzen jährlich im Juni Bearbeitungslisten an die Finanzämter ausgegeben. In diesen Fällen sollen die Finanzämter nach den Weisungen der Senatsverwaltung für Finanzen darüber entscheiden, ob die Verjährung unterbrechende Maßnahmen ergriffen werden oder ob wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit von Beitreibungsversuchen davon abgesehen wird.

- 402 In etwa einem Viertel der vom Rechnungshof überprüften Vollstreckungsfälle ergaben sich bereits zum Zeitpunkt der Bearbeitung durch die Finanzämter Hinweise auf eine mögliche **spätere Verrechnungslage**. In diesen Fällen hatten die Vollstreckungsschuldner Arbeitslohn bezogen, der jedoch, weil er unter der Pfändungsfreigrenze lag, für eine Vollstreckungsmaßnahme (Lohnpfändung) aktuell nicht infrage kam. Aufgrund offensichtlicher Aussichtslosigkeit von Beitreibungsversuchen hatten die Finanzämter infolgedessen keine verjährungsunterbrechenden Maßnahmen ergriffen. In diesen Fällen ist mithin zwischenzeitlich Zahlungsverjährung eingetreten. Andererseits können die Steuerpflichtigen nach § 46 Abs. 2 Nr. 8 EStG i. V. m. § 169 AO ihre Einkommensteuererklärungen bis zu vier Jahre rückwirkend einreichen und so die Erstattung gezahlter Lohnsteuerabzugsbeträge erwirken. Diese Erstattungsbeträge können jedoch nicht mehr mit niedergeschlagenen Beträgen, bei denen Zahlungsverjährung eingetreten ist, verrechnet werden. Es ist nicht auszuschließen, dass in einigen zwischenzeitlich verjährten Vollstreckungsfällen noch eine Verrechnung möglich gewesen wäre.

Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Finanzämter künftig IT-gestützt (z. B. durch Zusatzinformationen in der Liste der zur Verjährung anstehenden Niederschlagungen) über solche Fälle, in denen in den nächsten Jahren eine Erstattung gezahlter Lohnsteuerabzugsbeträge nicht ausgeschlossen ist, informiert werden. In diesen Fällen sollten die Finanzämter eine verjährungsunterbrechende Maßnahme ergreifen, um den Fall für künftige Aufrechnungsmöglichkeiten offenzuhalten.

19.5 Abgabe an den Großrückstandsplatz

Nach den Bearbeitungsstandards sollen Vollstreckungsfälle mit besonderem vollstreckungsrechtlichen Hintergrund, z. B. Fälle mit hohen Rückständen, komplexen Sachverhalten und Fälle mit großen wirtschaftlichen Folgewirkungen oder besonderen fachlichen Anforderungen in den Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit grundsätzlich ab einer einheitlich festgelegten Betragsgrenze auf den sogenannten **Großrückstandsplätzen** bearbeitet werden. Die Dienstkräfte haben es teilweise unterlassen, die Fälle rechtzeitig abzugeben. So hat das Finanzamt Reinickendorf beispielsweise einen Fall bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht durch den Großrückstandsplatz bearbeiten lassen, obwohl das bei einem Gesamtrückstand von über 16.000 € bereits seit September 2015 notwendig gewesen wäre. 403

Für den Rechnungshof ist es nachvollziehbar, ab einer gewissen Größenordnung spezialisierte Dienstkräfte mit der Bearbeitung von Vollstreckungsfällen zu betrauen. Die Finanzbehörde bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalls sowie nach den Grundsätzen der **Gleichmäßigkeit**, **Gesetzmäßigkeit** und **Verhältnismäßigkeit** (§ 88 Abs. 2 Satz 1 AO). Bei der Entscheidung über Art und Umfang der Ermittlungen können allgemeine Erfahrungen der Finanzbehörden sowie Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit berücksichtigt werden (§ 88 Abs. 2 Satz 2 AO). Die Senatsverwaltung muss sicherstellen, dass die von ihr für alle Finanzämter verbindlich vorgesehene Betragsgrenze ausnahmslos beachtet wird. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer anderen Prüfung jedoch davon Kenntnis erlangt, dass mindestens ein Finanzamt (Mitte/Tiergarten) entgegen der Weisung der Senatsverwaltung eine von den Bearbeitungsstandards abweichende, geringere Betragsgrenze gewählt hat, bei deren Erreichen der Fall an den Großrückstandsplatz abzugeben ist. Dieses Finanzamt hat damit die vorgeschriebene Priorisierung unterlaufen. 404

19.6 Rückstandsunterbindende Maßnahmen

Rückstandsunterbindende Maßnahmen sind außersteuerliche Verwaltungsmaßnahmen. Sie stellen eine Ergänzung der auf die Tilgung der Rückstände zielenden Vollstreckungsmaßnahmen dar und sollen in erster Linie das Entstehen neuer Steuerrückstände verhindern. Ergibt sich aus der Art der zu vollstreckenden Rückstände, den Umständen ihres Entstehens, ihrer Höhe oder aus Eigenschaften der zur Vertretung berechtigten Person, dass Unzuverlässigkeit in gewerbe- oder berufsrechtlichem Sinne vorliegt, ist bei der zuständigen Behörde beispielsweise die Untersagung der Ausübung des Gewerbes anzuregen. In Berlin entscheidet das für den Betriebssitz zuständige Ordnungsamt (Bezirksamt) darüber, ob ein Gewerbe untersagt wird. Die Finanzämter als Gläubiger können ein solches Verfahren beim Ordnungsamt lediglich anregen. Allein die **Anregung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens** kann unter Umständen dazu führen, dass der Vollstreckungs- 405

schuldner sich ernsthaft um eine Reduzierung seiner Steuerrückstände bemüht, um so den verwaltungsmäßigen Fortgang des Verfahrens zunächst einmal anzuhalten.

- 406 Nach den Bearbeitungsstandards sollen die Finanzämter bei rückständigen betrieblichen Steuern ab einer bestimmten Betragsgrenze prüfen, ob rückstandsunterbindende Maßnahmen in Betracht kommen. Die geprüften Finanzämter haben es nach den Feststellungen des Rechnungshofs bei 19 von 48 möglichen Vollstreckungsfällen aus nicht nachvollziehbaren Gründen unterlassen, ein Gewerbeuntersagungsverfahren anzuregen. So hatte das Finanzamt Neukölln beispielsweise in einem Fall noch kein Gewerbeuntersagungsverfahren angeregt, obwohl sich in der Akte 41 Rückstandsanzeigen befanden und der aktuelle Gesamtrückstand über der festgelegten Betragsgrenze lag. In einem anderen Fall hatte der Vollstreckungsschuldner seit Anmeldung seiner gewerblichen Tätigkeit im Kalenderjahr 2012 noch keine Steuererklärungen eingereicht. Den bestehenden und in der Vergangenheit stetig angewachsenen Steuerrückständen liegen ausschließlich Schätzungsbescheide zugrunde. Das Finanzamt Neukölln hat es auch in diesem Fall versäumt, ein Gewerbeuntersagungsverfahren anzuregen.

19.7 Einsatz des IT-Produkts „Vollstreckungssystem“

- 407 Bereits aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in den Jahren 2008/2009 hatte die Senatsverwaltung eingeräumt, dass das Vollstreckungsverfahren nur dann effektiv abgewickelt werden kann, wenn die Finanzämter entsprechend organisatorisch und technisch unterstützt werden. Sie hat in diesem Zusammenhang angekündigt, baldmöglichst das bereits in anderen Bundesländern im Einsatz befindliche IT-Produkt „Vollstreckungssystem“ einzuführen und dessen **Pilotierung für das Jahr 2010** in Aussicht gestellt. Dieses System bietet eine technische Unterstützung insbesondere durch
- elektronische Verwaltung der Rückstandsanzeigen,
 - aktuelle Aufstellung der zu veranlassenden Maßnahmen,
 - automatische Auswertung der bereits veranlassten Maßnahmen mit Erstellung von Bearbeitungsvorschlägen und
 - integrierte Vordrucke mit Anbindung an die gespeicherten Daten des Vollstreckungsschuldners.
- 408 Die Senatsverwaltung hat das IT-Produkt „Vollstreckungssystem“ in Berlin bis heute nicht implementiert. Sie hat damit die Möglichkeit nicht genutzt, das Vollstreckungsverfahren systemisch zu optimieren.

19.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ausgeführt, dass die im Rahmen des Berliner Rückständemanagements eingeführten Bearbeitungsstandards in Anbetracht hoher und aktuell steigender Fallzahlen notwendig seien, um Arbeitskapazitäten zielgerichtet einzusetzen. Die Senatsverwaltung verkenne nicht die Bedeutung der vom Rechnungshof aufgedeckten Defizite und stimme mit dem Rechnungshof darin überein, dass diese beseitigt werden müssen. Sie weise jedoch darauf hin, dass die Berliner Finanzämter sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in einem sehr frühen Stadium nach Einführung der Bearbeitungsstandards befunden hätten, das von Umsetzungsschwierigkeiten geprägt war. Nicht alle Beanstandungen seien von gleichem Gewicht und hätten nicht zu nennenswerten Steuerausfällen geführt. Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass teilweise die beanstandeten Sachverhalte einer besonderen Personal- und Arbeitssituation geschuldet seien und keinen Rückschluss auf die Bearbeitungsweise eines Finanzamtes insgesamt zuließen. Die Senatsverwaltung hat hervorgehoben, dass sie den Umsetzungsprozess durch eine Vielzahl an Maßnahmen, insbesondere durch Schulungsmaßnahmen in allen Bereichen des Vollstreckungsrechts, flankiert habe. Sie gehe davon aus, dass alle diese Maßnahmen den Umsetzungsprozess vorangetrieben hätten und die anfänglichen Schwierigkeiten weitgehend überwunden seien. Die fehlende Implementierung des IT-Produktes „Vollstreckungssystem“ führt sie auf immer noch fehlende technische Rahmenbedingungen zurück. 409

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Auch unter Berücksichtigung möglicher Schwierigkeiten in der ersten Phase der Umsetzung der Bearbeitungsstandards ist die vom Rechnungshof festgestellte Beanstandungsquote nicht hinnehmbar. Schon vor Einführung der Bearbeitungsstandards galt der **Grundsatz der konsequenten Vollstreckung**. Hiernach sollten die Finanzämter frühzeitig nach Erhalt der Rückstandsanzeige mit der Vollstreckung beginnen (Jahresbericht 2010, T 246). Die festgestellten Bearbeitungsdefizite gerade hinsichtlich des Zeitablaufs lassen sich mithin nicht allein mit Umstellungsschwierigkeiten erklären. Der Rechnungshof stimmt der Senatsverwaltung darin zu, dass nicht alle Beanstandungen das gleiche Gewicht haben und dass sie nicht immer zu Steuerausfällen geführt haben. Der Rechnungshof beanstandet das weisungswidrige Verhalten jedoch allein deshalb, weil sich durch Zeitablauf oftmals die Chancen auf einen Beitreibungserfolg reduzieren. 410

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum es der Senatsverwaltung entgegen ihren Ankündigungen, das bereits in anderen Bundesländern seit Jahren im Einsatz befindliche IT-Produkt „Vollstreckungssystem“ in Berlin im Jahr 2010 zu pilotieren, immer noch nicht gelungen ist, die technischen Rahmenbedingungen für dessen Einführung zu schaffen.

Die von der Senatsverwaltung ergriffenen flankierenden Maßnahmen zum Umsetzungsprozess bewertet der Rechnungshof als positiv. Nach Auswertung der ersten

Stellungnahmen der geprüften Finanzämter haben es diese vermocht, in den Fällen, in denen der Rechnungshof die Bearbeitung beanstandet hatte, fast 1 Mio. € an Steuern und steuerlichen Nebenleistungen zu vereinnahmen. Teilweise handelte es sich dabei um zuvor niedergeschlagene Beträge.

19.9 Zusammenfassung und Erwartung

411 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass entgegen der Weisungen die Finanzämter mit der Erstbearbeitung der Vollstreckungsfälle nicht immer zeitnah begonnen haben und dass sie – insbesondere auch vor einer Niederschlagung – nicht alle Vollstreckungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben. Wie in anderen Bereichen so gilt auch für die Vollstreckung, dass in Anbetracht hoher Fallzahlen im Rahmen einer **Prioritätenbildung** das Augenmerk auf risikoreichere Fälle gelenkt werden muss. Die von der Senatsverwaltung vorgenommene Prioritätenbildung wurde von den Finanzämtern jedoch nicht immer beachtet. Außerdem hat die Senatsverwaltung bis heute nicht vermocht, das IT-Produkt „Vollstreckungssystem“ zu implementieren. Sie hat damit die Möglichkeit nicht genutzt, das Vollstreckungsverfahren systemisch zu optimieren.

- 412 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter künftig**
- **die Bearbeitungsstandards einhalten und über das automatisierte Mahnverfahren hinaus nur noch in Ausnahmefällen Zahlungsaufforderungen und Vollstreckungsankündigungen versenden,**
 - **in allen Vollstreckungsfällen die elektronische Akte auswerten,**
 - **in Abhängigkeit der Höhe des rückständigen Betrages alle nach den Bearbeitungsstandards vorgegebenen Vollstreckungsmöglichkeiten nutzen,**
 - **die bestehenden Weisungen zur Abgabe von Vollstreckungsfällen an den Großrückstandsplatz konsequent beachten und**
 - **konsequent rückstandsunterbindende Maßnahmen, wie beispielsweise Gewerbeuntersagungsverfahren anzuregen, ergreifen, um die Entstehung weiterer Steuerrückstände zu verhindern.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **die Bearbeitungsstandards bezüglich der Anweisungen zur Auswertung der elektronisch abgelegten Daten an die bundeseinheitlichen Vorgaben anpasst sowie**
- **schnellstmöglich das IT-Produkt „Vollstreckungssystem“ in Berlin implementiert, um Bearbeitungsdefizite bei der Vollstreckungstätigkeit künftig zu vermeiden.**



20 Defizite bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfsverfahren bei drei Finanzämtern

Der Rechnungshof hat in drei Berliner Finanzämtern erneut erhebliche Defizite bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen festgestellt. 86 % der geprüften Rechtsbehelfsverfahren wiesen Bearbeitungsmängel wie mehrjährige ungerechtfertigte Bearbeitungspausen auf. Die Finanzämter haben die Eintragungen in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren insbesondere zu ruhenden Einsprüchen teilweise unzutreffend vorgenommen. Dadurch waren diese ruhenden Verfahren der elektronischen Überwachung entzogen. Für bereits abgeschlossene Rechtsbehelfsverfahren haben es die Finanzämter zudem unterlassen, zeitnah Aussetzungszinsen von insgesamt 92.000 € festzusetzen. Aufgrund der bereits abgelaufenen Festsetzungsfrist hat dies Einnahmeausfälle von 33.300 € zur Folge.

20.1 Einleitung

Der Rechnungshof hatte zuletzt in den Jahren 2000 und 2001 die Bearbeitung von Rechtsbehelfen geprüft und dabei lange – teilweise mehrjährige – ungerechtfertigte Bearbeitungspausen festgestellt. Hierüber hatte er das Abgeordnetenhaus im Jahresbericht 2002 (T 371 bis 382) unterrichtet. Außerdem hatte der Rechnungshof in den Jahren 2006 und 2011 die Bearbeitung von Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung geprüft und dabei erhebliche Bearbeitungsdefizite festgestellt. Dies war auch Gegenstand der Jahresberichte des Rechnungshofs 2007 (T 278 bis 283) und 2012 (T 250 bis 257).

413

Zwischenzeitlich haben sich die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen insbesondere durch die Einführung der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren verändert. Dies nahm der Rechnungshof zum Anlass, die Rechtsbehelfsbearbeitung in den Finanzämtern Mitte/Tiergarten, Pankow/Weißensee sowie im Finanzamt für Körperschaften IV erneut zu prüfen.

Für **förmliche außergerichtliche Rechtsbehelfsverfahren** gelten die Verfahrensvorschriften der §§ 347 bis 367 der Abgabenordnung (AO). Danach sieht § 347 AO als einzigen Rechtsbehelf den Einspruch vor. Die Finanzbehörde hat zunächst die Zulässigkeit des Einspruchs zu prüfen. Dies beinhaltet vor allem eine Prüfung, ob der Einspruch fristgerecht (§ 355 AO) sowie in der zutreffenden Form (§ 357 AO) eingelegt wurde. Sofern die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, schließt sich die Sachentscheidung an. Das Finanzamt hat den angefochtenen Bescheid in vollem Umfang erneut zu prüfen (§ 367 Abs. 2 AO). Einspruchsverfahren werden entweder durch Einspruchsentscheidung, Abhilfe, Rücknahme oder Teil-Einspruchsentscheidung mit Allgemeinverfügung erledigt.

414

Durch einen Einspruch wird die Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts nicht gehemmt. Die Steuer ist dennoch fristgerecht zu zahlen, es sei denn, das Finanzamt setzt auf Antrag die Vollziehung des Steuerbescheides aus (§ 361 AO).

Wenn zu einer gleichartigen Rechtsfrage bereits Musterprozesse anhängig sind, kann der Einspruch aus Zweckmäßigkeitserwägungen oder aber aufgrund gesetzlicher Vorgaben ruhen (§ 363 AO).

- 415 **Einsprüche** werden zunächst denjenigen Arbeitsgebieten im Finanzamt zugeleitet, die den jeweiligen Steuerbescheid erlassen haben (vorgelagerte Stelle). Die Dienstkräfte dieser Arbeitsgebiete prüfen zunächst die Zulässigkeitsvoraussetzungen. Sie haben sodann den Sachverhalt vollständig zu ermitteln sowie ggf. Stellungnahmen beteiligter Stellen anzufordern.

Wenn die vorgelagerte Stelle die Einsprüche nicht innerhalb von drei Monaten nach ihrem Eingang durch Abhilfe oder Rücknahme erledigen kann, sind diese Einsprüche spätestens dann an die Rechtsbehelfsstelle zur weiteren Bearbeitung abzugeben. Die Rechtsbehelfsstelle ist für die abschließende Bearbeitung der an sie abgegebenen Rechtsbehelfe zuständig.

- 416 Seit dem 1. Januar 2012 sind in den Berliner Finanzämtern alle Einsprüche sowie die Anträge auf Aussetzungen der Vollziehung flächendeckend in der **Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren** elektronisch zu erfassen. Mittels der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren werden nahezu sämtliche die Rechtsbehelfsbearbeitung betreffenden Verfahrensabläufe dokumentiert, überwacht und teilweise auch gesteuert. Der Datenbestand kann mittels Abfragen jederzeit zu unterschiedlichsten Zwecken ausgewertet werden. Für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle maßgeblichen Daten zeitnah, zutreffend und vollständig erfasst werden.

20.2 Altfälle

- 417 Nach den Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen wurden bearbeitungsreife und noch nicht erledigte Einsprüche, die zum 31. Dezember 2015 und zum 31. Dezember 2016 jeweils älter als zwei Jahre waren, als **Altfälle** gewertet. Die Senatsverwaltung trifft mit den Finanzämtern jährlich eine Zielvereinbarung, wonach solche Altfälle bis zum Schluss des Jahres vollständig abzubauen sind, für das die Zielvereinbarung gilt.
- 418 Berlinweit waren zum 31. Dezember 2015 ca. 144.500 Einsprüche³⁶⁰ anhängig, davon 4.900 Altfälle (T 417), deren Erledigung kein Verfahrenshindernis entgegenstand. Die Finanzämter haben die Altfälle zum 31. Dezember 2015 nicht vollständig abgebaut und damit die **Zielvereinbarung** lediglich zu 87,7 % erfüllt. Insgesamt 717

³⁶⁰ ohne Einsprüche gegen Grunderwerbsteuer- und Erbschaftsteuerbescheide



dieser Altfälle entfielen auf die Finanzämter Mitte/Tiergarten (488), Pankow/Weißensee (124) und das Finanzamt für Körperschaften IV (105).

Durch gezielte Stichproben hat der Rechnungshof 319 der 717 auf die geprüften Finanzämter entfallenden Altfälle geprüft. Durchschnittlich wiesen 86 % der geprüften Fälle Bearbeitungsmängel auf.

419

Ansicht 66: Beanstandungsquote bei Altfällen

Finanzamt	Geprüfte Fälle	Beanstandete Fälle	Beanstandungsquote
Mitte/Tiergarten	190	169	88,9 %
Pankow/Weißensee	60	50	83,3 %
für Körperschaften IV	69	55	79,7 %
Insgesamt	319	274	85,9 %

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen die zum Teil mehrjährigen ungerechtfertigten **Bearbeitungspausen** beanstandet. So lagen beispielsweise der vorgelagerten Stelle des Finanzamts Mitte/Tiergarten seit den Jahren 2007 bzw. 2011 Einsprüche zu zwei Steuerfällen vor. Die Einsprüche richteten sich gegen die Feststellungen einer Außenprüfung. Die vorgelagerte Stelle übersandte die Einsprüche im ersten Fall erst im Jahr 2009 bzw. im zweiten Fall zeitnah an den zuständigen Außenprüfer mit der Bitte um Stellungnahme. Obwohl bis zur Prüfung durch den Rechnungshof bereits sieben bzw. fünf Jahre vergangen waren, hat der Außenprüfer ohne aktenkundigen Grund weder Stellung genommen noch diese Einsprüche durch Abhilfe abschließend bearbeitet. Die vorgelagerte Stelle hat es zudem versäumt, auf eine zeitnahe Stellungnahme bzw. Erledigung durch den Außenprüfer zu dringen. Auf Hinweis des Rechnungshofs wurde eines der beiden Verfahren zwischenzeitlich erledigt und die Bearbeitung des anderen Verfahrens wieder aufgenommen. Die längsten festgestellten Bearbeitungspausen betragen zehn Jahre. Teilweise haben die vorgelagerten Stellen die Einsprüche nicht weisungsgemäß nach drei Monaten an die Rechtsbehelfsstelle abgegeben.

Die von den Finanzämtern vorgenommenen Eintragungen in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren sind unvollständig und wurden teilweise unzutreffend, vorzeitig oder verspätet erfasst. Rechtsbehelfsstatistiken, die auf Basis der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren erstellt wurden, können nicht als verlässlich angesehen werden.

20.3 Ruhende Verfahren

Die Finanzämter können bzw. müssen Einspruchsverfahren gemäß § 363 AO aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben ruhen lassen. So bestimmt § 363 Abs. 2 Satz 2 AO, dass ein Einspruchsverfahren ruht, wenn wegen der Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm oder wegen einer Rechtsfrage ein Verfahren bei dem Gerichtshof der Europäischen Union, dem Bun-

420

desverfassungsgericht oder einem obersten Bundesgericht anhängig ist (nachfolgend Muster- und Massenverfahren) und der Einspruch hierauf gestützt wird.

- 421 Soweit eine hohe Zahl von Einsprüchen zu einer bestimmten Rechtsfrage eingeht, kann dieses Verfahren nach bundeseinheitlicher Festlegung als **Muster- oder Massenverfahren** in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren erfasst werden. Liegen im Falle von Muster- oder Massenverfahren gerichtliche Entscheidungen vor, die das Ruhen der betroffenen Einspruchsverfahren nicht mehr als angezeigt erscheinen lassen, wird diese Information bundesweit in die Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren eingepflegt. Sofern die Finanzämter die Eintragungen in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren zutreffend vorgenommen haben, werden diese Einsprüche automatisch als entscheidungsreif ausgewiesen. Gleichzeitig erhalten die Finanzämter konkrete Bearbeitungshinweise und können ggf. einen Serienbrief generieren.

Nur wenn weder ein Muster- noch ein Massenverfahren vorliegt, sollen die Finanzämter beim Eintrag des Einspruchsverfahrens in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren einen sogenannten freien Ruhensgrund erfassen. Freie Ruhensgründe sollten soweit wie möglich vermieden werden, da sie den jeweiligen Einspruchsfall jeglicher automatischer Überwachung und damit auch der technischen Unterstützung entziehen.

- 422 Die Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof Übersichten zu ruhenden Verfahren aus der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren zur Verfügung gestellt. Ausweislich dieser Übersichten waren bei den drei geprüften Finanzämtern zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen insgesamt 7.486 ruhende Einspruchsverfahren anhängig, in denen auf eine oder mehrere (insgesamt 8.469) strittige Rechtsfragen Bezug genommen wird. Lediglich 4.672 dieser Rechtsfragen haben die Finanzämter als Muster- oder Massenverfahren gekennzeichnet. Für 3.797 strittige Rechtsfragen haben die Finanzämter freie Ruhensgründe erfasst.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs spiegeln die vorstehenden Eintragungen in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren des Finanzamts ein unzutreffendes Bild vom tatsächlichen Umfang der ruhenden Verfahren wider. Der Rechnungshof hat im Wesentlichen beanstandet, dass die Finanzämter teilweise Einspruchsverfahren nach Wegfall eines Muster- oder Massenverfahrens nicht zeitnah erledigt haben. Zudem haben sie vielfach in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren Einspruchsverfahren mit freien Ruhensgründen erfasst, obwohl entsprechende Muster- oder Massenverfahren vorlagen. Dies verhindert, dass die für Muster- und Massenverfahren in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren implementierte Überwachung und Bearbeitungssteuerung greift. Außerdem leidet die Qualität von statistischen Angaben zum Altfallbestand, wenn die Rechtsbehelfe in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren nicht zutreffend gekennzeichnet sind.



20.4 Aussetzung der Vollziehung

Nach § 361 Abs. 1 AO wird allein durch die Einlegung eines Einspruchs im außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahren die **Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts** nicht gehemmt. Auf Antrag soll aber die den Verwaltungsakt erlassende Finanzbehörde die Vollziehung ganz oder teilweise aussetzen, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts bestehen oder wenn die Vollziehung für den Betroffenen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. Im Allgemeinen wird die Aussetzung der Vollziehung unter dem Vorbehalt des Widerrufs gewährt und endet mit Ablauf eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung über den Einspruch (§ 361 Abs. 2 Satz 2 AO). 423

Die Aussetzung der Vollziehung kann von einer **Sicherheitsleistung** abhängig gemacht werden (§ 361 Abs. 2 Satz 5 AO). Die Entscheidung über die Anforderung einer Sicherheitsleistung muss vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprägt sein. Sie ist geboten, wenn die aktuelle wirtschaftliche Lage des Steuerpflichtigen die Steuerforderung als gefährdet erscheinen lässt bzw. wenn sich abzeichnet, dass sich die wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen in der Zukunft verschlechtern. Sie ist dagegen unzumutbar, wenn die Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts so bedeutsam sind, dass dieser mit großer Wahrscheinlichkeit aufzuheben ist.

Soweit der Einspruch endgültig keinen Erfolg hat, ist der geschuldete Betrag, hinsichtlich dessen die Vollziehung des Bescheids ausgesetzt war, nach §§ 237, 238 AO mit monatlich 0,5 % zu verzinsen. Die **Zinsen** sind bis zum Ablauf des auf die endgültige Entscheidung folgenden Kalenderjahrs nach § 239 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 5 AO festzusetzen. Diese Festsetzung geschieht zwar IT-gestützt, muss aber personell veranlasst werden. 424

Zur Überwachung der Steuerfälle mit Aussetzung der Vollziehung erhalten die Finanzämter jährlich eine Liste, in der jede noch bestehende Aussetzung der Vollziehung ausgewiesen ist. Diese Liste ist zuständigkeitshalber von den vorgelagerten Stellen zu bearbeiten, indem die Dienstkräfte jeden Einzelfall mit einem Bearbeitungsvermerk zu versehen haben. Die Sachgebietsleitungen haben die Eintragungen stichprobenweise zu überprüfen und deren Vollständigkeit zu kontrollieren. Sofern die Aussetzung der Vollziehung weisungsgemäß in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren erfasst ist, kann der Bearbeitungsstand außerdem durch eine entsprechende Abfrage des Datenbestandes ermittelt werden. 425

Die Prüfung durch den Rechnungshof umfasste 303 Steuerfälle mit derzeit noch ausgesetzten Beträgen und/oder bereits aufgehobenen Aussetzungen. Durchschnittlich wiesen 68 % der geprüften Fälle Bearbeitungsmängel auf. 426

Ansicht 67: Beanstandungsquote bei Fällen mit Aussetzung der Vollziehung

Finanzamt	Geprüfte Fälle	Beanstandete Fälle	Beanstandungsquote
Mitte/Tiergarten	166	104	62,7 %
Pankow/Weißensee für Körperschaften IV	66	53	80,3 %
	71	48	67,6 %
Insgesamt	303	205	67,7 %

Entgegen der Regelung des § 361 Abs. 2 AO hatten die Finanzämter die Vollziehung von Steuerforderungen über 8,8 Mio. € **ohne Rechtsgrund** oder ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts ausgesetzt. Weitere Steuerforderungen von 19,3 Mio. € hatten sie von der Vollziehung ausgesetzt, ohne sich nachweislich mit der Frage der Notwendigkeit einer Sicherheitsleistung auseinanderzusetzen. Dies wäre in den betreffenden Steuerfällen, u. a. wegen der aktuellen wirtschaftlichen Lage der Steuerpflichtigen, angebracht gewesen.

Für bereits abgeschlossene Einspruchsverfahren haben es die Finanzämter unterlassen, Aussetzungszinsen von insgesamt ca. 92.000 € festzusetzen. Hiervon können Aussetzungszinsen von 33.300 € nicht mehr festgesetzt werden, da bereits Festsetzungsverjährung eingetreten war. Die Sachgebietsleitungen haben es versäumt, den in diesem Bereich festgestellten Bearbeitungsdefiziten rechtzeitig und nachhaltig entgegenzuwirken.

20.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 427 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die festgestellten Defizite eingeräumt. Sie hat aber darauf verwiesen, dass die Altfälle in den letzten Jahren erheblich verringert werden konnten. Bemühungen der geprüften Finanzämter zur Erreichung der Zielvereinbarung erkenne sie an.

In der Praxis seien Unterbrechungen bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfsverfahren neben der hohen Auslastung auch auf die vorrangige Bearbeitung fristgebundener Tätigkeiten zurückzuführen. Allerdings teile die Senatsverwaltung die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Rechtsbehelfsverfahren insgesamt zu lange dauern, und unterstütze insbesondere die Forderung nach einer weisungsgerechten Abgabe nicht ruhender Rechtsbehelfe spätestens nach Ablauf von drei Monaten.

Auf den fehlerhaften Umgang mit dem Ruhensmanagement hätten die betroffenen Finanzämter zwischenzeitlich mit Dienstbesprechungen sowie Workshops und personeller Verstärkung im Bereich der Multiplikatoren reagiert.

Die Senatsverwaltung habe die Anregung des Rechnungshofs aufgenommen und die Finanzämter angewiesen, nachvollziehbar zu prüfen, inwieweit Sicherheitsleistungen bei der Aussetzung der Vollziehung verlangt werden können.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs seien durch die geprüften Finanzämter zwischenzeitlich Aussetzungszinsen von 41.500 € festgesetzt worden.

Der Rechnungshof bewertet die von der Senatsverwaltung bereits ergriffenen Maßnahmen positiv. Im Übrigen entkräften die Ausführungen der Senatsverwaltung die Beanstandungen des Rechnungshofs allerdings nicht. Auch unter Berücksichtigung einer hohen Arbeitsbelastung und fristgebundener Arbeiten können mehrjährige, ungerechtfertigte Unterbrechungen bei der Rechtsbehelfsbearbeitung nicht hingenommen werden. 428

20.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend **erhebliche Defizite** bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen. So wiesen die Rechtsbehelfsverfahren zum Teil mehrjährige ungerechtfertigte Bearbeitungspausen auf. Die Finanzämter haben teilweise in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren insbesondere zu den ruhenden Verfahren unzutreffende Eintragungen vorgenommen. 429

In steuerlich bedeutsamen Fällen der Aussetzung der Vollziehung haben die Finanzämter nicht nachweislich die Notwendigkeit einer Sicherheitsleistung geprüft. Nach Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens haben sie zudem nicht in gebotennem Umfang Aussetzungszinsen festgesetzt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter 430

- ihre Bemühungen fortsetzen, die Altfälle gemäß der Zielvereinbarung abzubauen, und ungerechtfertigte Bearbeitungspausen vermeiden,
- die Eintragungen in der Datenbank-Rechtsbehelfsverfahren insbesondere hinsichtlich der ruhenden Einspruchsverfahren sorgfältiger und korrekt vornehmen,
- in Fällen mit Aussetzung der Vollziehung in geeigneten Fällen Sicherheiten anfordern oder aber nachvollziehbar dokumentieren, warum auf Sicherheiten verzichtet wurde, und
- in erforderlichem Umfang Aussetzungszinsen festsetzen.

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltung für Finanzen alle Berliner Finanzämter in geeigneter Form auf die Notwendigkeit der korrekten Erfassung und Pflege des Datenbestandes zum Ruhensmanagement hinweist. Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass die Senatsverwaltung verstärkt auf die Einhaltung der Zielvereinbarungen durch die Finanzämter hinwirkt.

21 Mängel und Versäumnisse bei den zentralen Datenbanken für Gutachten und Beratungsdienstleistungen sowie für Zuwendungen

Die zentralen Datenbanken wurden von der Senatsverwaltung für Finanzen eingeführt, um Transparenz über die Verwendung öffentlicher Mittel bei der Beauftragung Externer sowie im Förderbereich herzustellen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht, da die Daten teilweise unvollständig sind, eine ungenügende Qualität aufweisen und es an einem wirksamen Controlling und einer landesweiten Koordination mangelt. Die derzeitigen Verfahren zur Erstellung der Daten führen zu vermeidbaren Doppelerfassungen.

21.1 Einleitung

- 431 Der Rechnungshof hat die **zentralen Datenbanken** für Gutachten und Beratungsdienstleistungen und für Zuwendungen sowie die mit Zuwendungen verbundene Transparenzdatenbank aus organisatorischer Sicht geprüft. Sie werden **von der Senatsverwaltung für Finanzen elektronisch geführt und bereitgestellt**.

Externe Gutachten und Beratungsdienstleistungen werden seit dem Jahr 2005 in einer **Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank** erfasst. Deren Aufnahme erfolgte rückwirkend ab dem Jahr 2001. Grundlage war ein **Beschluss des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses** vom 16. März 2005. Danach sollten sämtliche Gutachten und Beratungskonzepte, die im Auftrag der Berliner Verwaltung erstellt wurden, an einer Stelle elektronisch katalogisiert werden. Vor einer Auftragsvergabe sollte eine Anfrage bei dieser Stelle zwingend erfolgen, um Doppelvergaben oder Mehrfacharbeiten zu vermeiden. Die Datenbank wird im Intranet der Berliner Verwaltung (Beschäftigtenportal) geführt, der Zugang ist passwortgesichert. Er wird Dienstkräften und Einsichtsberechtigten auf Antrag von der Senatsverwaltung für Finanzen eingerichtet. Für Eintragungen in die Datenbank wird den berechtigten Dienstkräften ein Eingabeformular online zur Verfügung gestellt. Die einzutragenden Daten sind teilweise Pflichtangaben.

Die zentrale **Zuwendungsdatenbank** und die **Transparenzdatenbank** gehen auf die **Senatsbeschlüsse** vom 22. Juni 2010, 16. November 2010 und 10. Mai 2011 zurück. Der Senat übertrug der Senatsverwaltung für Finanzen dauerhaft die Verfahrensverantwortung für den Betrieb dieser Datenbanken und beauftragte sie zudem, die haushaltsrechtlichen Vorschriften anzupassen. Die Senatsverwaltung für Finanzen änderte daraufhin die Ausführungsvorschriften zu § 44 LHO. Seitdem ist die **Registrierung in der Transparenzdatenbank** für alle Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger **verpflichtende Bewilligungsvoraussetzung** für den Erhalt von Fördermitteln. Die Senatsverwaltung für Finanzen teilt bei der Registrierung eine Identifikationsnummer zu, um die Zuwendungen später den Empfängerinnen und Empfängern eindeutig zuordnen zu können. In der

Zuwendungsdatenbank veröffentlicht die Senatsverwaltung für Finanzen die jährlich ausgereichten Zuwendungen der Senats- und Bezirksverwaltungen Berlins u. a. mit Angaben zur Zuwendungsempfängerin/zum Zuwendungsempfänger, Zuwendungsbetrag und Zuwendungszweck. Die Datenbanken werden im Internet unter „Berlin.de“ geführt, die Transparenzdatenbank beim „Portal Bürgeraktiv – das Engagementportal“, die Zuwendungsdatenbank sowohl im Intranet als auch im Internet direkt bei der Senatsverwaltung für Finanzen.

Die Datenbanken wurden eingeführt, um die **Transparenz** beim Umgang mit öffentlichen Mitteln im Land Berlin zu stärken und zu einer **wirtschaftlichen Verwendung** der Mittel beizutragen. Darüber hinaus sollte auch ein Controlling-Ansatz umgesetzt werden, um unterschiedliche Informations- und Steuerungsbedürfnisse zu berücksichtigen. **432**

Der Prüfungszeitraum für die Inhalte der Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank umfasste die Jahre 2013 bis 2017 (Datum der Vergabe). Die Datenbank wurde zum Stichtag 10. Mai 2017 ausgewertet. Die Prüfung der Transparenzdatenbank und der Zuwendungsdatenbank umfasste Eintragungen für die Jahre 2010 bis 2016. Der Rechnungshof hat hierbei die Wirksamkeit der Datenbanken in den Mittelpunkt gestellt. Zentrale Frage war, ob die mit den Datenbanken verfolgten Ziele erreicht worden sind. Die Vergaben von Gutachten bzw. die Bewilligung von Zuwendungen waren nicht Inhalt der Prüfungen. **433**

21.2 Prüfungsfeststellungen zur Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank

Seit dem Jahr 1995 sollte der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vor der Vergabe von Gutachten- und Beratungsdienstleistungsaufträgen (Titel 52610 und 54010) unterrichtet werden. Das **Abgeordnetenhaus** beschloss regelmäßig aus Anlass der Beratung der jeweiligen Haushaltspläne entsprechende **Auflagen**. Letztmalig hat das Abgeordnetenhaus aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 als Auflage 3 festgelegt, dass alle Senatsverwaltungen den Hauptausschuss rechtzeitig vor Ausschreibung von Gutachten- und Beratungsdienstleistungsaufträgen (Titel 52610 und 54010) mit einem Auftragswert von mehr als 10.000 € zu unterrichten und zu begründen hätten, warum die zu leistende Arbeit nicht von Dienststellen des Landes Berlin erledigt werden konnte. Ausgenommen davon waren ausschließlich technische Gutachten und Beratungsdienstleistungen, die sich auf einzelne Baumaßnahmen bezogen. Der **Bibliothek des Abgeordnetenhauses** sollte grundsätzlich ein Exemplar aller vom Land Berlin in Auftrag gegebenen Gutachten zur Verfügung gestellt werden. Ausnahmen sollten im Wesentlichen nur Gutachten zu Einzelfällen, mit schützenswerten Daten oder zu noch nicht abgeschlossenen Sachverhalten bilden. Der **Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses** hatte bereits in seiner 87. Sitzung am 16. März 2005 beschlossen, dass **sämtliche Gutachten und Beratungskon-** **434**

zepte an einer Stelle elektronisch katalogisiert werden sollten. Vor einer Auftragsvergabe sollte eine Anfrage bei dieser Stelle zwingend erforderlich sein.

Die **Senatsverwaltung für Finanzen** übernahm den Inhalt der Auflage des Abgeordnetenhauses im Wesentlichen in die sogenannte „Verwaltungsvorschrift zur Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen zu Gutachten- und Beratungsdienstleistungen“ vom 14. Mai 2013. Die Ausnahmen, die nach dem Auflagenbeschluss bei der Übersendung von Gutachten an die Bibliothek des Abgeordnetenhauses gelten, übertrug sie dabei auf die Eintragungspflicht in die Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank (vgl. T 451). Nach Nr. 5 der „Verwaltungsvorschrift“ ist **grundsätzlich jedes Gutachten und jede Beratungsdienstleistung**, die im Auftrag der Berliner Verwaltung erstellt wurde, in der Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank zu **erfassen**. Eine Betragsgrenze für die Erfassungspflicht ist nicht festgelegt. Ausnahmen von der Erfassungspflicht sind in Nr. 6 geregelt.

- 435 Für den Prüfungszeitraum trugen die Verwaltungen insgesamt **145 Gutachten oder Beratungsdienstleistungen** in die Datenbank ein. Die Anzahl der Einträge ist für die einzelnen Jahre in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Ansicht 68: Einträge in der Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank für die Jahre 2013 bis 2017

Jahr	Anzahl der Eintragungen	Auftragswert der eingetragenen Gutachten
2013	33	831.352 €
2014	48	1.739.471 €
2015	36	5.985.129 €
2016	26	1.068.614 €
2017 (bis 10.05.2017)	2	48.197 €
Summe	145	9.672.763 €

Quelle: Auswertung des Rechnungshofs

- 436 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Einträge nur lückenhaft** erfolgten. So fehlten Gutachten in der Datenbank selbst dann, wenn sie dem Abgeordnetenhaus vorgelegt wurden. Beispiele:
- Bei einer Stichprobe wurde festgestellt, dass aus der 17. Wahlperiode von 17 ausgewählten Vorgängen, die dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vorgelegt wurden, sieben Vorgänge nicht in der Datenbank erfasst waren.
 - Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses bat die Senatsverwaltung für Finanzen im November 2015 um eine Übersicht, in welchen und wie vielen Fällen bei Vergabeverfahren eine externe rechtliche Beratung beauftragt wurde. Die Senatsverwaltung für Finanzen fügte dem Bericht vom 24. Februar 2016 (rote Nr. 2682) für die Jahre 2014 und 2015 eine Anlage mit 17 tabellarisch gelisteten Gutachten bzw. Beratungsdienstleistungen im Zusammenhang mit EU-weiten Vergabeverfahren bei. Vier Gutachten betrafen den

Polizeipräsidenten bzw. die Berliner Feuerwehr, deren Gutachten unter die Ausnahmetatbestände fallen könnten. Von den restlichen 13 aufgeführten Leistungen waren drei nicht in die Datenbank eingetragen.

- Von 25 Gutachten und Beratungsdienstleistungen, die in einem vom Hauptausschuss angeforderten Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Juli 2017 (rote Nr. 0498) aufgeführt sind und die im Haushaltsjahr 2016 im Zusammenhang mit EU-weiten Vergabeverfahren beauftragt wurden, ist nur eine Eintragung in der Datenbank erfolgt.
- Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung berichtete dem Ausschuss für Wirtschaft, Forschung und Technologie des Abgeordnetenhauses mit Schreiben vom 11. September 2015 (rote Nr. 2343) über in den Haushaltsjahren 2014/2015 beauftragte Gutachten. Die beiden dort genannten Gutachten fehlten in der Datenbank.

Zudem bat der Ausschuss für Gesundheit und Soziales des Abgeordnetenhauses im Rahmen der Berichterstattung zum Entwurf des Doppelhaushaltes 2016/2017 um eine Aufstellung aller im Einzelplan 11 vorgesehenen Gutachten, Expertisen und Evaluationen. Die im Bericht der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 17. September 2015 (rote Nr. 2167) genannten neun Gutachten im Kapitel 1110 – Gesundheit – fehlten in der Datenbank. Sie sind entweder alle nicht beauftragt worden, unterliegen den Ausnahmen oder wurden aus anderen Gründen nicht eingetragen.

Die Gutachten, die entgegen den Vorgaben nicht in der Datenbank eingetragen waren, hatten einen Auftragswert von mindestens 850.000 €.

Die Auswertung der Datenbank hat gezeigt, dass **einige Verwaltungen jahrelang keine oder nur sehr wenige Gutachten** in der Datenbank erfasst haben: **437**

- Im geprüften Zeitraum gab es keine Eintragungen für den Einzelplan 12 (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt).
- Für die Einzelpläne 06 (Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz) und 13 (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung) gab es lediglich jeweils einen Eintrag.
- Sechs Bezirksämter trugen seit dem Jahr 2013 keine Gutachten in die Datenbank ein.
- Ein Bezirksamt fehlte sogar völlig in der Datenbank. Für dieses Bezirksamt war zudem lediglich ein Mitarbeiter mit Autorenrechten bei der Senatsverwaltung für Finanzen registriert. Das heißt, nur ein Mitarbeiter dieser Verwaltung hätte Eintragungen vornehmen können.
- Insgesamt waren 53 Eintragungen von allen Bezirksämtern zu verzeichnen, davon stammten allein 45 von nur einem Bezirksamt.

Die geringe Anzahl oder gar fehlenden Eintragungen einiger Verwaltungen sowie die großen Abweichungen zwischen den Bezirksämtern lassen auf eine insgesamt lückenhafte Führung schließen.

- 438 Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass die **Gutachten der Bibliothek des Abgeordnetenhauses nur vereinzelt zugeleitet** werden. Die Prüfung ergab, dass sich insgesamt nur 84 Gutachten aus den Jahren 1992 bis 2016 in der Bibliothek befanden. Für den Prüfungszeitraum (Vergaben ab dem Jahr 2013) waren lediglich fünf Gutachten hinterlegt. Das sind lediglich 3,4 % der im gleichen Zeitraum in der Datenbank erfassten Gutachten.
- 439 Die Vorgaben zur Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen zu Gutachten- und Beratungsdienstleistungen und die gleichlautenden Auflagenbeschlüsse (bis zum Jahr 2015) sind unzureichend umgesetzt und beachtet worden. Die Datenbank wird lückenhaft geführt. Eine aussagefähige Sammlung der vom Land Berlin in Auftrag gegebenen Gutachten in der Bibliothek des Abgeordnetenhauses fehlt. Die Möglichkeit, sich vor Auftragsvergabe über das Vorhandensein einschlägiger Gutachten zu informieren, besteht nur eingeschränkt. **Das Ziel, Doppelvergaben oder Mehrfacharbeiten zu vermeiden, kann mit der vorliegenden Datensammlung nicht erreicht werden.**

21.3 Prüfungsfeststellungen zur Transparenz- und Zuwendungsdatenbank

- 440 Zur Umsetzung des vom **Senat** am 10. Mai 2011 beschlossenen **Gesamtkonzepts** einer zentralen Zuwendungsdatenbank und einer Transparenzdatenbank wurden im Dezember 2011 die Ausführungsvorschriften zu § 44 LHO geändert. Vor Bewilligung einer Zuwendung ist sicherzustellen, dass die Zuwendungsempfängerin/der Zuwendungsempfänger in der Transparenzdatenbank registriert ist (Nr. 1.5.3 AV § 44 LHO). In den Nrn. 1.5.3.1 und 1.5.3.2 AV § 44 LHO ist geregelt, welche Angaben in die Transparenzdatenbank aufgenommen werden müssen.

Zuwendungen an juristische Personen dürfen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn diese in die Veröffentlichung eingewilligt haben (Nr. 1.5.1 AV § 44 LHO).

Zuwendungen an juristische Personen werden veröffentlicht. Jeweils zum 30. Juni eines jeden Jahres sind die im Vorjahr an juristische Personen vergebenen Zuwendungen mit den unter Nr. 1.5.1 AV § 44 LHO genannten Angaben erweitert um Politikbereich, Kapitel und Titel in der zentralen Zuwendungsdatenbank zu veröffentlichen. Zuwendungen an natürliche Personen und Gesellschaften bürgerlichen Rechts werden pro Politikbereich, Kapitel und Titel in je einer Summe zusammengefasst. Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Zuwendungen im Sinne des § 44 LHO vergeben, übermitteln ihre Angaben an die Aufsicht führende Behörde (Nr. 9.4 AV § 44 LHO).

- 441 Die **Eintragungen in die Transparenzdatenbank** werden in der **Eigenverantwortung der potenziellen Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfänger** vorgenommen. Die Senatsverwaltung für Finanzen traf neben den Anpassungen in den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (T 440) keine weiteren

eigenen Regelungen zum Verfahren oder Controlling. Sie veröffentlichte lediglich Erläuterungen zur Datenstruktur, die sich im Wesentlichen als Ausfüllhilfe für die Datenbank verstehen lassen. Über diese Strukturhinweise hinaus existieren keine Regelungen um die Qualität der Datenbank zu sichern.

Neben den Mindestangaben in der Transparenzdatenbank als Voraussetzung für die Bewilligung von Zuwendungen (T 440) sah das Gesamtkonzept einer zentralen Transparenzdatenbank u. a. vor, dass per E-Mail jährlich aufgefordert werden sollte, die Aktualität der Daten zu bestätigen. Die Senatsverwaltung für Finanzen setzte die vorgesehene automatisierte Aufforderung zur Aktualisierung der Eintragungen nicht um. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass z. B. Unternehmen eingetragen sind, für die in der Zwischenzeit ein Insolvenzverfahren eingeleitet wurde. Des Weiteren befinden sich auch unvollständige Datensätze in der Datenbank. Die Datenbank wird weder kontrolliert noch von der Senatsverwaltung für Finanzen zentral und nach einem bestimmten Verfahren aktualisiert. Die Bezeichnung „Transparenzdatenbank“ suggeriert eine Qualität, die die Datenbank nicht hat.

Für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Eintragungen in die **Zuwendungsdatenbank** sind ausschließlich die zugewandungsgewährenden Verwaltungen zuständig. Die **Bewilligungsstellen in den einzelnen Verwaltungen erfassen** die Daten für die Zuwendungsdatenbank **grundsätzlich dezentral**. Diese Daten werden innerhalb der Behörden meist an einer Stelle zusammengefasst und an die Senatsverwaltung für Finanzen übermittelt. Die Dienststellen wenden hierbei unterschiedliche Verfahren an. In den Bezirken und den meisten Senatsverwaltungen werden eigene Excel-Dateien geführt. Plausibilitäts- oder Vollständigkeitskontrollen finden nicht statt. Geprüft wird allenfalls die Einhaltung formaler Vorgaben. Die Senatsverwaltung für Finanzen sammelt die von den Verwaltungen übermittelten Daten und veröffentlicht sie, prüft sie jedoch ebenfalls nicht auf ihre Plausibilität. Sie hat den Verwaltungen lediglich „Erläuterungen zur Datenstruktur“ (Strukturhinweise) vom 30. September 2011 mit einigen Vorgaben zu den aufzuliefernden Daten zur Verfügung gestellt. Ein **verbindlich geregeltes Melde- und Eintragungsverfahren besteht nicht**.

Die **Zuwendungsdatenbank** ist sowohl im **Internet** als auch im **Intranet** der Berliner Verwaltung abrufbar. Der Rechnungshof hat zwischen beiden Datenbeständen **Abweichungen** bei den Summen und bei den Fallzahlen festgestellt:

442

Ansicht 69: Zuwendungsdatenbank – Vergleich der Angaben im Internet und im Intranet für die Jahre 2010 bis 2016

Jahr	Internet Summe der Zuwendungen in €	Intranet Summe der Zuwendungen in €	Differenz Beträge (Sp. 3 - Sp. 2) in €	Internet Anzahl der Fälle	Intranet Anzahl der Fälle	Differenz Fälle (Sp. 6 - Sp. 5)
- 1 -	- 2 -	- 3 -	- 4 -	- 5 -	- 6 -	- 7 -
2010	1.080.989.139,23	1.015.200.701,83	-65.788.437,40	11.526	11.280	-246
2011	960.487.704,50	1.051.468.631,00	90.980.926,50	8.733	9.186	453
2012	1.296.687.687,97	1.331.750.116,00	35.062.428,03	8.937	8.986	49
2013	2.133.024.440,01	2.133.022.548,00	-1.892,01	9.787	9.787	0
2014	3.246.731.143,31	3.246.606.926,00	-124.217,31	9.461	9.460	-1
2015	1.221.206.145,30	1.220.111.271,00	-1.094.874,30	8.760	8.754	-6
2016	1.423.891.352,46	1.423.889.674,00	-1.678,46	9.375	9.375	0

Quelle: Auswertung des Rechnungshofs (Stand: 28. August 2017)

Gründe für die Abweichungen zwischen den beiden Veröffentlichungswegen konnten nicht ermittelt werden. Bei den abweichenden Beträgen handelt es sich zum Teil um Rundungsdifferenzen. Auch dies beeinträchtigt die Datenqualität und den Aussagewert der Datenbank.

443 Die Datenqualität innerhalb der Datenbank ist uneinheitlich:

- Beträge sind teilweise kaufmännisch gerundet und teilweise auf glatte Eurobeträge gekürzt worden.
- Im Jahr 2014 ist ein Betrag als Textfeld formatiert. Dieser wird bei der Summenbildung nicht berücksichtigt, sodass der Gesamtbetrag fehlerhaft ausgewiesen ist.
- In den Jahren 2010 bis 2012 gibt es Datensätze, die im Feld Betrag den Wert „0“ enthalten oder leer sind.
- Im Jahr 2011 ist ein Negativbetrag enthalten.
- Das Anschriftenfeld ist in einigen Fällen nicht korrekt ausgefüllt.

Die uneinheitliche Datenqualität begünstigt fehlerhafte Auswertungen.

444 Nach den Strukturhinweisen der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. September 2011 ist bei Förderungen, die nur zum Teil durch Berlin und zum anderen Teil durch **Drittmittel** (Bund, EU) erfolgen, die gesamte Bewilligungssumme in der Zuwendungsdatenbank auszuweisen. Dies wird nicht von allen Verwaltungen berücksichtigt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Mittel anderer Zuwendungsgeber in einigen Fällen erfasst werden und in anderen nicht. So sind EU-Mittel in der Regel beim Bewilligungsbetrag mit enthalten, Bundesmittel jedoch überwiegend nicht.

Die Zuwendungen werden auch bei der **Aufteilung auf mehrere Jahre** unterschiedlich dargestellt. Zum Teil wird der Gesamtbetrag einmalig im ersten Bewilligungsjahr ausgewiesen, zum Teil werden Jahresraten eingetragen.

In Fällen, in denen Zuwendungen im Rahmen der **Auftragswirtschaft** (d. h. Bewirtschaftung von Mitteln einer anderen Verwaltung in deren Auftrag) bewilligt und ausgezahlt werden, ist die Zuständigkeit für die Eintragungen nicht eindeutig geregelt und nicht allen Verwaltungen deutlich. So erfassen einige Bewilligungsstellen diese Zuwendungen in der Datenbank, andere nicht.

Der Senat beauftragte die Senatsverwaltung für Finanzen mit Senatsbeschluss vom 10. Mai 2011 in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales das Konzept der Transparenzdatenbank in Verbindung mit der Zuwendungsdatenbank um die **Einbindung von Entgelten und von Zuschüssen**, die nicht nach dem Zuwendungsrecht ausgereicht werden, zu erweitern. Förderungen, vor allem in den Bereichen Jugend und Soziales, erfolgen vielfach nicht (mehr) durch die Bewilligung von Zuwendungen, sondern auf vertraglicher Basis (**Leistungsverträge**). Teilweise werden dieselben „freien Träger“ sowohl über Zuwendungsverträge als auch mit Hilfe von Leistungsverträgen gefördert. 445

Vertragliche Förderungen werden in der Zuwendungsdatenbank jedoch bisher nicht erfasst. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihren Strukturhinweisen vom 30. September 2011 bestimmt, dass entgeltbasierte Leistungsverträge (nicht Zuwendungsverträge) zunächst nicht in der Zuwendungsdatenbank, sondern stattdessen auf der jeweiligen Behördenhomepage veröffentlicht werden. Diese „Festlegung“ war in den vom Rechnungshof befragten Bezirksverwaltungen nicht bekannt. Eine Veröffentlichung erfolgt nach Internetrecherchen auch nur in wenigen Fällen. Das Fehlen der Förderungen außerhalb des Zuwendungsrechts widerspricht dem Transparenzgedanken der Zuwendungsdatenbank. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Auftrag des Senats nicht erfüllt.

Die Transparenz- und die Zuwendungsdatenbank werden in der bestehenden Form den gestellten Anforderungen an die Transparenz bei der Ausreichung staatlicher Zuwendungen nicht gerecht. Die Abweichungen der Datenbestände im Internet und Intranet sind nicht nachvollziehbar. Die Datenqualität ist unzureichend und die Vollständigkeit ist nicht gewährleistet. Bei der dezentral organisierten Datenerstellung durch die zuwendungsgewährenden Verwaltungen werden einheitliche Erfassungskriterien nur unzureichend eingehalten. 446

21.4 Prüfungsfeststellungen zur landesweiten Koordination und Steuerung der Datenbanken

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG³⁶¹ nimmt die Hauptverwaltung die **Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung** wahr. Dazu gehören u. a. Leitungsaufgaben, wie Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht. Nach dem Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin) vom 30. Mai 2016 sind Verwaltungsabläufe künftig elektronisch zu gestalten. 447

³⁶¹ Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)

Die Datenbanken werden bei der **Senatsverwaltung für Finanzen** geführt und verwaltet. Die Verantwortung für die Daten liegt bei den einzelnen Verwaltungen. Die Senatsverwaltung für Finanzen sieht für sich nur eine dienstleistende Funktion, **Überprüfungen auf Vollständigkeit oder Datenauswertungen zur Steuerung bzw. zum Controlling finden nicht statt.**

Die Zuwendungsdatenbank ist bisher ein reines Informationsinstrument. Steuerungsmöglichkeiten, z. B. für Förderprogramme oder zur systematischen Vermeidung von Doppelförderungen, werden nicht genutzt. Die Gutachtendatenbank ist unvollständig, eine aussagefähige Textsammlung fehlt. Die Senatsverwaltung für Finanzen war über die kaum vorhandene Sammlung bei der Bibliothek des Abgeordnetenhauses informiert, da sie sich in den vergangenen Jahren regelmäßig über die Anzahl der in der Bibliothek eingegangenen Gutachten berichten ließ. Sie zog jedoch keine Konsequenzen aus den niedrigen gemeldeten Zahlen. Ohne eine nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG mögliche **zentrale Steuerung und Koordinierung** können die mit den Datenbanken verfolgten Ziele der Transparenz im Förderbereich sowie der Vermeidung von Mehrfacharbeiten und Mehrfachvergaben nicht erreicht werden.

- 448 Die Verfahren zur Erstellung der Datenbanken in den einzelnen Verwaltungen beinhalten **Doppelarbeiten**. So werden alle Zahlungen mit Hilfe der Haushaltssoftware ProFiskal geleistet. Mindestens Angaben zu den Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfängern, zu Buchungsstellen und Beträgen werden sowohl für die Haushaltssoftware als auch nochmals für die Datenbanken erfasst. Eine elektronische Übernahme der Daten fehlt. Eine **Verknüpfung der Datenbanken mit dem Haushaltswesen** könnte die Verfahren zur Erstellung der Datenbanken vereinfachen und zudem die Vollständigkeit der enthaltenen Daten deutlich erhöhen.
- 449 Vor der Einführung einer Zuwendungsdatenbank waren nach dem Senatsbeschluss vom 22. Juni 2010 ggf. **Erfahrungen anderer Bundesländer** einzubeziehen. Einige Bundesländer wollten Fördermitteldatenbanken mit einem prozessorientierten Zuwendungsverfahren verknüpfen. Dabei werden Verwaltungsabläufe für die Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung/Erfolgskontrolle standardisiert und in einem elektronischen Workflow bearbeitet. Das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) hat die Software anderer Bundesländer für die eigenen Bedürfnisse angepasst. Nach Auskunft des LAGeSo arbeiten in Berlin neben diesem die folgenden Verwaltungen – zumindest teilweise – mit der Fachanwendung für Zuwendungen/IT (FAZIT):
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales,
 - Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung und
 - Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung (hier nur Landesstelle für Gleichbehandlung – LADS).

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie plante den Einsatz, die ehemalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt zeigte ebenfalls Interesse.

Übersichten über die gewährten Fördermittel für die Zuwendungsdatenbank werden zentral durch Auswertungen des Fachverfahrens FAZIT erstellt. Dies gewährleistet eine Vollständigkeit der Daten. Es finden im Gegensatz zur manuellen Erstellung der Datenbestände automatisierte Plausibilitätsprüfungen statt. Doppelarbeiten hinsichtlich der Datenerfassungen (T 448) werden jedoch nicht vermieden, da der Fachanwendung eine Schnittstelle zum Haushaltsverfahren fehlt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Möglichkeit eines **einheitlichen Fachverfahrens für die gesamte Berliner Verwaltung** bisher nicht in Betracht gezogen. Die nach dem E-Government-Gesetz Berlin vorgesehenen elektronisch gestalteten Verwaltungsabläufe erfordern nunmehr ein berlinweit einheitliches Vorgehen im Umgang mit Zuwendungen.

21.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

In ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmittelteilung über die Prüfung der **Vergabe von Gutachten/Beratungsdienstleistungen mit dem Schwerpunkt Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank** hat die Senatsverwaltung für Finanzen Maßnahmen zugesagt, um den möglicherweise uneinheitlichen Umgang der Verwaltungen mit der Datenbank soweit möglich einzugrenzen. Sie werde erneut darauf hinweisen, dass die „Verwaltungsvorschrift zur Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen zu Gutachten- und Beratungsdienstleistungen“ einzuhalten ist. Außerdem werde sie prüfen, ob der Fortbestand der Datenbank weiterhin sinnvoll und erforderlich sei oder eine alternative Gesamtlösung, die dem parlamentarischen Willen ebenfalls entspricht, entwickelt werden könne. 450

Die Senatsverwaltung für Finanzen sehe sich jedoch lediglich in der technischen Verfahrensverantwortung, welche in der Bereitstellung und allgemeinen administrativen Pflege der Datenbank und Nutzerverwaltung ihre Grenzen finde. Zu einer stärkeren koordinierenden Rolle sei sie nicht in der Lage. Jede Plausibilitätsprüfung, die über die rein technische Verfahrensverantwortung hinausginge, würde einen unzulässigen Eingriff in die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung des zuständigen Ressorts bzw. Bezirks bedeuten.

Die Senatsverwaltung könne die Bewertung, dass die Datenbank unvollständig sei, nicht nachvollziehen, da es jeweils unterschiedliche Ausnahmetatbestände von der Vorlagepflicht gegenüber dem Abgeordnetenhaus und der Eintragungspflicht in die Datenbank gebe. Eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit der Datenbank sei erst dann möglich, wenn zugleich untersucht würde, ob die Gutachten- und Beratungsdienstleistungen infolge rechtsirriger Anwendung der Ausnahmetatbestände nicht erfasst wurden, obwohl sie hätten erfasst werden müssen. Wenige oder keine Eintragungen einzelner Verwaltungen ließen ebenso nicht auf eine Unvollständigkeit der Datenbank schließen. Es sei möglich, dass in diesen Verwaltungen ein nur geringer Beratungsbedarf bestünde.

Für die Erfüllung der Pflicht zur Übersendung der Gutachten an die Bibliothek des Abgeordnetenhauses seien allein die beauftragenden Ressorts und Bezirke zuständig. Die Senatsverwaltung informiere umfassend, weitere Möglichkeiten habe man nicht.

Zur Vermeidung von Doppelerfassungen mithilfe einer Schnittstelle zum Haushaltswesen sieht die Senatsverwaltung auch künftig keine Möglichkeit, da in jedem Einzelfall Ausnahmetatbestände geprüft werden müssten.

- 451 Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen aufrecht. Eine rein technische Verfahrensverantwortung der Senatsverwaltung für Finanzen reicht für eine landesweit einheitliche Koordination und Steuerung der Datenbank nicht aus. Die Senatsverwaltung für Finanzen verweist darauf, dass die „Verwaltungsvorschrift zur Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen zu Gutachten- und Beratungsdienstleistungen“ von den einzelnen Ressorts und Bezirken zu beachten sei. Der Rechnungshof weist hierzu auf Folgendes hin: Gemäß § 6 Abs. 1 AZG erlässt der Senat Verwaltungsvorschriften. Nach § 6 Abs. 2 AZG kann auch die zuständige Senatsverwaltung Ausführungsvorschriften erlassen, soweit sie in einem Gesetz dazu ermächtigt ist. Die „Verwaltungsvorschrift zur Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen zu Gutachten- und Beratungsdienstleistungen“ wurde von der Senatsverwaltung für Finanzen und nicht vom Senat erlassen. Eine gesetzliche Ermächtigung der Senatsverwaltung zum Erlass dieser „Verwaltungsvorschrift“ liegt jedoch nicht vor. Die zugrunde liegenden Beschlüsse des Abgeordnetenhauses stellen keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage dar. Sofern es sich daher um ein Rundschreiben handelt, hätten die darin enthaltenen Regelungen nur empfehlenden Charakter.

Für die Bewertung, dass die Datenbank unvollständig ist, spricht die Vielzahl der vorgefundenen Abweichungen. Wenn alle vorgefundenen Abweichungen unter die Ausnahmetatbestände fielen, wären die Ausnahmen eher die Regel und würden die Datenbank nahezu überflüssig machen. Die Senatsverwaltung verweist in ihrer Stellungnahme zu Recht auf jeweils unterschiedliche Ausnahmetatbestände von der Vorlagepflicht gegenüber dem Abgeordnetenhaus einerseits und der Eintragungspflicht in die Datenbank andererseits. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Ausnahmen für in der Regel öffentliche Vorlagen an das Abgeordnetenhaus weniger weitreichend sind als die Ausnahmen für die Eintragungspflicht in die nicht öffentliche Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank.

Geringe oder gar fehlende Eintragungen einiger Ressorts oder Bezirke im Vergleich zu anderen indizieren ebenfalls die Unvollständigkeit der Datenbank. Die teilweise gravierenden Abweichungen (z. B. 45 Eintragungen eines Bezirksamts zu fehlenden Eintragungen eines anderen Bezirksamts im geprüften Zeitraum) hätten auch der Senatsverwaltung auffallen und zu entsprechenden Nachfragen führen müssen.

Der Verweis auf die Eigenverantwortung der einzelnen Ressorts und Bezirksverwaltungen bei der Übersendung der Gutachten an die Bibliothek des Abgeordne-

tenhauses greift ebenfalls zu kurz. Es reicht nicht aus, über die Übersendungspflicht zu informieren. Die geringen Übersendungszahlen hätten auch hier zu konkreten Nachfragen führen müssen. Die Unvollständigkeit der Datenbank und die weitgehend fehlende Textsammlung bei der Bibliothek des Abgeordnetenhauses behindern die Wirksamkeit der Datenbank.

Wenn die Ausnahmetatbestände zur Eintragungspflicht so vielfältig sind, dass ein möglichst medienbruchfreies Verfahren nicht möglich ist, steht dies ebenfalls der Wirksamkeit der Datenbank entgegen. Je weniger elektronische Neuerfassungen notwendig sind, desto weniger Datensätze können bei der Eintragung in die Datenbank übersehen werden.

In ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung über die **Prüfung der Transparenz- und der Zuwendungsdatenbank** hat die Senatsverwaltung für Finanzen zugesagt, noch vor Veröffentlichung der Zuwendungsdaten des Jahres 2017 in einer gemeinsamen Sitzung mit den Verwaltungen auf die Einhaltung der Verfahrensregelungen hinzuwirken. Sie sehe keine Mängel bei den Qualitätskontrollen, hat aber bestätigt, dass für die Anfangsjahre noch unvollständiges Datenmaterial enthalten sei. Die Daten der Jahre 2009 bis 2012 würden daher künftig aus der Zuwendungsdatenbank entfernt. Sie wies darüber hinaus auf den lediglich nachrichtlichen Charakter der im Intranet veröffentlichten „Rohdaten“ hin. Künftig würde von einer Veröffentlichung dieser Daten abgesehen. Sie hat die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt, dass die Einführung eines einheitlichen IT-gestützten Zuwendungsverfahrens Doppelerfassungen verringern könnte, sie sehe eine Zuständigkeit hierfür jedoch nicht zwangsläufig bei sich. Die Senatsverwaltung hat mehrfach auf die dezentrale fachliche Zuständigkeit der Bewilligungsstellen verwiesen. Zur Einbeziehung von Entgelten und Zuschüssen außerhalb des Zuwendungsrechts hätten bereits Gespräche stattgefunden, eine Einbeziehung von Zuwendungsgebern außerhalb der Landesverwaltung und die Einbindung von Leistungsverträgen würden geprüft. Sie hat zugesagt, den Rechnungshof unaufgefordert über die erzielten Ergebnisse zur Behebung von Schwachstellen und über geplante Verbesserungsmöglichkeiten zu informieren. 452

Die Senatsverwaltung hat bezüglich der mangelnden Steuerung und Kontrolle im Wesentlichen ausgeführt, dass die fachliche Zuständigkeit für die Steuerung ausschließlich dezentral bei den zuwendungsgebenden Stellen läge und auf eine Reihe von zur Verfügung gestellten Auswertungen aus der Zuwendungsdatenbank verwiesen. Damit würden Grundlagen der Kontrolle und Steuerung geschaffen, die ihrer Auffassung nach dem Grundgedanken der Konzeption genügen würden.

Der Rechnungshof hält auch hier seine Beanstandungen aufrecht. Im Hinblick auf die mit Zuwendungen verbundenen Haushaltsmittel sieht er es weiterhin als notwendig an, ein verbindliches Melde- und Eintragungsverfahren zu schaffen, das den Verwaltungen die Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung/Erfolgskontrolle ohne Doppelarbeiten ermöglicht. 453

21.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 454 Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass die mit den Datenbanken verfolgten Ziele nicht erreicht worden sind.

Er beanstandet zusammenfassend, dass

- die nur dienstleistende Funktion der Senatsverwaltung für Finanzen nicht ausreichend ist und eine wirksame Koordinierung und ein Controlling fehlen,
- die Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank unvollständig ist und die Regelungen zur Übersendung der Gutachten an die Bibliothek des Abgeordnetenhauses missachtet werden,
- die Erfahrungen aus vorhandenen Verfahren anderer Bundesländer bei der Schaffung der Zuwendungsdatenbank nicht ausreichend berücksichtigt worden sind,
- die Qualität der Daten in der Transparenz- und in der Zuwendungsdatenbank wegen mangelnder Plausibilitäts- und Vollständigkeitskontrollen unzureichend ist,
- im Intranet und Internet für die Zuwendungen unterschiedliche Datenbestände geführt werden,
- Zuwendungen aus Drittmitteln bzw. in Auftragswirtschaft in der Zuwendungsdatenbank von den einzelnen Verwaltungen unterschiedlich dargestellt werden,
- Förderungen außerhalb des Zuwendungsrechts (Leistungsverträge) grundsätzlich nicht veröffentlicht werden und
- sowohl für die Zuwendungsdatenbank als auch für die Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank Daten erfasst werden müssen, die bereits im Haushaltswesen vorhanden sind.

- 455 **Für die Weiterführung der in die Prüfungen einbezogenen Datenbanken ist eine stärkere koordinierende Rolle der Senatsverwaltung für Finanzen unabdingbar. Der Rechnungshof erwartet dazu, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**

- **ein wirksames Controlling aufbaut,**
- **verbindliche Verfahren für die Führung der Datenbanken sicherstellt und**
- **die Schaffung einer Schnittstelle zum Haushaltswesen prüft, um künftig die doppelte Erfassung von Daten zu vermeiden.**

Der Rechnungshof erwartet ferner von der Senatsverwaltung für Finanzen die folgenden Einzelmaßnahmen:

- **Die Gutachten- und Beratungsdienstleistungsdatenbank ist zu einem effektiven Informationsinstrument zu entwickeln. Die Vollständigkeit der Eintragungen in der Datenbank sowie die Übersendung an die**

Bibliothek des Abgeordnetenhauses sind sicherzustellen. Alternativ kann geprüft werden, ob die Fortführung der Datenbank erforderlich ist.

- Es ist zu prüfen, ob die „Verwaltungsvorschrift zur Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen zu Gutachten- und Beratungsdienstleistungen“ für alle Dienststellen des Landes verbindlich ist und ggf. wie die Verbindlichkeit hergestellt werden kann.
- Im Rahmen ihrer Verfahrensverantwortung für die Transparenz- und Zuwendungsdatenbank sind Vollständigkeits- und Plausibilitätskontrollen durchzuführen.
- Der landesweite Einsatz eines IT-gestützten prozessorientierten Zuwendungsverfahrens ist auch im Hinblick auf die Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin zu prüfen.
- Entgelte und Zuschüsse, die nicht nach dem Zuwendungsrecht ausgereicht werden, sind – entsprechend dem Auftrag des Senats – in die Datenbank aufzunehmen.
- In der Zuwendungsdatenbank ist eine transparente, einheitliche und vollständige Darstellung aller Förderarten einschließlich der Förderungen durch Drittmittel und der im Rahmen der Auftragswirtschaft ausgereichten Zuwendungen sicherzustellen.

22 Fehlender Nachweis für die Wirtschaftlichkeit der Gebäudefeuerversicherungspflicht

In den Verwaltungsvorschriften zur Neufassung der Grundsätze für die Regulierung von Haftpflichtansprüchen und Eigenschäden sind umfangreiche Regelungen über den Umgang mit Haftpflicht- und Eigenschäden enthalten; u. a. sind danach alle Gebäude gegen Feuerschäden zu versichern. Obwohl die Verwaltungsvorschrift bereits mit Ablauf des 30. Juni 2013 außer Kraft getreten ist, wird sie mit Wissen der Senatsverwaltung für Finanzen weiter angewandt, auch hinsichtlich der Regelungen über die Feuerversicherungspflicht. Die Senatsverwaltung hat es unterlassen, die Verwaltungsvorschrift – ggf. modifiziert – neu zu erlassen und zuvor zu prüfen, ob das Fortbestehen der Feuerversicherungspflicht wirtschaftlich ist.

22.1 Einleitung

Der Rechnungshof hat im Jahr 2016 die Vergabeverfahren für die Leistungen der Gebäudefeuerversicherungen in den Bezirken geprüft und die Ergebnisse in sei-

456

nem Jahresbericht 2017 (T 239 bis 258) veröffentlicht. Anlässlich der Vergabeverfahrensprüfung hat er festgestellt, dass die von der Senatsverwaltung für Finanzen erlassenen **Verwaltungsvorschriften** zur Neufassung der Grundsätze für die Regulierung von Haftpflichtansprüchen und Eigenschäden (Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze – HEGr –) vom 30. November 2004 mit Ablauf des 30. Juni 2013 **außer Kraft getreten** sind. Nr. 10 Abs. 1 HEGr sieht die Verpflichtung vor, dass die im Eigentum des Landes Berlin stehenden Gebäude gegen Feuerschäden zu versichern sind. Diese Vorgabe stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der Selbstdeckung gemäß Nr. 7 AV § 7 LHO dar, wonach Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen regelmäßig nicht versichert werden dürfen. Kommt es zu Schadensfällen, sollen die anfallenden Ausgaben aus dem Landeshaushalt geleistet werden. Dem Prinzip der Nichtversicherung liegt die Überlegung zugrunde, dass sich die Risiken bei der Vielzahl von Objekten ausgleichen und die in den Versicherungsprämien enthaltenen Gewinn- und Verwaltungsanteile eingespart werden können.³⁶²

- 457 Der Rechnungshof hat die aufgrund der **Versicherungspflicht** für die landeseigenen Objekte entstehenden Ausgaben zum Anlass genommen, das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung für Finanzen zu prüfen.
- 458 Der Rechnungshof hat bei den Bezirksämtern und bei dem von der Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM GmbH) bewirtschafteten Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) die **Ausgaben für die Gebäudefeuerversicherung und die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung** für Schadensfälle in den Jahren 2012 bis 2016 ermittelt.

22.2 Zuständigkeiten

- 459 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** nimmt nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG³⁶³ Leitungsaufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Hierzu gehören auch die Initiierung und Durchführung von Senatsbeschlüssen nach Art. 67 Abs. 1 VvB i. V. m. § 6 Abs. 1 AZG, soweit ihr Geschäftsbereich betroffen ist.

Zum Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Finanzen gehört die Selbstversicherung.³⁶⁴

- 460 Die Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz gibt für die **Bezirksämter** eine einheitliche Grundstruktur vor. Danach gliedern sich die Bezirksämter unterhalb der Ebene der Geschäftsbereiche (Abteilungen) insbesondere in Fachämter und Serviceeinheiten, denen jeweils „Aufgabenstellungen“ verbindlich zuge-

362 Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Leitsätze der externen Finanzkontrolle – 2013 Leitsatz 02/01 Grundsatz der Selbstdeckung gemäß Nr. 11 der VV zu § 34 BHO, veröffentlicht auf der Homepage des Bundesrechnungshofs (Stand: 26. Februar 2018)

363 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)

364 Abschnitt IV Nr. 27 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031) bzw. zuvor Abschnitt V Nr. 25 GV Sen vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

ordnet sind. Innerhalb des jeweiligen Bezirksamts hat die Serviceeinheit Facility Management die Aufgaben der kaufmännischen und technischen Immobilien- und Gebäudeverwaltung zu erbringen (Abschnitt II Nr. 3 der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz). Sie hat damit Vergabeverfahren für die Gebäudefeuerversicherung durchzuführen.

Gemäß § 2 Managementvertrag vom 4. Juli 2016 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Finanzen, und der BIM GmbH ist die **BIM GmbH** im Auftrag des Landes Berlin u. a. zuständig für die Vermietung von landeseigenen Grundstücken und Gebäuden an Dienststellen des Landes Berlin und an Dritte sowie das Portfoliomanagement und die Steuerung aller Leistungen der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude des Portfolios sowie deren Durchführung. Dies beinhaltet die Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren für die Gebäudefeuerversicherung. 461

22.3 Gültigkeit der Verwaltungsvorschrift

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die vom Senat beschlossenen **Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze** am 10. Dezember 2004 im Amtsblatt für Berlin (S. 4699 ff.) veröffentlicht. Sie sind mit Ablauf des 30. Juni 2013 **außer Kraft getreten** (Nr. 18 Satz 2 HEGr). Die Bezirksamter und die BIM GmbH **wenden die Verwaltungsvorschrift** mit Wissen der Senatsverwaltung für Finanzen jedoch **weiterhin an**. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Neufassung der Verwaltungsvorschrift nicht veranlasst und auch nicht geprüft, ob und in welchem Umfang ein Regelungsbedarf – auch hinsichtlich der Versicherungspflicht – noch besteht. 462

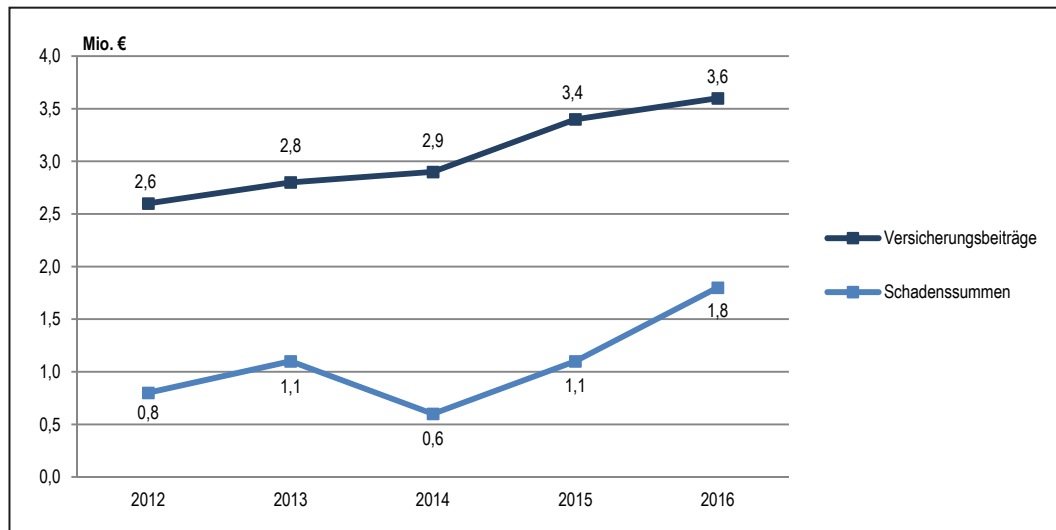
22.4 Wirtschaftlichkeit

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LHO). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nach Nr. 2 AV § 7 LHO Instrumente zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Gemäß § 34 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben nur so weit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. 463

Der Rechnungshof hat geprüft, **ob** die geschlossenen **Versicherungsverträge** hinsichtlich der Ausgaben und der Inanspruchnahme von Leistungen der Gebäudefeuerversicherung **wirtschaftlich sind**. Er hat festgestellt, dass die Bezirksamter und das von der BIM GmbH verwaltete SILB in einem Zeitraum von fünf Jahren für die Gebäudefeuerversicherung rd. 15,3 Mio. € an Versicherungsbeiträgen ge- 464

zahlt und aus der Abwicklung von Schadensfällen rd. 5,4 Mio. € an Versicherungsleistungen erhalten haben.³⁶⁵ Insgesamt handelt es sich um 4.778 Gebäude (Stand: 2016).

Ansicht 70: Gegenüberstellung der Gesamtausgaben für Versicherungsbeiträge und Schadenssummen im Zeitraum 2012 bis 2016



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksämter (ohne Tempelhof-Schöneberg und Spandau) und der BIM GmbH

Im Ergebnis waren die **Beiträge für die Gebäudefeuerversicherung deutlich höher als die in Anspruch genommene Erstattung aus Schadensfällen.**

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen **seit über 20 Jahren keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Versicherungspflicht durchgeführt hat.

- 465** Gemäß § 6 Abs. 5 Satz 1 AZG sollen Verwaltungsvorschriften eine Begrenzung ihrer Geltungsdauer enthalten. Nach Satz 2 der Vorschrift soll die Geltungsdauer bei Verwaltungsvorschriften des Senats nicht über zehn Jahre hinaus erstreckt werden. Dieser Verpflichtung ist der Senat auch nachgekommen, indem er die Geltungsdauer auf rd. neuneinhalb Jahre begrenzt hat.

Die Befristung der Geltungsdauer von Verwaltungsvorschriften auf höchstens zehn Jahre soll den Vorschriftengeber veranlassen, in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob überhaupt (noch) ein Regelungsbedarf besteht und – falls ja – ob die Regelungen inhaltlich modifiziert und angepasst werden müssen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen es versäumt hat, rechtzeitig vor Außerkrafttreten der Haftpflicht- und Eigenschäden-grundsätze zu prüfen, ob die Berliner Verwaltung auch weiterhin verpflichtet sein soll, eine Gebäudefeuerversicherung zu unterhalten. Hierzu hätte eine **Wirtschaft-**

³⁶⁵ Es wurden teilweise geringfügige Abweichungen der gemeldeten Schadenssummen zu den erhobenen Summen festgestellt. In den Bezirken Spandau und Tempelhof-Schöneberg waren die Abweichungen jedoch so gravierend, dass die Beträge nicht in die Berechnung eingeflossen sind.

lichkeitsuntersuchung durchgeführt werden müssen. Die Senatsverwaltung hat durch ihre Untätigkeit nicht feststellen können, ob eine Eigenschädenregulierung durch das Land Berlin wirtschaftlich günstiger wäre als der Abschluss von Gebäudefeuerversicherungen bei externen Unternehmen.

22.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zugesagt, dass die Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze – unter Einbeziehung der übrigen Senatsmitglieder und der Bezirksämter – neu gefasst werden sollen. Es sei beabsichtigt, die Gebäudefeuerversicherungspflicht aufzuheben. Sie hat ausgeführt, dass nach Nr. 7 AV § 7 LHO regelmäßig keine Versicherungen für Personen-, Sach- und Vermögensschäden abgeschlossen werden dürften und damit das Prinzip der Eigendeckung zwingend vorgegeben sei. Die Senatsverwaltung hat sich nicht dazu geäußert, ob eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden soll. 466

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der Senatsverwaltung, die Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze neu zu fassen, positiv. Er hält jedoch seine Forderung aufrecht, dass für die Entscheidung zur Gebäudefeuerversicherungspflicht eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Risikobetrachtung zwingend erforderlich ist. 467

22.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung es unterlassen hat, die Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze rechtzeitig neu zu erlassen und die Wirtschaftlichkeit des Abschlusses von Gebäudefeuerversicherungen zu prüfen. 468

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihre Zusage zur Neufassung der Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze zeitnah umsetzt. In diesem Zusammenhang muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Risikobetrachtung durchgeführt werden, um eine fundierte Entscheidung über Aufhebung oder Fortbestand der Gebäudefeuerversicherungspflicht treffen zu können. 469

Juristische Personen des öffentlichen Rechts und privatrechtliche Unternehmen Berlin

23 Unzureichende Steuerung, Organisation und Sicherheit beim luK-Einsatz im Verwaltungsbereich der Humboldt- Universität zu Berlin

Die Humboldt-Universität zu Berlin hat es versäumt, eine luK-Strategie zu entwickeln, das luK-Management an organisatorische Veränderungen anzupassen und ein luK-Controlling einzuführen. Dadurch wurden Verantwortlichkeiten für luK-Prozesse nicht eindeutig festgelegt und Regeln zum luK-Einsatz nicht den technischen und organisatorischen Gegebenheiten angepasst. Außerdem wurden kein Informationssicherheitsmanagement und keine Informationssicherheitsorganisation aufgebaut sowie keine angemessenen IT-Sicherheitskonzepte erarbeitet. Für das Projekt „humboldt gemeinsam“ fehlten eine angemessene Projektorganisation sowie erforderliche Konzepte. Zudem hat die Humboldt-Universität hierfür vorzeitig und ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung rd. 4.800 Softwarelizenzen für rd. 873.000 € beschafft.

23.1 Einleitung

470 Der Einsatz komplexer **informations- und kommunikationstechnischer Systeme** in den Hochschulen bietet die Möglichkeit der Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit in Forschung, Lehre, Studium und Verwaltung. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, müssen luK-Prozesse und -Strukturen hochschulweit gedacht und gestaltet werden. Damit entsteht aber auch eine zunehmende Abhängigkeit von diesen Systemen, und es besteht die Gefahr, dass Ausfälle und Störungen sowie missbräuchliche Verwendung von Informationen hohe Schäden nach sich ziehen.

Der Rechnungshof hat daher in den Jahren 2016/2017 die organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Gewährleistung eines **ordnungsgemäßen, sicheren und wirtschaftlichen luK-Einsatzes** der Verwaltung der Humboldt-Universität zu Berlin (HU) geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren

- die luK-Organisation,
- die luK-Strategie,
- die Regelung des luK-Einsatzes,
- die luK-Sicherheit und
- das Projekt „humboldt gemeinsam“.



Die HU weist eine komplexe Struktur mit einer Vielzahl von Fakultäten, Instituten, Zentraleinrichtungen und sonstigen Organisationseinheiten (OE) auf. Geprüft wurde der IuK-Einsatz in

- der Zentraleinrichtung Computer- und Medienservice (ZE-CMS) mit den Schwerpunkten „DV in der Verwaltung“ und „Systemsoftware und Kommunikation“,
- den Abteilungen für Haushalt, Personal und Personalentwicklung,
- dem Referat Beschaffung der Technischen Abteilung,
- der Verwaltung der Zentraleinrichtung Universitätsbibliothek (ZE-UB) sowie
- den Verwaltungen der Fakultäten „Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaften“ und „Lebenswissenschaften“.

Für das Haushaltsjahr 2017 hatte die HU im IuK-Bereich für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) rd. 2,8 Mio. € und für konsumtive Sachausgaben (Hauptgruppe 5) rd. 2,2 Mio. € veranschlagt.

Die HU ist eine **Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß §§ 1 und 2 Berliner Hochschulgesetz**. Der Akademische Senat der HU beschließt u. a. über den Haushaltsentwurf der Universität (Billigung) und nimmt Stellung zu Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die die Hochschule als Ganzes betreffen (§ 5 Abs. 1 Verfassung der HU³⁶⁶ – VdHU). Zur Vorbereitung seiner Entscheidungen und zur Unterstützung des Präsidiums bildet der Akademische Senat „Ständige Kommissionen“ (§ 6 Abs. 1 VdHU). 471

Die HU wird von dem **Präsidium** geleitet (§ 10 Abs. 1 VdHU). Ihm gehörten zum Zeitpunkt der Prüfung die Präsidentin, die Vizepräsidentin für Lehre und Studium, der Vizepräsident für Forschung und der Vizepräsident für Haushalt, Personal und Technik an. Die Präsidentin hat den Vorsitz im Präsidium und Richtlinienkompetenz gegenüber den anderen Präsidiumsmitgliedern. Nach § 10 Abs. 3 VdHU sind „die Vizepräsidentin und die Vizepräsidenten innerhalb der Richtlinien in ihrem Geschäftsbereich eigenverantwortlich und stehen den zu ihrem Bereich gehörenden Zentralen Einrichtungen und Verwaltungsabteilungen der Universität vor“.

Die **Präsidentin** ist für den geordneten Universitätsbetrieb verantwortlich (§ 11 Abs. 2 VdHU) und trifft die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Ordnung erforderlichen Entscheidungen. Sie verteilt im Benehmen mit der Vizepräsidentin und den Vizepräsidenten die Geschäfte (§ 10 Abs. 2 VdHU).

In der HU war die „**Zentrale Universitätsverwaltung**“ (ZUV) bis zum Jahr 1999 eine eigene OE unter der Leitung eines Kanzlers. Danach wurden diese Aufgabengebiete wie folgt auf die Präsidentin, die Vizepräsidentin für Lehre und Studium und die Vizepräsidenten für Forschung sowie für Haushalt, Personal und Technik verteilt:

³⁶⁶ Fassung vom 24. Oktober 2013, Amtliches Mitteilungsblatt der Humboldt-Universität zu Berlin Nr. 47/2013 vom 28. Oktober 2013, Abschnitt D: Universitätsleitung

- Präsidentin
 - Präsidialbereich
 - Internationales Büro
- Vizepräsidentin für Lehre und Studium
 - Studienabteilung
 - Stabstelle Qualitätsmanagement
 - „bologna.lab“
- Vizepräsident für Forschung
 - Servicezentrum Forschung
- Vizepräsident für Haushalt, Personal und Technik
 - Abteilung für Personal und Personalentwicklung
 - Haushaltsabteilung
 - Technische Abteilung
 - Rechtsabteilung

Außerdem sind der Präsidentin die Behördlichen Datenschutzbeauftragten zugeordnet. Dem Vizepräsidenten für Forschung sind u. a. auch die ZE-CMS und die ZE-UB unterstellt. Der Vizepräsident für Haushalt, Personal und Technik ist für die Innenrevision zuständig und Beauftragter für den Haushalt gemäß § 9 LHO.

Die höchsten Gremien in den acht **Fakultäten** der HU sind die Fakultätsräte. Sie beschließen über alle grundsätzlichen Angelegenheiten in Lehre, Studium und Forschung und erörtern alle die Fakultäten als Ganzes betreffenden Fragen (§§ 14 und 17 VdHU). Sind Fakultäten in **Institute** gegliedert, so haben diese eigene Institutsräte, die über alle grundsätzlichen Angelegenheiten des jeweiligen Instituts beschließen (§ 24 VdHU).

23.2 IuK-Organisation

23.2.1 Leitungsgruppe Informationsprozesse

- 472 In den „Empfehlungen der Kommission für Rechenanlagen (KfR) 2001-2005“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft wird den Hochschulleitungen empfohlen, „einen Generalverantwortlichen für Information und Kommunikation (CIO, Chief Information Officer) in der Hochschulleitung oder einen geeigneten Lenkungsausschuss mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen mit der Koordinierung aller IuK-Aufgaben zu betrauen. Dieser ist für die technische, organisatorische und nutzungsrechtliche Integration bzw. Koordination verschiedener IuK-Bereiche, z. B. Fakultäten, Rechenzentrum, Bibliothek, Medienzentrum und Verwaltung zuständig“.



Im Jahr 2008 wurde die Leitungsgruppe Informationsprozesse (LGI) vom Präsidium der HU eingerichtet. Nach dem Protokoll ihrer ersten Sitzung vom 5. August 2008 soll sie die Aufgaben eines „**Chief Information Officer**“ (CIO) wahrnehmen. Nach § 3 Abs. 1 der vom Akademischen Senat erlassenen Satzung der ZE-CMS vom 20. Oktober 2015 sollen die Aufgaben der LGI vom Präsidium in einer Richtlinie geregelt werden.

Zum Zeitpunkt der Gründung waren die Vizepräsidentinnen und die Vizepräsidenten sowie der Direktor der ZE-CMS Mitglieder der LGI. Später kam der Direktor der ZE-UB hinzu. Die LGI tagte bis Januar 2014 insgesamt 24-mal, danach einmalig wieder unter Beteiligung der Präsidentin am 20. Januar 2017.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Aufgaben der LGI bisher nicht vom Präsidium in einer Richtlinie geregelt wurden. **473**

Ohne die Richtlinie für die Aufgaben der LGI gibt es keine überprüfbare Grundlage für die Arbeit dieses Gremiums. Auch wurde der LGI keine unmittelbare Richtlinien- und Entscheidungskompetenz hinsichtlich des IuK-Einsatzes der HU übertragen. Damit fehlt der LGI aber das wesentliche Merkmal eines „kollektiven CIO“³⁶⁷.

Vom LGI wurden zwar strategische und operative IuK-Themen, wie z. B. die Neuaufstellung der Verwaltungs-DV, die Auswirkungen des eGovernment-Gesetzes, IuK-Projekte der ZE-CMS und weiterer OE beraten und das Vorgehen zwischen den Mitgliedern abgestimmt. Universitätsweit verbindliche Beschlüsse zum IuK-Einsatz konnten jedoch nicht gefasst werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HU versäumt hat, Aufgaben und Kompetenzen des LGI zu regeln, und auch die Umsetzung eines **CIO-Modells verfehlt** wurde. Er hat außerdem beanstandet, dass durch das Gremium seit Anfang 2014 strategische und operative IuK-Themen nicht mehr regelmäßig und nachvollziehbar auf Leitungsebene abgestimmt wurden. **474**

23.2.2 Medienkommission

Der Akademische Senat hat im Jahr 1998 die Bildung einer **ständigen Kommission für Medien** (Medienkommission) beschlossen. Seit dem Jahr 2000 nimmt sie zusätzlich die Aufgaben der Bibliothekskommission wahr. Nach der Geschäftsordnung der Medienkommission vom 1. September 2000 (GO MK) obliegen ihr folgende Aufgaben: **475**

³⁶⁷ Nach den „Empfehlungen der Kommission für IT-Infrastruktur für 2011-2015“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft, S. 10, wird bei einem kollektiven CIO die CIO-Funktion „von einem Lenkungsausschuss mit zwei bis drei Personen ausgeübt, der allerdings – anders als die traditionelle Senatskommission – über unmittelbare Entscheidungsbefugnisse verfügt. [...] Wichtig ist, dass der CIO – in welcher Form auch immer – einen unmittelbaren Zugang zur Hochschulleitung hat und die IT-Belange der gesamten Hochschule strategisch – mit unmittelbarer Richtlinien- und Entscheidungskompetenz – führt und verantwortet.“

- Beratung des Akademischen Senats in Sachfragen (§ 1 Abs. 1 GO MK) und Verantwortung der Ausbauplanung zur Rechenkapazität und Rechnernetzinfrastruktur in dessen Auftrag (§ 1 Abs. 2 GO MK),
- Erarbeitung von IuK-Ordnungen und Verteilung zentraler IuK-Finanzmittel (§ 1 Abs. 2 GO MK),
- Entscheidung über Anträge der Fakultäten und Institute nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, dem Computer-Investitions-Programm für die Lehre (CIP) und dem Wissenschaftlerarbeitsplatzprogramm (WAP) (§ 1 Abs. 2 GO MK) und
- Beratung der Zentraleinrichtung Rechenzentrum (ZE-RZ, jetzt ZE-CMS) zur DV-Konzeption und IuK-Ausstattung, sowie zum Dienstleistungsangebot und Ordnungen zur öffentlichen Nutzung der ZE-RZ (§ 1 Abs. 6 GO MK).

Zur Begutachtung von DV-Beschaffungen wurden **drei Arbeitsgruppen** eingerichtet (§ 5 Abs. 3 GO MK). Die Arbeitsgruppen sind gegenüber der Medienkommission berichtspflichtig. Hinsichtlich „einmütig“ getroffener Entscheidungen haben die Arbeitsgruppen Entscheidungskompetenz, alle anderen Fälle sind der Medienkommission vorzulegen.

Die Kommission tagt vierteljährlich. **Stimmberechtigte Mitglieder** sind nach § 2 GO MK jeweils vier Angehörige der Gruppen Hochschullehrerinnen/Hochschullehrer, „akademischer Mittelbau“, Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter und Studierende. Teilnehmerinnen/Teilnehmer mit Rede- und Antragsrecht sind u. a. die Präsidentin der HU, die Vizepräsidentin und die Vizepräsidenten, der Direktor der ZE-CMS und die Dekane der Fakultäten.

- 476 Der Rechnungshof hat Protokolle der Medienkommission ausgewertet und festgestellt, dass der Schwerpunkt der Tätigkeit hinsichtlich der IuK in der Begutachtung von DV-Beschaffungen und CIP- und WAP-Anträgen lag. Darüber hinaus hat sich die Medienkommission mit aktuellen IuK-Themen befasst (z. B. § 52a Urheberrechtsgesetz, Datenschutz und E-Mail-Verschlüsselung) und u. a. von den jeweils Verantwortlichen die Erstellung von Universitätsleitungsvorlagen, Maßnahmenplänen und Benutzeranleitungen gefordert. **Ordnungen** gemäß § 1 Abs. 2 GO MK, z. B. zu Beschaffungen und zum Umgang mit IuK, hat sie **nicht erarbeitet**.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass die **GO MK** der Medienkommission **veraltet** ist. So werden – 16 Jahre nach Einführung des Euro – immer noch Betragsgrenzen in DM-Beträgen ausgewiesen. Auch wird die Behandlung von Anträgen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz geregelt, obwohl dieses mit dem Ende des Jahres 2006 im Rahmen der Föderalismusreform abgeschafft wurde. Zudem hält der Rechnungshof die Beschreibung der Aufgaben und des Verantwortungsbereichs der Medienkommission für überholt. Beispielsweise ist die Anknüpfung an „Rechenkapazität und Rechnernetzinfrastruktur“ nicht mehr ausreichend, um die Integration der Fakultäts- und Instituts-IuK sicherzustellen. Hierzu sollten



vielmehr medienbruchfreie Prozesse und die gemeinsame Nutzung von Informationen und Ressourcen sichergestellt und gefördert werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die GO MK veraltet ist und die Medienkommission keine Ordnungen zur Beschaffung und zum Umgang mit der IuK erarbeitet hat. 477

23.2.3 Zentraleinrichtung Computer- und Medienservice

Die ZE-CMS ist dem Vizepräsidenten für Forschung unterstellt. Sie hat entsprechend ihrer **Satzung** (erlassen vom Akademischen Senat am 20. Oktober 2015) folgende Aufgaben: 478

- Unterstützung der Bereiche Lehre, Studium, Forschung und Verwaltung durch möglichst zentral angebotene IT- und sonstige Mediendienstleistungen unter Beachtung eines effizienten Personal- und Mitteleinsatzes,
- Durchsetzung von übergreifenden Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit sowie der Entwicklung und Fortschreibung von IT-Richtlinien und IT-Konzeptionen,
- Zusammenarbeit mit den dezentralen DV-Beauftragten, den sonstigen IT-Betreibern der HU und mit externen Anbietern von IT-Dienstleistungen.

Die ZE-CMS wird von einem Direktor geleitet. Er hat die Aufgabe, ihre strategische Ausrichtung bei der Entwicklung von IT- und Mediendienstleistungen zu bestimmen, das Präsidium in allen Fragen des IT-Einsatzes zu beraten und sie in den Gremien der Universität zu vertreten (§ 3 Abs. 1 Satzung der ZE-CMS). Die ZE-CMS verfügte zum Prüfungszeitpunkt über **130 Beschäftigte** (rd. 74 VZÄ für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und 33 für Studentische Hilfskräfte).

Ein vom zuständigen Mitglied des Präsidiums eingesetzter **Wissenschaftlicher Beirat** soll die Leitung der ZE-CMS bei der strategischen Ausrichtung seiner Services und des Forschungsprofils beraten (§ 4 Abs. 2 Satzung der ZE-CMS). Der Wissenschaftliche Beirat soll bis zu fünf Mitglieder haben, die nicht der HU angehören, und mindestens einmal jährlich tagen. Ebenfalls mindestens einmal jährlich soll von der ZE-CMS eine universitätsweit öffentliche Benutzerversammlung einberufen werden, um über das Dienstleistungsangebot, die Benutzungsbedingungen und Anforderungen der Benutzerinnen und Benutzer zu beraten (§ 4 Abs. 3 Satzung der ZE-CMS).

Die ZE-CMS gliedert sich in die Abteilungen Hard- und Softwareservice, Systemsoftware und Kommunikation, Digitale Medien und DV in der Verwaltung sowie in die Arbeitsgruppe Elektronisches Publizieren (mit der Universitätsbibliothek).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die ZE-CMS im Wesentlichen ihr **Dienstleistungsangebot** an der Nachfrage und dem Bedarf ihrer einzelnen Kunden ausrichtet, dieses jedoch mit der Leitung der HU **nicht abgestimmt** ist. Sie tritt als 479

interner Dienstleister für die unterschiedlichen Bereiche der HU auf. In dieser Rolle bündelt sie die Services hinsichtlich Planung, Ausbau und Betrieb der IuK-Infrastruktur und der allgemein nutzbaren IuK-Dienstleistungen. Sie entwickelt das eigene Angebot an IuK-Dienstleistungen durch Beteiligung und regelmäßigen Austausch mit den einsetzenden Bereichen, z. B. mit den DV-Beauftragten, weiter. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Forschungsunterstützung. Eine von der Leitung **legitimierte Grundlage** für die Auswahl und spätere operative Durchführung der IuK-Dienstleistungen **und ein Controlling fehlen** jedoch.

- 480 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine Steuerung der ZE-CMS durch die Leitung der HU hinsichtlich der von ihr erwarteten und von der ZE-CMS zu erbringenden IuK-Dienstleistungen und deren Qualität nicht stattfindet.

23.2.4 Zuständigkeit der Organisationseinheiten

- 481 Die Zuständigkeiten der OE hinsichtlich des IuK-Einsatzes sind in der **Computerbetriebsordnung**³⁶⁸ der HU geregelt. Danach sind die OE für die Planung, Projektierung, Beschaffung, den Betrieb, die technische Betreuung und Nutzung der „Datennetze“, Computer-Hard- und -Software, soweit „keine anderweitigen Einzelregelungen“ existieren, zuständig. Die „anderweitigen Einzelregelungen“ betreffen die „Datennetze“, die Beschaffung und Reparatur von Computer-Hardware und die Computer-Software (Nrn. 4 bis 6 Computerbetriebsordnung). Nach Nr. 1 Computerbetriebsordnung ist das „RZ“ für die Koordinierung der Aufgaben zuständig. Jede OE ist verpflichtet, eine „DV-Konzeption“ zu erarbeiten und sie regelmäßig fortzuschreiben. Die „DV-Konzeptionen“ sollen durch die Senatskommission für Rechentechnik (SKR) begutachtet und deren Kompatibilität zum Universitätsgesamtkonzept sichergestellt werden (Nr. 2 Computerbetriebsordnung).

Beschaffungen von IuK mit einem Einzelwert größer als „10.000 DM“ sind durch die SKR zu begutachten und zu befürworten (Nr. 2 Computerbetriebsordnung). Bei Beschaffungen aus der Hauptgruppe 8 (Investitionen mit einem Einzelwert \geq „10 TDM“) ist der jeweilige Zeitpunkt für die Haushaltsplanung durch den „Kanzler“ festzulegen (Nr. 5.1 Computerbetriebsordnung).

In den OE sind **DV-Beauftragte** zu benennen (Nr. 2 Computerbetriebsordnung). Die DV-Beauftragten sollen die OE in allen Belangen der „Datenverarbeitung“ innerhalb der Universität vertreten und alle „zentralen bzw. übergreifenden DV-Aufgaben“ für die OE koordinieren (Nr. 3.1 Computerbetriebsordnung). Für die „ZUV“ sollen die Aufgaben der bzw. des DV-Beauftragten durch die Leiterin bzw. den Leiter der Abteilung „EDV-Organisation und Projektierung des RZ“ wahrgenommen werden (Nr. 3.3 Computerbetriebsordnung). Insgesamt sind ca. 40 DV-Beauftragte tätig. Sie treffen sich regelmäßig mit Vertreterinnen und Vertretern der ZE-CMS und tauschen sich über aktuelle IuK-Themen aus.

368 Amtliches Mitteilungsblatt der Humboldt-Universität zu Berlin Nr. 22/1996 vom 26. Oktober 1996



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Rolle der DV-Beauftragten bewährt hat. In den geprüften OE nehmen sie die Aufgaben der Systemadministration wahr und stehen den Beschäftigten als Ansprechpartner zur Verfügung. Daneben wirken sie bei der Fortschreibung der DV-Konzeption und bei den Beschaffungen mit. 482

Allerdings hat der Rechnungshof auch festgestellt, dass die **Leitungen der OE** (z. B. die Fakultäts- und die Institutsräte) in der Computerbetriebsordnung **nicht berücksichtigt** werden und damit ihrer besonderen Verantwortung für den IuK-Einsatz in den OE nicht Rechnung getragen wird. Auch wurde die Computerbetriebsordnung nicht angepasst, als die Aufgaben des Kanzlers für die ZUV auf die Präsidentin, die Vizepräsidentin und die Vizepräsidenten verteilt wurden (vgl. T 471). Eine Zuständigkeitsregelung für Belange, die alle Bereiche der ehemaligen Universitätsverwaltung betreffen, fehlt. Des Weiteren werden noch die „SKR“ und das „RZ“ genannt, obwohl sie durch die Medienkommission und die ZE-CMS (vgl. T 475 ff.) abgelöst wurden. Außerdem sind Wertgrenzen noch in „DM“ angegeben.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass es **kein Geschäftsprozessmanagement** gibt und an ihm ausgerichtete IuK-Prozesse fehlen, um einen messbaren, qualitativ hochwertigen und wirtschaftlichen IuK-Einsatz in der HU sicherzustellen. So existiert weder ein IuK-Service-Management noch ein IuK-Service-Continuity-Management zur Planung und Aufrechterhaltung des IuK-Einsatzes. Damit fehlt auch die Grundlage für ein IuK-Controlling.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Computerbetriebsordnung seit dem Jahr 1996 nicht mehr fortgeschrieben wurde und nicht mehr der Organisation der HU entspricht. Sie berücksichtigt die Verantwortung der Leitungen der OE nicht ausreichend und ist insbesondere aufgrund fehlender Geschäftsprozesse nicht mehr zeitgemäß. 483

23.2.5 IuK-Strategie

Nach Nr. 3.1 Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik, Stand: Juni 2016 (IuK-Mindestanforderungen 2016) ist beim IuK-Einsatz eine übergreifende IuK-Strategie erforderlich, die insbesondere Aussagen zu dem Beitrag der IuK zur Erreichung der grundsätzlichen strategischen Ziele enthalten soll. 484

Einmal jährlich im September werden die Fakultäten, Institute und Zentraleinrichtungen von der Medienkommission mit einem Schreiben aufgefordert, ihre DV-Konzeptionen fortzuschreiben und darin ihre Vorstellungen zur DV-Ausstattung darzulegen. Hierbei werden sie von der Medienkommission beraten. Die einzureichende Konzeption ist die Grundlage für die Begutachtungstätigkeit der Medienkommission und Voraussetzung für die Berücksichtigung von Anträgen im Rahmen des CIP- und des WAP-Programms sowie sonstiger Beschaffungsanträge.

Die **Konzeption zum „DV-Einsatz in der ZUV“**³⁶⁹ wurde durch die ZE-CMS zuletzt am 26. April 1999 fortgeschrieben. In ihr wurden Schwerpunkte für die weitere Entwicklung des IuK-Einsatzes in der ZUV aufgezeigt. Die Verantwortung für die Umsetzung wurde vom Kanzler bzw. den von ihm beauftragten Abteilungen wahrgenommen.

Die ZE-CMS gibt jährlich eine Broschüre „Rückblick/Ausblick“ heraus. Sie enthält eine Bestandsaufnahme und strategische Überlegungen zu ihren IuK-Dienstleistungen. Für das Jahr 2017 hat sie die Erarbeitung einer Strategie in Bezug auf die einzelnen Abteilungen der ZE-CMS und die HU insgesamt angekündigt.

- 485 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es für die HU **keine IuK-Strategie** gibt, um mittel- und langfristige Ziele ihres IuK-Einsatzes sowie spezifische Handlungsfelder aufzuzeigen. In den DV-Konzeptionen und in der Broschüre „Rückblick/Ausblick“ finden sich allerdings Ansätze für IuK-Strategien der OE und der ZE-CMS. Die Konzeption zum „DV-Einsatz in der ZUV“ ist veraltet.

Der Rechnungshof hat das Fehlen einer IuK-Strategie beanstandet.

23.2.6 Regelungen zum IuK-Einsatz

- 486 Neben der Computerbetriebsordnung und der Satzung der ZE-CMS gibt es zahlreiche weitere Regelungen zum IuK-Einsatz. Sie sind über das Intranet der HU sowie das Internet erreichbar. Die Regelungen umfassen **Ordnungen, Hinweise und Empfehlungen**.

Zu den Ordnungen gehören:

- die „Grundregeln zum Umgang mit elektronischen Kommunikationsmitteln in der Zentralen Universitätsverwaltung der Humboldt-Universität“,
- die „Benutzerordnung für den Computer- und Medienservice und die Universitätsbibliothek“,
- die „Gebührenordnung Zentraleinrichtung Computer- und Medienservice/ Zentraleinrichtung Universitätsbibliothek“,
- die „Betriebs- und Benutzerordnung für Wireless LANs“,
- die Ordnung zum Zutritt zu Räumen der ZE-CMS mit besonderen Sicherheitsanforderungen und
- das Service Level Agreement/Zentraler Terminalserver-Dienst der ZE-CMS.

Diese Ordnungen werden ergänzt durch Empfehlungen und Hinweise u. a. zur Nutzung mobiler sowie privater Geräte, wie Laptops, Smartphones und PCs im (WLAN-/VPN-)Netz der HU, oder des Virenschutzes und werden auf der Website der ZE-CMS³⁷⁰ bereitgestellt.

369 <https://www.cms.hu-berlin.de/de/dl/vwedv/dv-konzeption/standardseite?searchterm=Konzeption+DV>
(Stand: März 2018)

370 <https://www.cms.hu-berlin.de/de/publikationen/ordnungen> (Stand: Februar 2018)

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ordnungen alle älter als zehn Jahre sind. Die Empfehlungen und Hinweise enthalten keine Informationen zu dem Bereich oder zu der Person, der/die für die Regelung zuständig ist. Es fehlen Angaben zu dem Zweck der Regelungen (z. B. aufgrund gesetzlicher Vorgaben), zur Zielgruppe, an die sie sich richtet, und zum Gültigkeitszeitraum. Auch sind sie zum Teil erheblich **veraltet**. Zum Beispiel

- ist in den „Empfehlungen zur Nutzung von DV-Anlagen in der zentralen Universitätsverwaltung“ unter Punkt 2. „Regelungen von Verantwortlichkeiten für den DV-Einsatz“ festgelegt, dass der Kanzler der HU verantwortlich für den DV-Einsatz in der zentralen Universitätsverwaltung ist,
- heißt es in den „Empfehlungen zur Ablage von Dokumenten auf den PC“: „Speichern Sie Ihre Dokumente niemals ausschließlich auf Disketten (Laufwerk A), sondern immer zuerst auf einer Festplatte (lokale Platte oder Netzlaufwerk). Disketten sollten nur dem Transport von Dateien dienen, wenn kein Netzwerk zur Verfügung steht oder der Vertraulichkeitsgrad hoch einzuschätzen ist. Wenn sie also dennoch nur auf Disketten sichern, fertigen Sie ausreichend viele Kopien auf verschiedenen Disketten an.“

Dies entspricht weder den heutigen Gegebenheiten noch den technischen Standards.

Eindeutige, allgemein bekannte und auf deren Einhaltung hin kontrollierbare Regelungen sind Voraussetzung für einen verantwortungsvollen Umgang mit der IuK. Das Nebeneinander von aktuellen und nicht mehr aktuellen Regelungen macht es aber beispielsweise unmöglich, unmittelbar zu erkennen, was erlaubt bzw. verlangt wird und was nicht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass wesentliche Regelungen zum IuK-Einsatz in der HU, obwohl sie offensichtlich veraltet sind, nicht aktualisiert wurden. Seit der Verteilung der Aufgaben der ehemaligen OE ZUV auf die Präsidentin, die Vizepräsidentin und die Vizepräsidenten ist nicht mehr sichergestellt, dass die Regelungen aktualisiert werden. Grundsätzlich gehört die Regelung des IuK-Einsatzes gemäß § 11 Abs. 2 VdHU zum Aufgabenbereich der Präsidentin.

23.3 IuK-Sicherheit

23.3.1 Informationssicherheitsmanagement

Die **Gesamtverantwortung für die Informationssicherheit** hat grundsätzlich die Leitung einer Institution. Nach dem BSI-Standard 100-1 (Managementsysteme für Informationssicherheit) muss die Initiative zum Informationssicherheitsmanagement deshalb von der Leitung ausgehen. Sie trägt die volle Verantwortung dafür, dass gesetzliche Anforderungen und Geschäftsbedingungen eingehalten und interne Regelungen beachtet werden. Sie soll die Ziele des Informationssicherheitsprozesses, dessen organisatorische Rahmenbedingungen sowie grundsätzliche

Maßnahmen in einer Leitlinie zur Informationssicherheit festschreiben. Aufgrund ihrer Verantwortung soll sie den kontinuierlichen Sicherheitsprozess initiieren, steuern und kontrollieren und alle zugehörigen Arbeiten unterstützen. Dafür müssen ausreichende finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen bereitgestellt werden. Außerdem soll sie eine zentrale Informationssicherheitsorganisation aufbauen. Dazu gehören

- eine Informationssicherheitsbeauftragte bzw. ein Informationssicherheitsbeauftragter, die/der organisatorisch in einer Stabstelle bei der Leitung angesiedelt ist und Anlaufstelle für alle Informationssicherheitsfragen in der Organisation sein soll (ggf. können auch mehrere Informationssicherheitsbeauftragte berufen werden),
- ein Informationssicherheitsmanagementteam, das aus mehreren Zuständigen für Informationssicherheit gebildet wird, um den oder die Informationssicherheitsbeauftragten zu unterstützen, sowie
- eine Notfallbeauftragte bzw. ein Notfallbeauftragter, die/der alle Aktivitäten rund um die Notfallvorsorge (BSI-Standard 100-4) steuert und bei den damit verbundenen Maßnahmen mitwirken soll.

Nach § 2 Abs. 2 Satzung der ZE-CMS sollen „Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit unter den Gesichtspunkten der Effizienz des Personal- und Mitteleinsatzes, sowie einer homogenen Durchsetzung [...] weitestgehend zentral durch den CMS angeboten“ werden. Die Abteilungen der ZE-CMS erstellen und pflegen die IT-Sicherheitskonzepte für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden IuK-Dienste und -Anwendungen. Darüber hinaus gehende aktuelle Regelungen zur Zuständigkeit für die IuK-Sicherheit gibt es nicht. Insbesondere gibt es auch keine Informationssicherheitsbeauftragte bzw. **keinen Informationssicherheitsbeauftragten**.

- 490 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine **angemessene Informationssicherheitsorganisation** nebst deren Prozessen, mit denen die Informationssicherheit in der HU gesteuert werden kann, **fehlt**. Risiken und erforderliche Sicherheitsmaßnahmen werden weder systematisch identifiziert und umgesetzt noch regelmäßig auf ihre Wirksamkeit und Angemessenheit geprüft. Die durch ein Informationssicherheitsmanagement vermeidbaren Schäden können nicht nur die Aufgabenerfüllung der unterschiedlichen Bereiche der HU erheblich beeinträchtigen, sondern beispielsweise auch zu Verstößen gegen Gesetze, Vorschriften oder Verträge führen. Für die HU und Dritte können Nachteile entstehen, für welche die Leitung, die die Gesamtverantwortung trägt, ggf. haftbar gemacht werden kann.
- 491 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es die HU versäumt hat, ein Informationssicherheitsmanagement und eine angemessene Informationssicherheitsorganisation aufzubauen. Er sieht hierin ein schwerwiegendes Versäumnis, das die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerfüllung der HU gefährdet.



23.3.2 IT-Sicherheitskonzepte

Der Rechnungshof hat ausgewählte IT-Sicherheitskonzepte zu IuK-Diensten bzw. -Anwendungen geprüft. **492**

- Im Rahmen der Erstellung eines Sicherheitskonzepts ist z. B. nach der **IT-Grundschutz-Vorgehensweise des BSI** (BSI-Standard 100-2) zu ermitteln, mit welchen Maßnahmen in einer Institution oder einem festgelegten Ausschnitt aus dieser (Informationsverbund) für Informationssicherheit gesorgt werden soll. Dazu ist zunächst in einer Strukturanalyse zusammenzutragen, aus welchen Komponenten der betrachtete Informationsverbund bestehen soll. In weiteren Schritten
- ist der Schutzbedarf für die Grundwerte Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit festzustellen,
- sind geeignete Sicherheitsmaßnahmen auszuwählen und anzupassen und
- sind in einem Basissicherheitscheck und einer ergänzenden Sicherheitsanalyse zu prüfen, welche Maßnahmen schon umgesetzt wurden oder noch umgesetzt werden müssen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die IT-Sicherheitskonzepte sich weitgehend auf die Dokumentation der Verfahren beschränken, aber nicht ersichtlich ist, welche Sicherheitsanforderungen bezüglich der Verfahren bestehen und welche Sicherheitsmaßnahmen ergriffen wurden. **493**

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch die vorhandenen IT-Sicherheitskonzepte keine angemessene Informationssicherheit für die HU hergestellt werden kann. **494**

23.4 Einführung eines einheitlichen ERP-Systems für die Verwaltung im Projekt „humboldt gemeinsam“

Nach Nr. 5.1 IuK-Mindestanforderungen 2016 gehören zur Planung von IT-Maßnahmen neben der Festlegung der Ziele **495**

- eine Entscheidung über eine Projektorganisation und die Festlegung eines Projektmanagementsystems,
- eine Anforderungsanalyse,
- ein Pflichtenheft und
- eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Zudem sollte nach Nr. 5.2 IuK-Mindestanforderungen 2016 die bedarfs- und nutzer-gerechte Versorgung mit den zur Aufgabenerfüllung benötigten IT-Komponenten und IT-Dienstleistungen gewährleistet werden. Nach Nr. 5.3 IuK-Mindestanforderungen 2016 ist bei der Beauftragung und dem Einsatz Externer die Erstellung einer eindeutigen und umfassenden Leistungsbeschreibung erforderlich.

Der Vizepräsident für Haushalt, Personal und Technik hat im Jahr 2015 im Auftrag des Präsidiums in einer **Voruntersuchung** prüfen lassen, inwieweit für die HU ein **einheitliches Enterprise-Resource-Planning-System** (ERP-System) eingesetzt werden kann. Hierzu wurde eine Projektplanungsgruppe beauftragt, eine Beschlussvorlage zu erstellen. Im Austausch mit weiteren Universitäten und mit dem Softwarehersteller SAP hat die Projektplanungsgruppe mögliche Vorgehensweisen untersucht und einen Lösungsansatz erarbeitet. Danach sollte ein SAP-Basisystem für die Bereiche Finanzen, Beschaffung, Flächenmanagement, Instandhaltung und Personal innerhalb von drei Jahren eingeführt werden. Die Projektkosten hierfür wurden für die ersten drei Jahre auf 8 bis 12,7 Mio. € und die Betriebskosten auf einen jährlichen Betrag zwischen 1 bis 1,8 Mio. € geschätzt.

Schwerpunkte des Projekts sollten zunächst die Erstellung eines Gesamtkonzepts einschließlich Spezifikation der Sollprozesse, die Beschaffung des SAP-Systems, dessen Migration sowie dessen Inbetriebnahme einschließlich Schulungen sein. In weiteren Projekten sollten dann zusätzliche SAP-Module eingeführt werden. Das Präsidium stimmte dem Vorgehen in seiner Sitzung am 5. November 2015 zu und beauftragte den Vizepräsidenten für Haushalt, Personal und Technik mit der Umsetzung. Bis März 2016 sollten u. a. eine Projektleitung für den Projektzeitraum 2016 bis 2018 ernannt und die Projektstruktur aufgebaut werden. Ein spezifiziertes Konzept für die Einführung von SAP (u. a. mit der verbindlichen Benennung von User-Lizenzmengen) sollte erst im dritten Quartal 2016 durch eine zu bildende Projektgruppe erfolgen.

Im Rahmen der Prüfung der Marktlage für SAP-Lizenzen hatte die HU auch das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) um ein Angebot gebeten. In der Funktion als zentraler Dienstleister des Landes Berlin bietet das ITDZ entsprechende SAP-Lizenzen als „Landeslizenzen“ an. Das ITDZ hatte ein Angebot abgegeben, bei dessen Abschluss noch im Jahr 2015 ein Preisnachlass von rd. 80 % in Aussicht gestellt wurde. Der Vizepräsident für Haushalt, Personal und Technik beschaffte daraufhin bereits am 22. Dezember 2015 insgesamt **4.786 „SAP-User-Lizenzen“** für rd. 837.000 € aus Sondermitteln. Seit dem 1. Januar 2017 zahlt die HU für diese Lizenzen eine jährliche Pflegevergütung in Höhe von 22 % des Kaufpreises, rd. 184.000 €.

Der Posten der Projektleitung wurde zum 1. September 2016 besetzt. Die fortgeschriebene Planung vom 5. September 2016 für dieses Projekt sieht inzwischen die Einführung eines „SAP-ERP-Systems“ auf Basis eines „end-to-end-processing-Modells“ vor. Hierbei sollen – zukünftig – alle HU-Beschäftigten (hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie studentische Hilfskräfte) der zentralen Verwaltung sowie die Beschäftigten der ZE-CMS und aller Fakultäten, die Aufgaben der Verwaltung der HU wahrnehmen, mit SAP arbeiten. Ein solcher digitaler Prozess soll jeweils von Endgeräten der „Antragsteller“ zum „Sachbearbeiter/Entscheider“ bzw. umgekehrt ablaufen. Damit ergebe sich auch eine höhere Anzahl an benötigten SAP-Lizenzen.

In diesem Rahmen soll auch die Optimierung der relevanten **HU-Prozesse** erfolgen. Künftig sollen sich diese an (vorgegebenen) Prozessabläufen der SAP-Software orientieren, weil HU-spezifische Anpassungen der SAP-Software (weitere) zu hohe Kosten produzieren würden. Insoweit handelt es sich bei der Einführung des „SAP-ERP-Systems“ nunmehr auch um ein Organisationsentwicklungsprojekt. Zuerst soll das neue System in den Bereichen Finanzen und Controlling sowie Beschaffung eingeführt werden, danach auch in dem Bereich Facility Management. Mit dem Projekt ist im Jahr 2016 begonnen worden. Der Betrieb unter Echtbedingungen ist für Anfang des Jahres 2019 geplant.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die HU von der ursprünglichen Planung abgewichen ist und das SAP-System beschafft hat, ohne in einem Gesamtkonzept die Ergebnisse der Voruntersuchung zunächst verfeinert zu haben. Insbesondere hat sie es versäumt, die Anforderungen zu analysieren, ein Pflichtenheft zu erstellen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. 496

Zudem ist die Anzahl der im Dezember 2015 beschafften SAP-Lizenzen unverständlich hoch und durch die Ergebnisse der Voruntersuchung nicht gerechtfertigt.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass das Projekt „humboldt gemeinsam“, mit dem ein ERP-System von SAP für die Verwaltung der HU beschafft wurde, der Medienkommission nicht vorgelegen hat, obwohl sie aufgrund ihrer Aufgaben nach § 1 GO MK sich damit hätte befassen müssen (vgl. T 475). So ist sie z. B. für die Begutachtung von Beschaffungsanträgen und die „Ausbauplanung zur Rechenkapazität und Rechnernetzinfrastruktur“ unmittelbar zuständig.

Unter Annahme der – geplanten – schnellstmöglichen Projektumsetzung bis Ende 2018 wäre eine Beschaffung von SAP-Lizenzen im Jahr 2018 zeitlich ausreichend gewesen. Durch das Fehlen der Projektgröße angemessener Grundlagen ist eine wirtschaftliche, qualitätsgerechte und risikoarme Durchführung des Projekts nicht sichergestellt. Etwaige Folgekosten aus dem Auftrag sind – insbesondere im Hinblick auf die „Prozessoptimierung“ und evtl. daraus resultierend doch erforderlich werdende Anpassungen der SAP-Software – derzeit nicht absehbar.

Der Rechnungshof hat die vorzeitige Beschaffung beanstandet, da die dafür erforderlichen Unterlagen nicht erarbeitet waren und eine angemessene Projektorganisation nicht aufgebaut war. 497

23.5 Stellungnahme der Humboldt-Universität

Die HU hat in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die Beanstandungen des Rechnungshofs weitgehend anerkannt und die Hinweise zum Anlass genommen, entsprechende Maßnahmen einzuleiten. 498

Sie hat eingeräumt, dass sie es bei der Gründung der **LGI** versäumt habe, die Entscheidungsbefugnisse und -domänen in dem begleitenden Gründungsprotokoll

und in einer Richtlinie zu fixieren. Grundsätzlich fände eine Steuerung des IT-Einsatzes in der HU durch die Hochschulleitung statt, für die operative Umsetzung delegiere die Universitätsleitung einzelne Geschäftsfelder an Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten. Besondere IT-Investitionen, wie beispielsweise die Erneuerung der IT-Infrastruktur, würden durch die ZE-CMS in Begleitung der Haushaltskommission, mit der Medienkommission und dem Akademischen Senat der HU abgestimmt.

Die HU hat zugesagt, dass sie die Instrumente und Entscheidungsdomänen der „IT-Governance“ nun zeitnah klar spezifizieren, dokumentieren und in einer Richtlinie regeln würde.

Die **Medienkommission** übernehme aus Sicht der Universitätsleitung eine wesentliche Steuerungsfunktion im Zusammenhang mit der Beschaffung und dem Einsatz von IT an der HU. Die HU hat zugesagt, dass die Universitätsleitung mit der Medienkommission in Kontakt treten werde, um die vom Rechnungshof zu Recht beanstandeten Defizite lösungsorientiert zu klären bzw. sie zu bitten, die relevanten Ordnungen zu aktualisieren bzw. zu erstellen.

Zu den Defiziten bei der **Steuerung der ZE-CMS** durch die Universitätsleitung hat die HU darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht eine intensive Steuerung durch den Vizepräsidenten für Forschung erfolge. Neben regelmäßigen sowie themenbezogenen Abstimmungstreffen würden zusätzlich strategische HU-Anforderungen in Form von Jahresergebnissen und -anforderungen in einem jährlichen Termin definiert und abgestimmt. Identifizierte strategische Themen würden in einem jährlichen Termin mit dem Wissenschaftlichen Beirat beraten. Je nach Themenbereich würden weitere Abstimmungen sowohl mit dem Vizepräsidenten für Haushalt, Personal und Technik als auch mit dem Vizepräsidenten für Lehre und Studium erfolgen.

Ein Controlling zu den Dienstleistungen befinde sich im Aufbau. Die Kritik des Rechnungshofs würde zum Anlass genommen, die Jahresziele für die ZE-CMS transparenter zu dokumentieren.

Obwohl die **Computerbetriebsordnung** seit dem Jahr 1996 nicht mehr fortgeschrieben wurde, regule sie aus der Sicht der HU grundsätzlich die Zuständigkeiten bei der IT-Organisation an der HU. Darüber hinaus würden in ihr weitere Aspekte berücksichtigt, wie Sicherheitsverantwortlichkeiten, Spezifika beim Umgang mit Datennetzen, Beschaffung und Reparatur von Hardware, Softwarelizenzierungen u. a. Die HU hat jedoch eingeräumt, dass die Ordnung strukturell, organisatorisch, inhaltlich und teilweise begrifflich veraltet sei. Daher würde aktuell eine „Satzung zur IT-Organisation der HU“ erarbeitet, die die Computerbetriebsordnung ersetzen soll. Der Entwurf befinde sich in der letzten Abstimmungsphase und würde demnächst den zuständigen Gremien und dem Akademischen Senat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Die beanstandeten Aspekte würden vollständig berücksichtigt. Zudem hätten die Abstimmungen zur Einführung eines for-

malen Service-Managements bereits begonnen. Erste Schulungen hierzu seien für Februar 2018 bereits beauftragt, um dann in weiteren Schritten das Service-Management weiter zu strukturieren.

Bezüglich der **IuK-Strategie** hat die HU mitgeteilt, dass eine IuK-Strategie der ZE-CMS weitgehend fertiggestellt sei. Sie sei Anfang Dezember 2017 dem Wissenschaftlichen Beirat der ZE-CMS, den zuständigen Gremien und dem zuständigen Vizepräsidenten für Forschung vorgestellt worden. Der Universitätsöffentlichkeit würde sie u. a. mit der HU-Broschüre 2017/2018 bekannt gemacht. Zur Erstellung einer übergreifenden IuK-Strategie für die HU würden in einzelnen Bereichen Teilstrategien erarbeitet, die in einer universitären IuK-Strategie münden sollen. Die Kritik des Rechnungshofs werde zum Anlass genommen, die bestehenden Ergebnisse in Form einer expliziten IuK-Strategie für die HU insgesamt aufzubereiten und fortzuschreiben.

Hinsichtlich der **Regelungen zum IuK-Einsatz** hat die HU die Beanstandungen des Rechnungshofs eingeräumt. Als Basis für die notwendigen Überarbeitungen würde aktuell eine „Satzung zur IT-Organisation der HU“ erarbeitet, die dann die Computerbetriebsordnung ersetzen soll. Der Entwurf befinde sich in der letzten Abstimmungsphase und würde demnächst den zuständigen Gremien und dem Akademischen Senat zur Beschlussfassung vorgelegt. Die durch den Rechnungshof beanstandeten Aspekte würden vollständig berücksichtigt.

Die HU hat auch die Beanstandungen zum Themenkomplex des **Informationssicherheitsmanagements** eingeräumt. Der Bericht würde zum Anlass genommen, die formalen und operativen Strukturen für ein Informationssicherheitsmanagement aufzubauen und zu etablieren. Zu den Maßnahmen würden die Schaffung einer zentralen Position für das Informationssicherheitsmanagement und einer eher operativ tätigen Position für IT-Sicherheit in der ZE-CMS sowie die Etablierung eines entsprechenden Governance-Instruments gehören. Ziel dieser Maßnahmen wäre der Aufbau eines angemessenen Informationssicherheitsmanagements und die Umsetzung des BSI-Standards zu „Managementsystemen für Informationssicherheit“. Auch werde die ZE-CMS die nicht mehr zeitgemäßen Sicherheitskonzepte überarbeiten, um sie dem aktuellen Stand des BSI-Grundschutzes anzupassen. In Vorbereitung einer umfassenderen (Neu-)Bewertung der IT-Sicherheit (u. a. mit erweiterter Risikobewertung) und zur Erhöhung der Übersichtlichkeit seien im Jahr 2017 bereits entsprechende Systeme zum integrierten Informationssicherheitsmanagement evaluiert worden. Hierbei sei berücksichtigt worden, dass die Systeme die Standards BSI-Grundschutz und ISO/IEC 27000: Information technology – Security techniques – ISMS – Overview and vocabulary sowie die EU-Datenschutz-Grundverordnung unterstützen.

Ein Einsatz des integrierten Systems sei nach der Einrichtung der beiden Positionen zum Informationssicherheitsmanagement geplant. Weiterhin sei geplant, die bestehenden IT-Sicherheitskonzepte nach der Einführung in das integrierte System zu überführen.

Hinsichtlich des **Projekts „humboldt gemeinsam“** hat die HU ausgeführt, dass sie die Größenordnung der beschafften Lizenzen bereits aus einer im Rahmen eines Vorprojekts erarbeiteten grundlegenden Projektvision abgeleitet habe. In Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit habe sie die Alternative in Betracht gezogen, die Beschaffung um ein Jahr zurückzustellen, um bis dahin insbesondere eine Projektleitung einzustellen und die Planung des Einführungsprojekts zu konkretisieren. Diese Alternative sei geprüft und aufgrund eines Kostenvergleichs verworfen worden.

Des Weiteren hat sie ausgeführt, dass sie die erforderlichen Konzepte nunmehr erstellt habe. Aus diesen ergebe sich auch die Notwendigkeit des Umfangs der beschafften Lizenzen. Zudem habe sie eine adäquate Projektorganisation etabliert.

Der **Rechnungshof bewertet** die von der HU-Leitung angekündigten Maßnahmen **positiv**.

23.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 499 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die HU versäumt hat, eine IuK-Strategie zu entwickeln, ein angemessenes IuK-Management aufzubauen und ein IuK-Controlling einzuführen. IuK-Prozesse und -Strukturen werden noch nicht hochschulweit gedacht und gestaltet. Die möglichen Potenziale zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit werden noch nicht ausgeschöpft.

Nicht eindeutige Verantwortlichkeiten für IuK-Prozesse haben dazu geführt, dass Regeln zum IuK-Einsatz nicht den technischen und organisatorischen Gegebenheiten angepasst wurden. Ebenso wurden kein Informationssicherheitsmanagement und keine Informationssicherheitsorganisation aufgebaut und keine angemessenen IT-Sicherheitskonzepte erarbeitet. Damit besteht die Gefahr, dass Ausfälle und Störungen sowie missbräuchliche Verwendung von Informationen hohe Schäden nach sich ziehen.

- 500 **Der Rechnungshof erwartet, dass die HU**

- **die Aufgaben und Kompetenzen der LGI umgehend regelt und entscheidet, ob und wie ein CIO-Modell umgesetzt werden soll,**
- **die GO MK aufgabenkritisch überarbeitet,**
- **ein Steuerungs- und Controlling-Modell hinsichtlich der ZE-CMS erarbeitet und umsetzt,**
- **die Computerbetriebsordnung aktualisiert und sich dabei an anerkannten Standards, wie z. B. der IT Infrastructure Library (ITIL), orientiert, um eine angemessene Organisationsstruktur und ein methodisches Vorgehen sicherzustellen,**



- die strategischen Ziele des IuK-Einsatzes entwickelt und die Leitung der HU die Verantwortung für die IuK-Strategie und deren Umsetzung übernimmt,
- die Zuständigkeit für die Regelungen zum IuK-Einsatz festlegt sowie diese systematisch überarbeitet und Angaben zum Zweck, zum Geltungsbereich, zur Zielgruppe und zum Gültigkeitszeitraum macht,
- unverzüglich ein Informationssicherheitsmanagement aufbaut und sich dabei an dem BSI-Standard zu „Managementsystemen für Informationssicherheit“ orientiert,
- ihre IT-Sicherheitskonzepte unter Beachtung der gängigen Standards, wie z. B. des BSI-Grundschutzes, zeitnah überarbeitet,
- soweit nicht bereits nachgeholt, die versäumten Untersuchungen im Zusammenhang mit der Einführung eines einheitlichen ERP-Systems zeitnah durchführt, die fehlenden Unterlagen erarbeitet und eine angemessene Projektorganisation aufbaut sowie
- für umfassende IuK-Projekte zukünftig angemessene, verbindliche und inhaltsbezogene Konzepte rechtzeitig erstellt.

Der Rechnungshof hat der HU empfohlen, sich bei der weiteren Durchführung des Projekts „humboldt gemeinsam“ am „Projektmanagementhandbuch – Der Leitfaden für Projekte in der Berliner Verwaltung“ zu orientieren.

24 Notwendige Modernisierungen und Anpassungen der Arbeits- und Vergütungsbedingungen beim Rundfunk Berlin-Brandenburg

Der Rundfunk Berlin-Brandenburg hat seit seiner Errichtung im Jahr 2003 kein einheitliches Tarifwerk für seine Beschäftigten. Die Arbeits- und Vergütungsbedingungen, insbesondere das Gehaltsgefüge und die Zulagenregelungen, sind günstiger als die Vergütungsregelungen für Beschäftigte im Bereich des TV-L. Allein für Prämien, Zulagen und Beihilfen, die im TV-L nicht vorgesehen sind, wendet der Rundfunk Berlin-Brandenburg jährlich mehr als 200.000 € auf.

24.1 Einleitung

- 501 Der Rechnungshof von Berlin und der Landesrechnungshof Brandenburg prüfen die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungslegung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb). Für die Berichterstattung der Rechnungshöfe über die Ergebnisse von Prüfungen von Landesrundfunkanstalten gilt § 14a Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV).

Die Prüfungsergebnisse werden nachfolgend im Jahresbericht 2018 des Rechnungshofs von Berlin veröffentlicht. Der rbb hat Gelegenheit erhalten, sich zum Entwurf des Jahresberichts zu äußern. Seine Äußerungen sind mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht berücksichtigt. Mit dem vorliegenden Jahresbericht veröffentlicht der Rechnungshof von Berlin inhaltsgleich das Ergebnis seiner Prüfung der Personalausgaben des rbb (Geschäftsjahre 2015/2016) nach dem in § 14a RStV geregelten Verfahren (abschließender Bericht über das Ergebnis der Prüfung).

- 502 Der rbb ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts. Der rbb ist die **Landesrundfunkanstalt der Bundesländer Berlin und Brandenburg** und gehört zur Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD). Er entstand am **1. Mai 2003** durch die **Fusion** des Sender Freies Berlin (SFB) und des Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg (ORB) auf der Grundlage eines Staatsvertrages.³⁷¹ Der rbb finanziert sich vorrangig aus den Rundfunkbeiträgen, aus der Rundfunkwerbung und aus sonstigen Erträgen (§ 24 Abs. 3 rbb-Staatsvertrag).
- 503 Der Rechnungshof von Berlin hat die **Personalausgaben** der festangestellten Tarifbeschäftigten des rbb für die Geschäftsjahre 2015 und 2016 im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof Brandenburg stichprobenweise **geprüft**. Die Prüfung erstreckte sich auf die Einhaltung der Tarifverträge und Dienstvereinbarungen sowie auf die tariflichen und außertariflichen Leistungen des rbb. Ferner wurden die von der Familienkasse des rbb gezahlten Kindergeldleistungen geprüft.

³⁷¹ Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) vom 25. Juni 2002 i. d. F. vom 30. August/11. September 2013

Der rbb hat seine Aufgaben unter Beachtung der **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** wahrzunehmen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag). Die ARD-Anstalten haben erklärt, sich bei ihren Gehaltstarifabschlüssen am finanziellen Volumen der Abschlüsse im öffentlichen Dienst als Obergrenze zu orientieren.³⁷² Da die ARD sogar für einen der Tarifautonomie unterliegenden Bereich eine Selbstverpflichtung eingegangen ist, sollten diese Maßstäbe erst recht bei sonstigen ausgabewirksamen Personalentscheidungen der Rundfunkanstalt beachtet werden. Der Rechnungshof hat daher den für die Beschäftigten des Landes Berlin geltenden **Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)** den Tarifverträgen und Dienstvereinbarungen des rbb gegenübergestellt. Abweichungen mit der Folge höherer Personalausgaben wirken sich nachteilig u. a. auf die Rundfunkbeiträge, aus denen der rbb mitfinanziert wird, aus. 504

Nach dem Wirtschaftsplan 2016 betragen die Gesamtaufwendungen des rbb im Geschäftsjahr 2015 436.791.000 €, davon 119.765.000 € für Personal. Für das Geschäftsjahr 2016 hat der rbb 500.524.000 € veranschlagt, davon 123.755.000 € für Personal. 505

24.2 Tarifliche Rahmenbedingungen des rbb

Anlässlich der Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt im Jahr 2003 hatte der rbb im **Übergangstarifvertrag**³⁷³ vereinbart, dass 506

- die Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten zum Zeitpunkt des Eintritts der Gesamtrechtsnachfolge unverändert übergehen,
- die bisher auf ein Arbeitsverhältnis anzuwendenden Tarifverträge des SFB oder ORB für das jeweilige Arbeitsverhältnis weiter gelten,³⁷⁴
- für Arbeitsverhältnisse, die nach dem Eintritt der Gesamtrechtsnachfolge begründet worden sind oder begründet werden, die Tarifverträge des SFB oder des ORB standortbezogen anzuwenden sind und
- zügig Verhandlungen mit dem Ziel der Herstellung einheitlicher Arbeits- und Vergütungsbedingungen beim rbb aufgenommen werden sollen.

Der rbb hatte zum Zeitpunkt der Prüfung – rd. 13 Jahre nach der Fusion der beiden Landesrundfunkanstalten – **kein einheitliches Tarifwerk**. Es waren nur Teile, insbesondere zur Arbeitszeit und zur Höhe der Vergütungen, vereinheitlicht. Der rbb wendet erst seit dem 1. Juli 2017 einen einheitlichen Manteltarifvertrag³⁷⁵ an; je- 507

372 A.4 Zusammenfassung der strukturellen Selbstbindung der ARD, Anlage zum Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004

373 Übergangstarifvertrag zur Regelung der Vertragsverhältnisse im Zusammenhang mit der Fusion SFB/ORB vom 24. September bis zum 15. Dezember 2003

374 Manteltarifvertrag für den SFB einschließlich Vergütungsordnung vom 1. August 1974 (MTV SFB), Manteltarifvertrag für den ORB vom 20. Oktober 1992 (MTV ORB) und Vergütungstarifvertrag für den ORB vom 28. März 1996

375 Manteltarifvertrag vom 18. April bis zum 16. Mai 2017

doch gelten noch immer die Vergütungsregelungen seiner Vorgängereinrichtungen (SFB/ORB).

- 508 Der rbb hat im Rahmen der Prüfung angegeben, dass einheitliche Vergütungsbedingungen (bisher Vergütungsordnung als Anlage 2 des Manteltarifvertrages des SFB bzw. Vergütungstarifvertrag des ORB) derzeit zwischen den Tarifparteien verhandelt werden.

Der Rechnungshof bewertet den Abschluss eines einheitlichen Manteltarifvertrages ab 1. Juli 2017 positiv. Er hat jedoch beanstandet, dass der rbb seine Arbeits- und Vergütungsbedingungen seit seiner Errichtung im Jahr 2003 noch immer nicht vollständig vereinheitlicht hat.

24.3 Bewertung der Arbeitsgebiete und Zuordnung der Beschäftigten zu den Vergütungsgruppen

- 509 Um Fehler oder Ungenauigkeiten bei der **Bewertung** zu vermeiden, müssen Tätigkeitsmerkmale eindeutig formuliert und voneinander abgrenzbar sein. Unbestimmte Rechtsbegriffe bedürfen zweifelsfreier und einheitlicher Auslegung. Darüber hinaus bildet eine detaillierte Tätigkeitsbeschreibung die Grundlage jeder Eingruppierung. Es ist unerlässlich, die Aufgabengebiete in einzelne Arbeitsvorgänge zu zerlegen, sie einzeln zu bewerten sowie etwaige Heraushebungsmerkmale zu prüfen und zu begründen. Die Bewertungsentscheidung muss detailliert, nachvollziehbar und aktenkundig sein.

Die Beschäftigten des rbb werden nach ihrer **überwiegend ausgeübten Tätigkeit**, mindestens aber nach der im Arbeitsvertrag festgelegten Tätigkeit eingruppiert. Die jeweiligen Tätigkeiten ergeben sich aus den **standortbezogen** geltenden Vergütungsregelungen. Gegebenenfalls prüft der rbb die konkrete Tätigkeit, ordnet sie einer Vergütungsgruppe zu und führt eine Arbeitsplatzuntersuchung durch.

- 510 Das **Bewertungssystem** ist **intransparent**. So sind insbesondere Unterscheidungsmerkmale zwischen den Vergütungsgruppen nicht ausreichend erläutert, tarifliche Heraushebungen anhand der Tätigkeitsmerkmale nicht nachvollziehbar und unterschiedlich zu bewertende Tätigkeiten innerhalb eines Arbeitsgebietes hinsichtlich ihres zeitlichen Umfangs nicht erfasst. Der rbb orientiert sich **standortunabhängig** an dem Vergütungstarifvertrag des ORB. Aufgabenkreisbeschreibungen und Bewertungsunterlagen hat der Rechnungshof nicht vorgefunden.

- 511 Der rbb hat im Rahmen der Prüfung eingeräumt, dass sein Bewertungssystem einer Vereinheitlichung, Modernisierung und Präzisierung bedarf. Dies soll im Zusammenhang mit der Einführung einheitlicher Vergütungsbedingungen verhandelt werden.

Die Vergütungsregelungen beider Anstalten wären spätestens anlässlich der Fusion zu aktualisieren und zu vereinheitlichen gewesen. Die Praxis des rbb, die

jeweils standortbezogenen Tarifregelungen bei Bedarf auch übergreifend anzuwenden, widerspricht jedoch dem noch geltenden Tarifrecht. Gleiches gilt, soweit tarifvertragliche Regelungen nicht mehr angewandt werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der rbb die festgestellten Mängel erst nach Abschluss eines einheitlichen Vergütungstarifvertrages beheben will.

24.4 Gehaltsgefüge

Die Grundlagen für die Vergütung der Beschäftigten waren zum Prüfungszeitpunkt 2016 die **weitergeltenden Tarifverträge des SFB und des ORB**. Die Grundvergütung richtet sich nach der Vergütungstabelle (rbb-Gehaltstabelle). Ein tätigkeitsbezogener Vergleich des Gehaltsgefüges mit den Beschäftigten im Bereich des TV-L ist mangels detaillierter Tätigkeitsbeschreibungen bei dem rbb nicht möglich. 512

Die Gegenüberstellung der Bezahlspannen des TV-L und des rbb hat einen deutlichen Unterschied zugunsten der Beschäftigten des rbb ergeben. Zum Zeitpunkt der Prüfung betragen die jeweils niedrigsten Anfangsvergütungen monatlich 1.681,17 €³⁷⁶ bzw. 1.875 €³⁷⁷. Die Endvergütungen bewegten sich zwischen 5.921,14 €³⁷⁶ und 9.293 €³⁷⁷ monatlich. Infolge zwischenzeitlicher Tarifsteigerungen hat sich der Abstand weiter vergrößert. Seit Januar 2018 betragen die niedrigsten Anfangsvergütungen monatlich 1.797,44 €³⁷⁸ bzw. 2.106 €³⁷⁹. Die höchstmöglichen Endvergütungen bewegen sich nunmehr zwischen 6.274,21 € und 10.329 €³⁷⁹ monatlich. Bei den höchsten Vergütungsgruppen differiert die mögliche Endvergütung somit um mehr als 3.300 € (Stand: Oktober 2016) bzw. 4.000 € (Stand: Januar 2018) im Monat.

Die Entgeltgruppen des **TV-L** umfassen maximal sechs Stufen. Für die Beschäftigten ist die **Stufensteigerung** (ab Stufe 3) **leistungsabhängig** und es besteht eine zeitliche Staffelung von bis zu fünf Jahren vor dem Aufstieg in die jeweils nächste Stufe. Eine Verkürzung des Stufenaufstiegs ist nur bei Leistungen vorgesehen, die erheblich über dem Durchschnitt liegen. Darüber hinaus findet bei einer Eingruppierung in eine höhere Entgeltgruppe lediglich eine Zuordnung zu der Stufe statt, die mindestens dem bisherigen Tabellenentgelt entspricht. Elternzeit unterbricht nach dem TV-L die Stufenlaufzeit. Das Bundesarbeitsgericht hat sich zu dieser Regelung mit Urteil vom 27. Januar 2011³⁸⁰ grundlegend geäußert³⁸¹ und sie bestätigt. 513

376 Anlage B zum TV-L, Entgelttabelle für die Entgeltgruppen 1 bis 15 – gültig ab 1. März 2016

377 Gehaltstabelle rbb, Stand: 1. Oktober 2016

378 Anlage B zum TV-L, Entgelttabelle für die Entgeltgruppen 1 bis 15 – gültig vom 1. Januar 2018 bis 30. September 2018

379 Gehaltstabelle rbb, Stand: 1. Oktober 2017

380 BAG, Urteil vom 27. Januar 2011 – 6 AZR 526/09, BAGE 137, 80

381 Der Stufenaufstieg im Entgeltsystem soll die durch größere Erfahrung eintretende Verbesserung der Arbeitsleistung honorieren. Während der Elternzeit ruht das Arbeitsverhältnis unter Suspendierung der gegenseitigen Hauptpflichten; Berufserfahrung wird nicht gewonnen. Die Nichtanrechnung von Elternzeit auf die Stufenlaufzeit stellt keine Diskriminierung wegen des Geschlechts dar.

514 Demgegenüber sind in allen Vergütungsgruppen der **rbb-Gehaltstabelle** neun **Steigerungsstufen** mit folgenden Besonderheiten vorgesehen:

- Der Aufstieg in die nächsthöhere Stufe erfolgt grundsätzlich nach jeweils zwei Jahren. Nur für die beiden höchsten Vergütungsgruppen gibt es standortbezogene längere Stufenaufstiege, die der Genehmigung der Intendantin bedürfen.
- Im Tarifgebiet des ehemaligen SFB erhalten Beschäftigte zum Teil zusätzliche Dienstzeitstufen.
- In sogenannten Sonderfällen, die der rbb jedoch nicht näher definiert, kann innerhalb einer Vergütungsgruppe ein vorzeitiger Stufenaufstieg gewährt werden.
- Im Falle einer Höhergruppierung muss mindestens eine Erhöhung der Grundvergütung um eine Steigerungsstufe der bisherigen Gruppe erreicht werden.
- Unterbrechungen durch Elternzeit sind im Manteltarifvertrag nicht geregelt und wirken sich daher nicht auf die Stufenzuordnung aus.

Der Turnus des Stufenaufstiegs, die Anzahl der Steigerungsstufen sowie weitere Besonderheiten gehen deutlich über das Niveau des TV-L hinaus.

515 Der rbb hat im Rahmen der Prüfung zu bedenken gegeben, dass das Gehaltsgefüge in intensiven Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften ermittelt werde. Die Angleichung an das Niveau des TV-L sei nicht realisierbar. Die Gehaltstarifverhandlungen im rbb, welche im Schnitt alle zwei Jahre stattfinden, orientierten sich bei den Gehaltsabschlüssen regelmäßig am finanziellen Volumen der Abschlüsse im öffentlichen Dienst (TV-L). Im Übrigen sieht der rbb seine Berufsgruppen als nicht vergleichbar mit denen des öffentlichen Dienstes an und weist darauf hin, dass er seit Jahren erhebliche Probleme habe, insbesondere im technischen Bereich qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen.

Der Rechnungshof hat das im Verhältnis zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Länder bessere Gehaltsgefüge des rbb beanstandet und empfohlen, sich an dem Tarifniveau des TV-L zu orientieren.

24.5 Funktions- und Vertretungszulagen

516 Soweit Beschäftigte neben ihrer eigentlichen Tätigkeit eine höher zu bewertende Tätigkeit wahrgenommen haben, erhielten sie eine **Funktionszulage**. In den bisherigen Tarifverträgen war die Zulage nur dem Grunde, aber nicht der Höhe nach geregelt. Zum Zeitpunkt der Prüfung hat der rbb entweder die Differenz der Grundvergütungen, eine Pauschale oder bereits die höhere funktionsbezogene Vergütung gezahlt.

Für die Dauer höherwertiger Vertretungen hat der rbb zum Zeitpunkt der Prüfung eine Zulage gezahlt, wenn die **Vertretung** während eines Jahres insgesamt an

mehr als 30 Arbeitstagen erforderlich war. Die Zulage errechnete sich entsprechend den tariflichen Regelungen aus der Differenz der jeweiligen Grundvergütung der arbeitsvertraglich wahrzunehmenden und der höherwertigen Tätigkeit.

Der Rechnungshof hat folgende Mängel festgestellt:

517

- Der rbb hat die Art der Zulage nicht eindeutig dargestellt.
- Der rbb hat die jeweils wahrgenommenen höherwertigen Tätigkeiten sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich ihrer tariflichen Bewertung überwiegend nicht hinreichend dokumentiert.
- Zu besetzende Stellen hat der rbb bereits mit der Option einer Funktionszulage ausgeschrieben.
- Funktionszulagen wurden teilweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren gezahlt bzw. regelmäßig verlängert.
- Die für Vertretungszulagen erforderlichen Zeiträume hat der rbb nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Der rbb hat im Rahmen der Prüfung argumentiert, dass häufig keine „Planstellenwertigkeit“ vorliege, sodass er nur die Möglichkeit gesehen habe, die Übertragung von höherwertigen Tätigkeiten durch eine Zulagenzahlung zu honorieren. Der rbb will die beanstandete Praxis ändern und sicherstellen, dass künftig die Art der Zulage, die jeweils wahrgenommenen höherwertigen Tätigkeiten sowie die Zeiträume der Zahlung (insbesondere bei Vertretungszulagen) ersichtlich sind.

518

Der Rechnungshof hat das bisherige Verfahren bei der Zulagenzahlung beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Begründung und Berechnung von Zulagen künftig eindeutig dokumentiert werden und die Höherwertigkeit einer Tätigkeit zweifelsfrei festgestellt wird.

24.6 Zulagen für besondere Leistungen

Nach den zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden tariflichen Regelungen konnten für besondere Leistungen laufende oder einmalige **Leistungszulagen** gewährt werden. Voraussetzungen sind nach Auskunft des rbb besonders herausragende Leistungen, welche über das normale Maß hinausgehen. Allgemein gültige Regelungen, nach welchen Kriterien welche Beschäftigte für welche Leistungen in welcher Höhe Zulagen erhalten, hat der rbb nicht erlassen. Der TV-L sieht seit dem Jahr 2009 leistungsorientierte Zahlungen nicht mehr vor.

519

Der rbb vergibt an seine Beschäftigten für besondere Leistungen regelmäßig **Prämien und Gutscheine**. Hierfür hatte er in den geprüften Geschäftsjahren einen Prämienetat von jährlich 100.000 €, der zum Teil überschritten wurde. Die Höhe der Prämien betrug im Einzelfall zwischen 400 bis 6.954 €; der Wert der Gutscheine 50 bzw. 100 €.

520

Die Gewährung der Zulagen für besondere Leistungen ist intransparent und nach Art und Höhe nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus sehen die Tarifverträge für den Vertretungsfall und die Übernahme höherwertiger Tätigkeiten tarifliche Zulagen vor, sodass eine Prämie für besondere Leistungen in solchen Fällen ohnehin fraglich ist. Zu beachten ist ferner, dass zu einer vertraglich geschuldeten Arbeit bereits eine engagierte Leistung gehört und diese mit der jeweiligen Vergütung abgegolten ist. Die Zulagengewährung erscheint – jedenfalls teilweise – willkürlich und verletzt insoweit den arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz.

- 521 Der rbb hat während der Prüfung darauf hingewiesen, dass er aufgrund erfolgloser Verhandlungen mit den Tarifpartnern über die Einführung leistungsorientierter Vergütungen das Prämien-/Gutscheinmodell anwende. Er werde die Beanstandungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, das Prämienmodell zu prüfen und ggf. anzupassen. Ziel sei es, „dass ausschließlich herausragende Leistungen prämiert werden, die über die arbeitsvertraglich geschuldete Leistung hinausgehen“.

Der Rechnungshof nimmt die Absicht des rbb hinsichtlich der Überprüfung des Prämienmodells zur Kenntnis. Er hat die bisherige Vorgehensweise bei der Vergabe von Prämien und Gutscheinen beanstandet.

24.7 Zulage für das Führen großer Produktionsfahrzeuge

- 522 Der Rechnungshof hatte Zulagen für das Führen großer Produktionsfahrzeuge bereits im Jahr 2012 im Rahmen einer früheren Prüfung beanstandet. Der rbb hatte seinerzeit darauf hingewiesen, dass die Zulage an Beschäftigte gezahlt werde, zu deren arbeitsvertraglichen Pflichten das Führen großer Produktionsfahrzeuge nicht gehöre. Bei bestehenden Verträgen könne ein Wegfall der Zulage nur durch Änderungskündigungen erreicht werden; bei Neueinstellungen werde die entsprechende Fahrverpflichtung arbeitsvertraglich geregelt.

Nunmehr hat der Rechnungshof festgestellt, dass die **Richtlinie** über die Zahlung einer Fahrzulage vom 1. März 2005 **weiterhin** für alle Beschäftigten uneingeschränkt **angewandt** wurde. Der rbb hat eine Zulage von 20 € brutto pro Fahrt gezahlt. Er hat hierfür in den geprüften Geschäftsjahren auf der Grundlage der Richtlinie jährlich rd. 38.700 € aufgewendet.

Der Rechnungshof hat die fortdauernde Anwendung der Richtlinie über die Zahlung einer Fahrzulage beanstandet. Der rbb hat die Richtlinie zwischenzeitlich aufgehoben. Für die Bestandsfälle regelt er jedoch die Weitergewährung der Zulage nunmehr über eine Nebenabrede zum Arbeitsvertrag. Bei den Verhandlungen über die Vergütungsordnung will er prüfen, inwieweit eine Verpflichtung zum Führen dieser Fahrzeuge „bei den entsprechenden Berufsbildern verankert werden kann“.

24.8 Familienzuschlag

Der **TV-L** sieht – von Besitzständen sogenannter Altbeschäftigter abgesehen – **keine familienbezogenen Leistungen** mehr vor. Der rbb gewährt seinen Beschäftigten für deren Kinder **Familienzuschläge** „in sinngemäßer zwischen den Tarifpartnern zu vereinbarenden Anwendung der Bestimmungen des öffentlichen Dienstes“. Zum Zeitpunkt der Prüfung betrug der Zuschlag für Vollbeschäftigte monatlich 124 € pro Kind; seit dem 1. Juli 2017 sind es 134 €. Bereits mit dem Wegfall dieser Leistungen für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes hätte der rbb auf eine Anpassung seiner tariflichen Regelungen drängen müssen. **523**

Auch **außertariflich Beschäftigte** des rbb erhalten **Familienzuschläge**, die an Tarifierhöhungen teilnehmen. Der Rechnungshof hat den rbb darauf hingewiesen, dass mit einer außertariflich vereinbarten Gesamtvergütung und einer leistungsabhängigen Vergütung grundsätzlich alle Tätigkeiten und Leistungen abgegolten sind; zusätzliche familienbezogene Leistungen im Dienstvertrag zu vereinbaren, hält der Rechnungshof nicht für sachgerecht. Es widerspricht dem Charakter außertariflicher Vergütungen, wenn sie insgesamt oder zu Teilen an allgemeine Tarifentwicklungen gekoppelt sind. **524**

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat der rbb ausgeführt, dass er den Familienzuschlag für zeitgemäß halte, um unter veränderten Bedingungen am Arbeitsmarkt qualifiziertes Personal gewinnen zu können. Er halte eine direkte Vergleichbarkeit mit dem öffentlichen Dienst für nicht gegeben und habe sich häufig mit den Gewerkschaften auf eine Erhöhung des Familienzuschlags als „soziale Komponente“ einigen können. Er wolle aber prüfen, ob für außertariflich Beschäftigte eine andere Regelung getroffen werden könne. **525**

Der Rechnungshof hat die Zahlung von Familienzuschlag beanstandet. Seine Auffassung zur Vereinbarung tariflicher Leistungen für außertariflich Beschäftigte hat er gegenüber dem rbb bekräftigt.

24.9 Beihilfen

Im Land Berlin ist mit Einführung des **TV-L** ab November 2010 die tarifliche Grundlage für **Beihilfen in Geburts-, Krankheits- und Sterbefällen** entfallen. Der rbb gewährt allen Beschäftigten, sogar denen, die noch bis Ende 2019 unbefristet eingestellt werden, in Anlehnung an die Beihilfevorschriften des Bundes regelmäßig derartige Beihilfen. Für den geprüften Zeitraum hat der rbb jährlich Beihilfen von rd. 70.000 € gezahlt. **526**

Der rbb hat im Rahmen der Prüfung darauf hingewiesen, dass die Abschaffung der Beihilfen für neu eingestellte Beschäftigte ab dem 1. Januar 2020 gegen den Widerstand der Gewerkschaften einen großen Erfolg darstelle. **527**

Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Besserstellung mit Ablauf des Jahres 2019 beendet wird. Er hat jedoch die Dauer der Übergangsregelung beanstandet.

24.10 Rufbereitschaft

- 528 Rufbereitschaft ist eine **besondere Form des Bereitschaftsdienstes**. Dabei muss der Beschäftigte, ohne persönlich am Arbeitsplatz anwesend sein zu müssen, ständig für den Arbeitgeber erreichbar sein, um auf Abruf die Arbeit aufnehmen zu können. Der Rechnungshof erachtet es daher als zwingend notwendig, die Kriterien für die Anordnung der Rufbereitschaften zu regeln.
- 529 Der rbb hat für Beschäftigte in den Bereichen Informationsverarbeitungszentrum, Programmverbreitung, Technischer Programmservice, Bau, Infrastruktur und Versorgungstechnik für Rufbereitschaftsdienste eine Entschädigung gezahlt. Hierfür wurden jährlich rd. 252.000 € aufgewendet. Die Rufbereitschaft wurde nach unterschiedlichen Modellen geleistet. Der rbb hat die Rufbereitschaftsdienste mit den betroffenen Beschäftigten einzelvertraglich vereinbart, da die Tarifverträge keine Regelungen zur Anordnung, Leistung und Abgeltung von Rufbereitschaft enthielten. Die Notwendigkeit und der Umfang der Rufbereitschaft waren nicht dokumentiert und die geleisteten Zahlungen nicht nachvollziehbar. Unklar war insbesondere, ob Rufbereitschaften in dem tatsächlich erforderlichen Umfang vereinbart und abgerechnet wurden. Der rbb hat es bis zum Ende der Prüfung unterlassen, den Umfang der vereinbarten Rufbereitschaften anhand von tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Der Rechnungshof hat das Verfahren zur Vereinbarung und Abgeltung von Rufbereitschaft beanstandet und die Erwartung geäußert, dass der rbb hierzu nachvollziehbare Regelungen trifft. Der rbb hat daraufhin den Abschluss einer Dienstvereinbarung oder einer anderen vereinheitlichenden Regelung in Aussicht gestellt.

24.11 Krankengeldzuschuss und Arbeitsbefreiung

- 530 Im Bereich des TV-L wird im Anschluss an die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall ein **Krankengeldzuschuss** für einen Zeitraum von maximal 39 Wochen Dauer der Arbeitsunfähigkeit gezahlt. In bestimmten Fällen sehen die Regelungen des rbb eine Zahlung des Krankengeldzuschusses bis zur Dauer von 52 Krankheitswochen vor.
- 531 Den Beschäftigten des rbb wird aus verschiedenen Anlässen **Arbeitsbefreiung** unter Fortzahlung der Vergütung gewährt. Durch den Gehaltstarifvertrag 2007 wurden die bis dahin geltenden Regelungen zur Arbeitsbefreiung ersetzt und nach Art und Umfang zurückgeführt. Die Befreiungstatbestände (z. B. bei Erkrankung oder Tod von Angehörigen) und ihr jeweiliger Umfang gehen jedoch noch immer über die Regelungen des TV-L hinaus. Eine weitere Reduzierung der Arbeitsbefreiungstatbestände war dem rbb zufolge in den Manteltarifverhandlungen nicht durchsetzbar.

Der Rechnungshof hat den über die Regelungen des TV-L hinausgehenden Umfang der Arbeitsbefreiung sowie die maximal mögliche Bezugsdauer des Krankengeldzuschusses beanstandet.

24.12 Leistungen nach dem Einkommensteuergesetz

Für Angehörige des öffentlichen Dienstes sind die Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts in ihrer Eigenschaft als Familienkasse für die Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes sachlich zuständig. Der rbb ist **Familienkasse** (§ 72 Abs. 1 EStG); eine Zahlung des Kindergeldes durch eine andere Familienkasse an die Beschäftigten des rbb ist damit ausgeschlossen. Gleichwohl haben Beschäftigte des rbb zum Teil über mehrere Jahre das **Kindergeld** von anderen Familienkassen erhalten. 532

Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde Kindergeld an 352 Berechtigte gezahlt. Bereits im Jahr 2009 hat der rbb geprüft, ob diese Aufgaben an eine andere Familienkasse übertragen werden können. Unter Berücksichtigung der dafür anfallenden Kosten hatte der rbb von einer Übertragung abgesehen. 533

Das Vorhalten einer eigenen Familienkasse erfordert schon aufgrund der Komplexität der Rechtsmaterie einen **erheblichen Arbeitsaufwand**. Aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof und des Hinweises auf seinen Jahresbericht 2013 (T 88 bis 95) hat der rbb schließlich zugesagt, die Kindergeldbearbeitung auf die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit ab dem Jahr 2021 zu übertragen.

Solange der rbb die Aufgaben als Familienkasse weiter selbst wahrnimmt, hat er die Vorschriften des Familienleistungsausgleichs strikt zu beachten.

24.13 Führung der Personalakten

Das Bundesarbeitsgericht hat allgemeine Grundsätze zu Führung und Inhalt von Personalakten entwickelt.³⁸² Danach sollen diese Vorgänge ein umfassendes, möglichst lückenloses Bild über die Person des Beschäftigten – insbesondere seine Ausbildung und den beruflichen Werdegang – vermitteln und alle für das Beschäftigungsverhältnis relevanten Unterlagen enthalten. 534

Der rbb führt seine Personalakten auf der Grundlage einer „Dienstanweisung für die Führung und Verwaltung von Personalakten“ vom 5. August 2010. Danach sind alle Urkunden und Vorgänge, die die persönlichen und dienstlichen Verhältnisse der Beschäftigten betreffen und in einem inneren unmittelbaren Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis stehen, zur Personalakte zu nehmen. In Sachakten werden solche Vorgänge geführt, die arbeitsrechtliche Beziehungen zwar berühren, aber nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Inhalt und dem Verlauf des Beschäftigungsverhältnisses stehen.

³⁸² BAG, Urteil vom 16. November 2010 – 9 AZR 573/09, BAGE 136, 156

- 535 Die im Rahmen der Prüfung eingesehenen Personalvorgänge waren überwiegend unvollständig und enthielten nicht alle erforderlichen Angaben zum jeweiligen Arbeitsverhältnis. So fehlten in den Personalakten z. B. Arbeitszeugnisse, Beschreibungen von Aufgabenkreisen, Berechnungen der Berufszeiten, Erläuterungen zur Begründung und der Höhe von Zulagen und Entschädigungen sowie Freistellungen für Personalratstätigkeiten.

Der Rechnungshof hat die Personalaktenführung beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass der rbb die Personalakten auf Vollständigkeit überprüft und er insbesondere die Aufbewahrung von zahlungsbegründenden Unterlagen sicherstellt. Der rbb will die Hinweise des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, die bestehenden Personalakten entsprechend zu prüfen und ggf. seine Dokumentation und Ablage zu optimieren.

24.14 Stellungnahme des rbb

- 536 Der rbb hat sich in seiner Stellungnahme vom 21. März 2018 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages geäußert. Er hat im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

In den vergangenen Manteltarifverhandlungen habe der rbb ernsthaft versucht, Leistungen, die über jene des TV-L hinausgehen, abzuschaffen oder zumindest einzuschränken. Die Gewerkschaften seien jedoch zu grundlegenden Reformen nicht bereit gewesen. Der rbb habe Modernisierungen, wie z. B. die mittelfristige Abschaffung der Beihilfen, nur mit massivem Druck durchsetzen können. Eine strukturelle Anpassung der Vergütungstabelle hätten die Gewerkschaften kategorisch und vehement abgelehnt. Der rbb habe sich mit Blick auf die zu erwartenden Programmausfälle nicht in der Lage gesehen, Arbeitskampfmaßnahmen hinzunehmen. Er sagt zu, in der Zukunft einseitig keine neuen Maßnahmen ergreifen zu wollen, die zu einer Anhebung der Personalleistungen führen würden.

Die bisherige Verhandlungsdauer beruhe darauf, dass es aufseiten des rbb keine Verhandlungsdelegationen gebe und Haustarifverträge „zusätzlich zum Tagesgeschäft“ verhandelt werden müssten. Der rbb sei bestrebt, die laufenden Tarifverhandlungen zu neuen, konkreteren Vergütungsregelungen zügig abzuschließen.

Der rbb strebe an, ein modernes Bewertungssystem zu schaffen. Die Auffassung des Rechnungshofs, dass das bisherige Bewertungssystem intransparent sei, teile der rbb nicht. Auch dieses System ermögliche es, Tätigkeiten und Aufgaben den Vergütungsgruppen zuzuordnen, auch wenn es nicht mehr dem neuesten Standard entspreche.

Die Gehälter seien das Ergebnis der Gehaltstarifverhandlungen der letzten Jahrzehnte. Für eine valide Gegenüberstellung der Gehaltsgefüge des rbb und des TV-L sei zwingende Voraussetzung, dass sich die Tätigkeiten ähnelten. Die höchste Entgeltgruppe des TV-L (E 15) entspreche der dritthöchsten Vergütungsgruppe (C) des rbb.



Der Rechnungshof bewertet die Stellungnahme des rbb und seine Bemühungen um die Vereinheitlichung der Arbeits- und Vergütungsbedingungen positiv. Er erkennt nicht, dass der rbb seine tariflichen Leistungen nicht einseitig ändern kann und auf die Dauer der Tarifverhandlungen nur einen begrenzten Einfluss hat. Soweit es ihm möglich war, hat der rbb bereits erste Maßnahmen ergriffen bzw. in Aussicht gestellt (z. B. Einstellung der Fahrzulage, Überarbeitung des Bewertungssystems und des Prämienmodells). 537

Der Rechnungshof erkennt an, dass die tariflichen Vergütungsregelungen des rbb nicht in allen Punkten an die des TV-L angeglichen werden können. Er weist jedoch darauf hin, dass die Bezahlspannen des rbb – ohne Berücksichtigung außertariflicher Beschäftigungsverhältnisse – über die des TV-L hinausgehen. Er hält an seiner Auffassung fest, dass der rbb sich mit seinem Gehaltsgefüge, auch bei der Ausgestaltung der Stufenaufstiege, stärker am Tarifniveau des TV-L orientieren sollte.

24.15 Zusammenfassung und Erwartungen

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass der rbb 538

- zum Zeitpunkt der Prüfung kein einheitliches Tarifwerk hatte und seit seiner Errichtung die Arbeits- und Vergütungsbedingungen noch immer nicht vollständig vereinheitlicht hat,
- seine Beschäftigten im Vergleich zu denen im Geltungsbereich des TV-L deutlich besserstellt,
- Arbeitsgebiete nicht ordnungsgemäß bewertet,
- Zulagen sowie außertarifliche Leistungen gewährt, die hinsichtlich ihrer Notwendigkeit bzw. Höhe nicht begründet und dokumentiert sind,
- die Aufgaben einer Familienkasse nach wie vor selbst und teilweise unzureichend wahrnimmt.

Der Rechnungshof erwartet, dass der rbb 539

- **die Arbeits- und Vergütungsbedingungen schnellstmöglich vollständig vereinheitlicht,**
- **die Entwicklung des Tarifrechts für die unmittelbare Verwaltung der Länder berücksichtigt,**
- **Zulagen und sonstige außertarifliche Leistungen deutlich zurückführt sowie**
- **die Kindergeldbearbeitung bis zur Übertragung an eine andere Familienkasse ordnungsgemäß durchführt.**

25 Mängel bei der Anwendung tariflicher Vorschriften sowie unbegründete finanzielle Vergünstigungen für Tarifbeschäftigte der Berliner Wasserbetriebe

Die Prüfung bei den Berliner Wasserbetrieben hat Mängel sowohl bei der Bewertung der Aufgabengebiete als auch bei der Feststellung der individuellen Eingruppierungsvoraussetzungen ergeben. Darüber hinaus wurden außertarifliche Leistungen in bedeutendem Umfang erbracht und unverhältnismäßig hohe Jubiläumzahlungen sowie zusätzliche freie Tage für die Beschäftigten gewährt. Allein im Bereich der Hauptverwaltung der Berliner Wasserbetriebe entstehen dadurch zusätzliche Ausgaben im Umfang von annähernd 300.000 € jährlich.

25.1 Einleitung

- 540 Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) sind Deutschlands größtes Unternehmen für Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung und wurden zum 1. Januar 1994 von einem Eigenbetrieb in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt. Rechtliche Grundlage ist das Berliner Betriebe-Gesetz (BerIBG). In den Jahren 2012 und 2013 hat das Land Berlin die BWB rekommunalisiert, nachdem diese vorher mit 49,9 % in ein privatrechtliches Holding-Modell eingebunden waren. Laut Geschäftsbericht betrug die Bilanzsumme im Jahr 2016 7.169 Mio. €.

Der Rechnungshof hat für das Geschäftsjahr 2015 stichprobenweise die **Personalausgaben für die Tarifbeschäftigten der Hauptverwaltung**³⁸³, in der ca. 20 % der etwa 4.600 Beschäftigten tätig sind, geprüft. Laut Geschäftsbericht der BWB lag der Personalaufwand im Jahr 2016 bei insgesamt 312 Mio. € und umfasste damit ca. 30 % der betrieblichen Aufwendungen.

Die BWB wenden auf die Arbeitsverhältnisse ihrer Beschäftigten seit dem Jahr 2005 den **Tarifvertrag Versorgungsbetriebe (TV-V)** an. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf die Einhaltung des Tarifrechts. Hierbei hat der Rechnungshof Mängel festgestellt.

25.2 Bewertung der Aufgabengebiete

- 541 Um die Beschäftigten tarifgerecht einzugruppieren, bedarf es nach dem Tarifvertrag einer vorherigen Bewertung des Aufgabengebietes. Dazu ist zunächst eine **Beschreibung der einzelnen Arbeitsvorgänge** (Teiltätigkeiten) notwendig, die

383 Hauptverwaltung: 6 Organisationseinheiten (Finanz-/Rechnungswesen, Planung und Controlling, Kundenservice, Einkauf, Personalmanagement, Informationstechnologie) sowie 13 Stabsbereiche (Strategie-/Unternehmensentwicklung, Unternehmenskommunikation, Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen für Kommunen, Innenrevision, Betriebsbeauftragte und Umweltschutz, Unternehmenssicherheit, Strategisches Immobilienmanagement, Recht, Steuern, Gesundheits-/Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und Betriebsärztlicher Dienst)

anschließend – ihrem arbeitszeitlichen Anteil entsprechend – den Tätigkeitsmerkmalen einer Entgeltgruppe zugeordnet werden. Die Entgeltgruppe mit einem Anteil von mehr als der Hälfte der Arbeitszeit ergibt den Stellenwert einer Tätigkeit. Wird dieser Anteil nicht erreicht, werden höherwertige Tätigkeiten zu der jeweils nächstniedrigeren Entgeltgruppe hinzugerechnet.³⁸⁴

Zur Einordnung der einzelnen Tätigkeiten sind präzise **Angaben zur Organisation** (Funktions- bzw. Arbeitsplatzbeschreibungen) sowie **Aussagen zu Zeitanteilen** der jeweiligen Tätigkeiten unerlässlich. Der Bildung von Zeitanteilen sollen in der Regel Zeitaufschreibungen über einen repräsentativen Zeitraum vorausgehen. Insbesondere bei eingruppierungsrelevanten („mindestens zur Hälfte“) wahrzunehmenden Aufgaben und einem Zeitanteil von (gerade) 50 % ist die Aufschreibung dringend geboten. Schätzungen stellen nur in Ausnahmefällen eine ausreichende Bewertungsgrundlage dar. Sind Beschäftigte aufgrund von Neubewertungen ihrer Aufgabengebiete neu einzugruppieren, muss die Bewertung der Tätigkeiten Bestandteil der Personalakte werden. Die Beschäftigten sind über Bewertungsänderungen und deren Folgen in Kenntnis zu setzen.

Die BWB haben Aufgabengebiete bewertet

- aufgrund von Erläuterungen der jeweiligen Beschäftigten,
- nach Begehung der Arbeitsplätze und/oder
- durch Schätzung von Zeitanteilen (ohne Messungen oder Aufschreibungen) sowie
- ohne erklärende Aktenvermerke und Auswertungsblätter.

Bei **Organisationsänderungen** wurden tarifliche Folgen für (Teil-)Tätigkeiten abgebende Aufgabengebiete nicht geprüft. Bei den Arbeitsplatzbeschreibungen als Grundlage der Bewertung wurden mehrere Teiltätigkeiten als eine Gesamttätigkeit bzw. ein Verantwortungsbereich gewertet. Die einzelnen darin wahrzunehmenden Aufgaben oder Tätigkeiten wurden jedoch nicht konkret dargestellt. Damit haben die BWB grundlegende Sorgfaltspflichten missachtet.

Anlässlich der Beanstandung der Bewertungsverfahren durch den Rechnungshof haben die BWB zugesagt, künftig Entscheidungen zur Zuordnung zu den einzelnen Tarifmerkmalen in den Personalakten zu dokumentieren. Darüber hinaus werden sie bei Stellenbesetzungen sukzessive Überprüfungen sämtlicher Bewertungsvorgänge vornehmen. Mit Hilfe externer Unterstützung sollen kurzfristig bestehende Probleme bei der Bewertung gelöst und langfristig eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für diese Tätigkeit geschult werden.

384 § 5 Abs. 1 Tarifvertrag Versorgungsbetriebe (TV-V) vom 5. Oktober 2000 i. d. F. vom 1. April 2014

25.3 Zuordnung der Beschäftigten zu den Entgeltgruppen („Eingruppierung“)

- 542 Nach § 5 Abs. 1 TV-V richtet sich die Eingruppierung in eine Entgeltgruppe und damit die Bezahlung der Beschäftigten nach der von ihnen mindestens zur Hälfte der Arbeitszeit auszuübenden Tätigkeit. Die Entgeltgruppen sind gemäß Anlage 1 zum TV-V nochmals in sogenannte Oberbegriffe unterteilt. Laut Vorbemerkungen der genannten Anlage müssen die jeweiligen Tätigkeiten die Voraussetzungen eines Oberbegriffs und die ihm zugrunde liegende Wertigkeit erfüllen.

Infolge der **unzureichenden Dokumentation der Aufgabenbewertungen** (T 541) ergaben sich im Rahmen der Prüfung **Zweifel an der Eingruppierung**. In mehreren Fällen sind Beschäftigte infolge wechselnder Tätigkeit oder/und aufgrund einer Neubewertung ihrer Aufgabengebiete nachweislich nicht (mehr) zutreffend eingruppiert. Weiterhin wurde die Eingruppierung regelmäßig ohne Benennung von Fallgruppen festgestellt. Hinzu kommen lückenhaft geführte Personalakten, die eine ordnungsgemäße Feststellung der persönlichen Eingruppierungsvoraussetzungen erschweren und fehlerhafte Eingruppierungen begünstigen.

Für einige der vorgenannten Fälle ist der „Tarifvertrag zur Arbeitsplatzsicherung der Beschäftigten der Berliner Wasserbetriebe – AöR –“ einschlägig. Danach ist eine Besitzstandszahlung zu leisten, wenn Beschäftigten kein gleichwertiger, sondern nur ein geringerwertiger Arbeitsplatz angeboten werden kann. Die BWB beließen es stattdessen bei der unveränderten Eingruppierung, ohne den Beschäftigten über den geringerwertigen Arbeitsplatz in Kenntnis zu setzen. Da die Fallgruppe beim Eingruppierungsvorgang nicht bestimmt wurde, haben die BWB auch die in den Fallgruppen ausgewiesenen Voraussetzungen – wie beispielsweise das Vorliegen eines wissenschaftlichen Hochschulabschlusses bzw. gleichwertiger Fähigkeiten und Erfahrungen – nicht geprüft. Dies könnte ggf. eine falsche Eingruppierung zur Folge haben.

Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Anwendung des Tarifvertrages, die nicht tarifkonformen Eingruppierungen, die zu zusätzlichen jährlichen Ausgaben von 56.000 € führen, sowie unzureichende bzw. fehlende Dokumentationen in den Personalakten beanstandet und eine umgehende Korrektur gefordert.

Die BWB haben die Beanstandungen zum Anlass genommen, entsprechende Schritte zur Abhilfe einzuleiten. Sie beabsichtigen, insbesondere zur Gewährleistung einer tarifkonformen Eingruppierung, eine entsprechende Verfahrensanweisung zu erlassen.

25.4 Festsetzung der Entgeltstufen

Nach § 5 Abs. 2 TV-V werden alle Entgeltgruppen in sechs Stufen aufgeteilt. Die Stufenfestsetzung richtet sich regelmäßig nach der **Dauer der Betriebszugehörigkeit** der Beschäftigten. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, bei der Festsetzung der Stufe förderliche Zeiten zu berücksichtigen, um neu Eingestellte einer höheren Entgeltstufe zuzuordnen. Das Verfahren zur Festsetzung einer Entgeltstufe und zur Berücksichtigung förderlicher Zeiten ist von den BWB nicht nachvollziehbar dokumentiert worden. Die Zeiten beruhen lediglich auf den Angaben der Beschäftigten. 543

Außerdem haben die BWB bis zum Jahr 2010 **Elternzeiten** in vollem Umfang für den Stufenaufstieg angerechnet. Das Bundesarbeitsgericht hat mit Urteil vom 27. Januar 2011³⁸⁵ zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst klargestellt, dass während der Elternzeit das Arbeitsverhältnis unter Suspendierung der wechselseitigen Hauptpflichten ruht und in dieser Zeit keine Berufserfahrung gewonnen wird. Der Stufenaufstieg im Entgeltsystem soll aber gerade die durch größere Erfahrung eintretende Verbesserung der Arbeitsleistung honorieren. Durch eine Nichtanrechnung von Elternzeiten liege auch weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts vor.

Die BWB haben die Rechtsprechung im Laufe des Jahres 2012 für Zeiten der Elternzeit ab 2011 nur bei Beschäftigten umgesetzt, die sich zum Zeitpunkt der Umsetzung noch in Elternzeit befanden. Auch in diesen Fällen wurde die vor dem 1. Januar 2011 liegende Elternzeit für den Stufenaufstieg angerechnet. Bei Beschäftigten, die vor dem Jahr 2012 ihre Elternzeit beendeten, wurden keine Korrekturen vorgenommen.

Der Rechnungshof hat die fehlerhaften bzw. nicht nachvollziehbaren Stufenfestlegungen, die zu zusätzlichen jährlichen Ausgaben von 84.000 € führen, beanstandet und insbesondere eine schriftliche Dokumentation gefordert.

Die BWB haben die festgestellten Mängel behoben und zukünftige Beachtung zugesagt.

25.5 Gewährung außertariflicher Zulagen

Die BWB gewähren ihren Tarifbeschäftigten Zulagen, die im TV-V nicht vorgesehen sind. In einem Einzelfall haben sie eine Besitzstandszulage, die sich aus der Differenz zum Grundgehalt beim früheren Arbeitgeber sowie der dortigen Bonuszahlung zusammensetzte, gezahlt. In anderen Fällen wurde eine Zulage aufgrund guter Arbeitsleistung, einer zusätzlichen Ausbildung bzw. aufgrund einer – nicht bewerteten – Projektstätigkeit geleistet. Zudem wurden Überstundenpauschalen für 544

³⁸⁵ BAG, Urteil vom 27. Januar 2011 – 6 AZR 526/09, DB 2011, S. 825

Führungskräfte vereinbart, ohne die betriebliche Notwendigkeit der Überstunden dem Grunde und der Höhe nach im Einzelfall darzulegen und zu überprüfen.

Der Rechnungshof hat die außertariflichen Besitzstands- und sonstigen Zulagen ebenso beanstandet, wie die pauschalierte Bezahlung von Überstunden.

Die BWB haben zugesagt, im Fall der außertariflichen Besitzstandszahlung die einseitige Einstellung der Zahlung zu prüfen. Zur pauschalen Überstundenabgeltung soll eine am Tarifvertrag orientierte Regelung erarbeitet werden. Im Übrigen haben die BWB zugesichert, die Beanstandungen des Rechnungshofs künftig zu beachten.

25.6 Jubiläumsgeld

- 545 Bei langjähriger Betriebszugehörigkeit kann nach § 17 Abs. 1 TV-V ein Jubiläumsgeld gewährt werden. Nähere Regelungen sollen in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung getroffen werden. Die BWB haben eine solche **Dienstvereinbarung** (DV Jub-BWB) geschlossen. Danach werden sowohl ein **Jubiläumsgeld** gezahlt als auch **zusätzliche freie Tage** gewährt. Darüber hinaus können alternativ zur Geldleistung bei 25-jährigem Jubiläum vier und bei 40-jährigem Jubiläum sechs zusätzliche Tage als Urlaubstage in Anspruch genommen werden. Anstelle der Geldleistung für das 50-jährige Betriebsjubiläum können die Beschäftigten mit ihrem Fachvorstand eine individuelle Alternative vereinbaren.

Ansicht 71: Vergleich der Jubiläumsregelungen der BWB mit denen im Land Berlin (Stand: 2016)

Jahr	Betriebszugehörigkeit/ Beschäftigungszeit	DV Jub-BWB	TV-L
Jubiläumsgeld	25 Jahre	650,00 € oder 4 freie Tage	350,00 €
	40 Jahre	850,00 € oder 6 freie Tage	500,00 €
	50 Jahre	1.100,00 € oder freie Tage nach individueller Vereinbarung	–
<u>Zusätzliche freie Tage</u>	25 Jahre	3 Tage	1 Tag
	40 Jahre	5 Tage	1 Tag
	50 Jahre	7 Tage	–

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Regelungen der Dienstvereinbarung über Leistungen anlässlich von Jubiläen – DV Jub-BWB – und der §§ 23 und 29 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)

Im Vergleich zum Land Berlin gewähren die BWB ein um 300 € bzw. 350 € höheres Jubiläumsgeld. Die Tage der Arbeitsbefreiung liegen bei den BWB um zwei bzw. vier Tage ebenfalls signifikant höher. Zudem werden die Personalaufwendungen an anderer Stelle bei zusätzlicher Inanspruchnahme von freien Tagen anstelle von Jubiläumsgeld durch das eingesparte Jubiläumsgeld in der überwiegenden Anzahl der Entgeltgruppen nicht kompensiert.

Der Rechnungshof hat die unverhältnismäßig hohen Zahlungen von Jubiläumswendungen sowie die großzügige Gewährung zusätzlicher Urlaubstage beanstandet.

Auf die Kritik haben die BWB reagiert und beabsichtigen, eine neue Dienstvereinbarung über geänderte Leistungen abzuschließen.

25.7 Außertarifliche Leistungen

Die BWB haben sich gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 BerlBG am Ziel einer kostengünstigen, kunden- und umweltfreundlichen Leistungserbringung zu orientieren. Sie halten eine Reihe freiwilliger Angebote für die Beschäftigten vor: 546

- Die BWB bieten die Einrichtung von individuell nutzbaren **Wertkonten** an, die entweder zu einem späteren Aufstocken eines Teilzeitentgelts, einem Sabbatical oder der Verkürzung der Arbeitsphase vor dem Ruhestand dienen sollen. Zum Aufbau des Wertguthabens können feste (ständige) monatliche Brutto-Entgeltbestandteile eingezahlt werden, aber auch die (jährliche) Sonderzahlung, Leistungszulagen oder -prämien, das Jubiläumsgeld oder die Zulage nach dem Vermögensbildungsgesetz. Für die Inanspruchnahme eines Sabbaticals oder der Verkürzung der Arbeitsphase vor dem Ruhestand wird ein finanzieller Anreiz durch Zuschusszahlung von 10 % angeboten. Neben dem Sparbeitrag der Beschäftigten enthalten die den Konten zugeführten Beträge auch den Arbeitgeberanteil der Gesamtsozialversicherungsbeiträge. Die Zuschüsse sind bei einem Ausscheiden nicht zurückzuzahlen und verbleiben den Beschäftigten. Gegebenenfalls werden sie auf einen neuen Arbeitgeber oder die Deutsche Rentenversicherung Bund übertragen. Zusätzlich zu den Zuschusszahlungen verzinsen die BWB die Beiträge (in den Jahren 2015 mit 2,5 % und 2016 mit 2,0 %) und tragen auch die Kontoführungsgebühren für die Beschäftigten. Seit Einführung der Langzeitkonten am 1. Januar 2015 haben 152 Beschäftigte von der Regelung Gebrauch gemacht (Stand: 31. Mai 2016). Für die zuschussfähigen Konten betragen die Kontostände insgesamt mehr als 1 Mio. €. Der Zuschuss der BWB belief sich für den o. g. Zeitraum auf knapp 104.000 € sowie 12.000 € Zinsen. Die BWB begründen die weit oberhalb des Marktüblichen liegenden Anreize damit, sich als attraktiver Arbeitgeber positionieren zu wollen. Die Argumentation rechtfertigt jedoch nicht die dreifache Begünstigung der Beschäftigten durch Zahlung von Zuschüssen, von nicht marktgerechten Zinsen und Übernahme der Kontoführungsgebühren. Der Rechnungshof hat daher das Wertkontenmodell beanstandet.
- Die BWB bieten ihren Beschäftigten die Möglichkeit, **Altersteilzeit** zu vereinbaren, obwohl die Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit mit Wirkung vom 1. Januar 2010 beendet wurde. Neben ihrem regulären Entgelt erhalten die Beschäftigten für die hälftige Wochenarbeitszeit einen Zuschuss in Höhe von 30 % der Vollzeitbezüge. Vor dem Hintergrund des demografischen

Wandels sind Anreize zur vorzeitigen Beendigung des Arbeitslebens bzw. zur Reduzierung der Arbeitszeit/-leistung nicht angezeigt.

- Die BWB gewähren **Zuschüsse für Aufwendungen zur Betreuung von Kindern** bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres **und pflegebedürftigen Angehörigen** in Höhe von 8 € pro Stunde für die Zeit, in der die Beschäftigten an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, sich in einer Personalentwicklungsmaßnahme befinden oder betriebsnotwendig am Arbeitsplatz anwesend sein müssen. Darüber hinaus kann eine Beratungs- und Betreuungsvermittlung für maximal drei Tage durch die Beschäftigten auf Kosten der BWB in Anspruch genommen werden. Der Rechnungshof hat Zweifel an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme. Er hat festgestellt, dass das Angebot nicht in Anspruch genommen worden ist. Gleichwohl wurde die Regelung verlängert.
- Die BWB gewähren ihren Beschäftigten Darlehen. Die Bedingungen werden durch Richtlinien über die **Gewährung von Arbeitgeberdarlehen** geregelt. Im Land Berlin ist diese Möglichkeit bereits vor 20 Jahren abgeschafft worden. Der Rechnungshof hält die Gewährung von betrieblichen Darlehen für nicht mehr zeitgemäß. Den Beschäftigten ist es zuzumuten, bei finanziellen Engpässen entweder den Dispositions- oder einen Privatkredit in Anspruch zu nehmen. Nach Aussage der BWB handelte es sich bei den Darlehen um Vorschusszahlungen bei besonderen Anlässen, für die Zinsen zu zahlen waren.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sich die BWB berlin- bzw. deutschlandweit in einem zunehmend schwierigeren Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte befinden und auch andere Betriebe des Landes Berlin ihren Beschäftigten außertarifliche Vergünstigungen anbieten. Um einem landesinternen Überbietungswettbewerb vorzubeugen, regt der Rechnungshof an, dass sich die Berliner Betriebe auf einen gemeinsamen Standard verständigen.

25.8 Stellungnahme der Berliner Wasserbetriebe

- 547 In ihrer Stellungnahme haben die BWB Folgendes ausgeführt: Die festgestellten Mängel seien korrigiert bzw. es sei beabsichtigt, dies in Kürze zu tun. Zudem hätten sie Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretungen aufgenommen, um Anpassungen bei den abgeschlossenen Dienstvereinbarungen zu erreichen. Ein Dialog mit anderen Landesbetrieben über freiwillige Angebote zur Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte habe in der Vergangenheit bereits stattgefunden. Jedoch sei es nicht immer möglich, aufgrund unterschiedlicher tatsächlicher Rahmenbedingungen im Wettbewerb um Arbeitskräfte einen gemeinsamen Standard der Berliner Betriebe zu entwickeln. Als Anstalt öffentlichen Rechts sehen sich die BWB wegen der rechtlichen Rahmenbedingungen zudem nicht in der Lage, einheitliche Regelungen über freiwillige Angebote bei allen Landesbetrieben zu gewährleisten.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der BWB positiv. Zur möglichst weitgehenden Vereinheitlichung der Beschäftigungsbedingungen bei den vom Berliner Betriebe-Gesetz erfassten rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts hält er den eingeleiteten Dialog für sinnvoll. In diesem Rahmen können auch Besonderheiten bei der Ausgestaltung der Beschäftigungsbedingungen bei den einzelnen Betrieben hinreichende Berücksichtigung finden. **548**

25.9 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die BWB die tariflichen Regelungen nicht ausreichend beachtet haben sowie außertarifliche Leistungen gewähren. Die BWB haben die Beanstandungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, die festgestellten Mängel zeitnah zu korrigieren bzw. beabsichtigen, dies in Kürze zu tun. Dies ist auch notwendig, um eine unnötige finanzielle Belastung der Bevölkerung Berlins zu vermeiden, zumal die BWB das Monopol für die Wasserver- und Abwasserentsorgung der Stadt besitzen. **549**

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB **550**

- **die Bewertungen und die Zuordnung der Beschäftigten zu den Entgeltgruppen beanstandungsfrei durchführen,**
- **die Entgeltstufen tarifgemäß festsetzen sowie**
- **außertarifliche Leistungen auf das Mindestmaß beschränken und diese mit den anderen Berliner Betrieben abstimmen.**

26 Unwirtschaftliche Anmietung eines Objekts zur Flüchtlingsunterbringung mit Umbauverpflichtung durch eine landeseigene Gesellschaft

Die ab Sommer 2015 stark ansteigenden Zugangszahlen von Geflüchteten stellten auch das Land Berlin vor enorme Herausforderungen. Unter anderem mussten unter Zeitdruck ständig neue Unterkünfte beschafft und hergerichtet werden, um Obdachlosigkeit zu vermeiden. Die – neben anderen Akteuren – mit dieser Aufgabe beauftragte BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH hat eine Liegenschaft zur Unterbringung von Geflüchteten gemietet, obwohl die Liegenschaft für diesen Zweck nicht geeignet und die Nutzung nicht zulässig war. Eine vorbehaltlose Zustimmung des Landesamtes für Gesundheit und Soziales zum Abschluss des Mietvertrages lag nicht vor. Auch wegen dieser fehlenden Zustimmung hätte die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH den Vertrag nicht schließen dürfen. Sie ging das Risiko ein, dass für die Laufzeit des Mietvertrages Mietzahlungen sowie Betriebs-, Neben- und Umbaukosten zulasten des Landes Berlin anfallen, ohne dass das Objekt für die Unterbringung von Geflüchteten genutzt werden kann. Das Grundstück wird bis heute nicht für die Unterbringung von Geflüchteten genutzt. Dem Land Berlin sind durch das Verhalten der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH bisher (Stand: 30. Juni 2017) Kosten von mehr als 4,6 Mio. € entstanden.

26.1 Einleitung

- 551 Die monatlichen Zugänge von Asylbegehrenden und anderen Geflüchteten stiegen ab Sommer 2015 auch in Berlin stark an. Allein die Anzahl der Asylbegehrenden ist von knapp 12.000 im ersten Halbjahr 2015 auf 43.501 im zweiten Halbjahr 2015 angestiegen.³⁸⁶ Der starke Flüchtlingszustrom stellte das Land Berlin und die für die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten zuständigen Behörden vor enorme Probleme. Auf die Situation musste kurzfristig und ohne Vorbereitungszeit reagiert werden. Vor allem mussten in kürzester Zeit Notunterkünfte in großer Zahl bereitgestellt und hergerichtet werden. Der Bedarf konnte durch landeseigene Liegenschaften allein nicht befriedigt werden. Es war daher erforderlich, unter erheblichem Zeitdruck auch Immobilien von Dritten für diesen Zweck anzumieten oder sogar – in Einzelfällen – zu beschlagnehmen.
- 552 Die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM GmbH) ist als 100%ige Tochtergesellschaft des Landes Berlin u. a. auf dem Gebiet der Immobilienwirtschaft für das Land Berlin tätig. Zu ihren Aufgaben gehört u. a. der Abschluss von Mietverträgen.

³⁸⁶ Antwort der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 20. Juli 2017 auf die Schriftliche Anfrage „Anmietung des ehemaligen ‚Tetra Pak‘-Geländes in Heiligensee“ (Drs 18/11707)

Für die Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten im Land Berlin war bis zur Errichtung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten zum 1. August 2016 das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) als nachgeordnete Behörde der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales³⁸⁷ zuständig³⁸⁸. Das **LAGeSo und die BIM GmbH schlossen** im September 2015 einen **Geschäftsbesorgungsvertrag** mit mehreren Nachträgen. Der Vertrag sah u. a. vor, dass durch die BIM GmbH **Immobilien von Dritten zur Flüchtlingsunterbringung angemietet** werden, wenn landeseigene Grundstücke nicht ausreichend zur Verfügung standen. Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag mussten die Mietverträge mit externen Vermietern vom LAGeSo genehmigt werden. 553

Bei der Ausführung des Geschäftsbesorgungsvertrages hatte die BIM GmbH die Interessen des Landes Berlin wahrzunehmen. Hierzu gehörten die Erfüllung der vertraglichen Pflichten und die Vermeidung unnötiger Risiken und Nachteile für Berlin. 554

26.2 Genehmigungen zum Abschluss des Mietvertrages

Der Anbieter offerierte das Objekt Anfang September 2015 dem LAGeSo zur Anmietung als Notunterkunft. 555

Nach der Kurzbeschreibung des Anbieters handelte es sich um ein 45.895 m² großes Grundstück mit im Jahr 1981 erbauten Produktionsgebäuden einschließlich Sozialtrakt und Büroflächen sowie separatem Verwaltungsgebäude. Das Grundstück ist im Bebauungsplan von 1960 i. V. m. den planungsrechtlichen Vorschriften der Bauordnung für Berlin von 1958 (BO 58)³⁸⁹ als **beschränktes Arbeitsgebiet nach § 7 Nr. 10 BO 58** ausgewiesen. Die Unterbringung von Geflüchteten ist in einem solchen Gebiet nicht zulässig. Auch eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans gemäß § 31 Abs. 2 Baugesetzbuch³⁹⁰ war nicht zulässig, weil die geplante Nutzungsänderung die Grundzüge der Planung verletzt hätte.

Allenfalls wäre eine **Befreiung nach § 246 Abs. 12 Baugesetzbuch** in Betracht gekommen. Dies hätte allerdings einen entsprechenden Bescheid vorausgesetzt, der jedoch nicht beantragt wurde. Im Übrigen wäre eine Befreiung nur in Betracht gekommen, wenn dies unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar gewesen wäre.

Darüber hinaus waren die **Gebäude auch wegen ihres Bauzustands für die Unterbringung von Geflüchteten nicht geeignet**. Der Anbieter schätzte den

387 bis Ende 2016: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

388 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)

389 Fortgeltende städtebauliche Vorschriften der Bauordnung für Berlin – BO 58 – i. d. F. vom 21. November 1958 (GVBl. S. 1087/1104)

390 Neugefasst durch Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748)

Zeitraum, der für den erforderlichen Umbau zu veranschlagen war, auf ca. drei Monate. Er bot eine Mindestmietdauer von zwei Jahren an. Im Objekt war bereits eine Fläche von 5.280 m² an ein Theater als Lager vermietet. Vor der Unterbringung von Geflüchteten in dem Objekt musste für das Lager ein neuer Standort gefunden und dieses dann umgesetzt werden. Die Umsetzung des Lagers erfolgte im Februar 2016 in ein dafür angemietetes Objekt.

- 556 Nach mehreren Ortsbesichtigungen entschied die BIM GmbH, dass das **Objekt nach einem Umbau als Notunterkunft geeignet** sei. Nach den von der BIM GmbH durchgeführten „Vorprüfungen der Wirtschaftlichkeit“ ergab sich, dass die Anmietung des Objekts trotz Ausbaurkosten von ca. 1,8 Mio. € wirtschaftlich sei.
- 557 Die BIM GmbH war durch das zuständige Bezirksamt Reinickendorf darüber informiert, dass es aufgrund des baulichen Zustands des Objekts schwierig werden konnte, dieses kurzfristig in Betrieb zu nehmen. Als Gründe führte das Bezirksamt an, dass die vorgesehene Halle nicht bzw. nur frostsicher, d. h. nicht über 5°C, beheizbar sei. Keine Firma in Berlin/Brandenburg sei derzeit in der Lage, eine entsprechend dimensionierte Heizung einzubauen, die sanitären Anlagen seien nicht instand. Außerdem sei eine Ertüchtigung des Warmwassersystems mit Ausbau großer Teile vorzunehmen. Erst anschließend könne eine Funktionsprüfung vorgenommen werden. Das **Bezirksamt drohte mit einer Nutzungsuntersagung**.
- 558 Am 2. Dezember 2015 erteilte das LAGeSo die **Zustimmung zum Abschluss des Mietvertrages „vorbehaltlich des Vorliegen[s] des Baurechts [...]“**. Bei der BIM GmbH war bekannt, dass bei Vertragsschluss die notwendigen baurechtlichen Genehmigungen und Zustimmungen nicht erteilt waren. Sie waren zu diesem Zeitpunkt auch nicht beantragt. Das **Kostenrisiko**, das Objekt deshalb nicht wie vorgesehen für die Unterbringung von geflüchteten Menschen nutzen zu können, bezifferte die BIM GmbH im November 2015 auf **rd. 9,9 Mio. €**. Dieser Betrag setzt sich aus der monatlichen Miete für die Laufzeit des Mietvertrages, den monatlichen Betriebs- und Nebenkosten, den Umbaukosten und den Umsetzungskosten für das Lager des Theaters abzüglich vereinbarter mietfreier Zeit (zwei Monate) zusammen.

Trotz dieses Risikos gab die BIM GmbH ein vorbehaltloses Angebot zur befristeten Anmietung des Objekts gegenüber dem Anbieter ab. Der bis zum 30. April 2019 befristete Mietvertrag kam am 9. Januar 2016 rückwirkend zum 15. Dezember 2015 zustande. Für die gesamte Mietzeit (40,5 Monate) ergibt sich eine zu zahlende Miete von 7,3 Mio. €.

- 559 Beim Abschluss des Mietvertrages lag weder die vorbehaltlose Zustimmung des LAGeSo zum Abschluss des Mietvertrages vor noch gab es die Genehmigung zur Nutzungsänderung. Es war daher ungewiss, ob das Grundstück überhaupt jemals zu dem beabsichtigten Zweck genutzt werden durfte. Damit ist die BIM GmbH ein hohes finanzielles Risiko eingegangen. Dieses Risiko hat sich auch realisiert. Das **Grundstück wird bis heute nicht als Flüchtlingsunterkunft genutzt**. Gegen-



über dem Abgeordnetenhaus gab die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales an, durch den Rückgang der Zahl der ankommenden Geflüchteten nach dem ersten Quartal 2016 habe nicht mehr die Notwendigkeit bestanden, die hohen Investitionen zur Herrichtung der Fabrikhalle zu tätigen.³⁹¹ Um den Standort als Unterkunft für Geflüchtete zu ertüchtigen, seien erhebliche Mittel erforderlich gewesen. Hiervon sei aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auch im Zuge der Entscheidung des Senats, landeseigene Unterkünfte zur qualitativ hochwertigeren Unterbringung zu errichten, Abstand genommen worden. Eine entsprechende Nutzungsänderung wurde nicht mehr beantragt. Dem Land Berlin sind durch die Anmietung des Objekts bisher (Stand: 30. Juni 2017) Kosten von 4,6 Mio. € entstanden. Diese setzen sich nach Angaben der BIM GmbH aus der Nettokaltmiete, den Betriebs- und Nebenkosten, der kleinen baulichen Unterhaltung, Planungskosten, Umzugskosten für die Schaubühne sowie der Managementvergütung für die BIM GmbH zusammen. Unabhängig von der weiteren Entwicklung wären diese Kosten nicht entstanden, wenn die BIM GmbH den Zustimmungsvorbehalt beachtet und den Mietvertrag deshalb nicht abgeschlossen hätte.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIM GmbH den Mietvertrag geschlossen hat, obwohl keine vorbehaltlose Zustimmung des LAGeSo entsprechend dem Geschäftsbesorgungsvertrag vorlag. Es bestand kein Baurecht, denn es lagen weder eine Baugenehmigung oder ein positiver Bauvorbescheid vor, noch waren eine Baugenehmigung oder ein Bauvorbescheid bei Vertragsabschluss beantragt. Des Weiteren hat der Rechnungshof beanstandet, dass die BIM GmbH nicht die erforderliche Genehmigung zur Nutzungsänderung des Objekts von einem Gewerbeobjekt in eine Flüchtlingsunterkunft vor Abschluss des Mietvertrages eingeholt hat. Damit ist ein Schaden für das Land Berlin entstanden. 560

26.3 Ausbaupflichtung im Mietvertrag

Im Mietvertrag vereinbarten die Parteien, dass die Mieterin – hier die BIM GmbH – verpflichtet ist, den Mietgegenstand für den Mietzweck – also als Flüchtlingsunterkunft – auf eigene Kosten (nach Schätzung der BIM GmbH ca. 1,8 Mio. €) herzurichten und umzubauen. Der Mietvertrag sah darüber hinaus vor, dass nach dessen Ablauf von der BIM GmbH „vorgenommene Baumaßnahmen ohne weitere Entschädigung vom Vermieter übernommen werden“³⁹². 561

Die BIM GmbH ging damit das Risiko ein, das Objekt auch dann entschädigungslos um- bzw. ausbauen zu müssen, wenn es nicht als Flüchtlingsunterkunft genutzt wird. Diese **Ausbaupflichtung ist für das Land Berlin nachteilig.**

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIM GmbH die Ausbaupflichtung zugunsten des Landes Berlin eingegangen ist. 562

³⁹¹ Antwort der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 6. Juni 2017 auf die Schriftliche Anfrage „Leer stehende Asylunterkünfte – Ausmaß und Kosten“ (Drs 18/11246)

³⁹² Nr. 19.1 des Mietvertrages

26.4 Stellungnahme der BIM GmbH

563 Die BIM GmbH hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs erwidert, dass für die Unterbringung von Asylbegehrenden und Geflüchteten das LAGeSo zuständig gewesen sei. Hierzu sei aufgrund der politischen Entscheidung der Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem LAGeSo und der BIM GmbH geschlossen worden. Mindestens zwischen September 2015 und Februar 2016 hätten täglich bis zu 1.000 Menschen und mehr untergebracht werden müssen, unter der Gefahr, Tausende von Geflüchteten der Obdachlosigkeit auszusetzen. Angesichts der vorherrschenden Krisensituation Ende 2015/Anfang 2016 hätten angabegemäß Mietverträge ohne die Möglichkeit einer vorherigen Marktprüfung geschlossen werden müssen. Geeignete landeseigene Immobilien hätten nicht mehr zur Verfügung gestanden.

Die BIM GmbH hat in ihrer Stellungnahme außerdem ausgeführt, dass sie unter Hinzuziehung eigener Fachkompetenz sowie von Unterkunftsbetreibern, Planern und der Bauaufsicht die Eignung des Objekts als Notunterkunft geprüft habe. Aufgrund der damaligen Krisensituation sei die Einholung der baurechtlichen und nutzungsrechtlichen Genehmigungen tatsächlich aus Zeitgründen nicht möglich gewesen und die Anmietung nach Entscheidung durch die verantwortlichen Ebenen – mindestens auf Staatssekretäresebene – erfolgt. Längst nicht alle landeseigenen und auch am Markt angemieteten Objekte hätten Ende 2015 entsprechende Genehmigungen besessen, da die Inbetriebnahme unter enormem Zeitdruck erfolgt sei. Vor diesem Hintergrund habe die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ein Rundschreiben erlassen, das es den handelnden Akteuren ermöglichen sollte, Objekte auch ohne formale Baugenehmigung in Betrieb nehmen zu können. Ausgehend von diesem Rundschreiben sei die Genehmigungsfähigkeit des Objekts geprüft und bewertet worden. Die BIM GmbH hat argumentiert, dass zum Zeitpunkt der Anmietung des Objekts eine Notunterkunft lediglich dazu dienen sollte, Menschen nicht der Obdachlosigkeit preiszugeben. Sie gehe weiterhin davon aus, dass die Genehmigung des LAGeSo zum Abschluss des Mietvertrages vorgelegen habe und sich der Vorbehalt „Vorliegen des Baurechts“ nicht auf das Vorliegen der formalen Baugenehmigung bezogen habe, sondern auf die Bewertung der Genehmigungsfähigkeit und die diesbezüglichen Vorprüfungen.

Die vom Rechnungshof beanstandete Ausbaupflichtung sei nach Ansicht der BIM GmbH vermietetseitig nicht verhandelbar gewesen.

Darüber hinaus hat die BIM GmbH die Auffassung vertreten, zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses sei das Risiko, dass es nicht zu einer Nutzung als Unterkunft kommen würde, als äußerst gering einzustufen gewesen. Der Abschluss des Mietvertrages sei nach Meinung der BIM GmbH – entgegen der Auffassung des Rechnungshofs – unter eindeutiger Identifikation des Risikos in der Abwägung der weiteren essentiellen Gründe, schnelle und dennoch angemessene Lösungen zu erzielen, erfolgt. Unter Berücksichtigung der damaligen Lage zum Zeitpunkt des

Vertragsabschlusses sei das bestmögliche Ergebnis für das Land Berlin erzielt worden.

Der Rechnungshof verkennt nicht die besonderen Herausforderungen und Belastungen, die mit der Unterbringung der Geflüchteten Ende 2015/Anfang 2016 verbunden waren. Diese Ausnahmesituation darf jedoch nicht dazu führen, dass für das Land Berlin unwirtschaftliche Verträge geschlossen werden. Die Ausführungen der BIM GmbH entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs daher nicht. Die Zustimmung des LAGeSo wurde unter dem Vorbehalt „des Vorliegen[s] des Baurechts [...]“ erteilt. Dieser Vorbehalt ist so zu verstehen, dass bei Mietvertragsabschluss sämtliche bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die geplante Nutzung vorliegen müssen. Diese Voraussetzungen lagen nicht vor. Die BIM GmbH konnte bei Vertragsschluss nicht einmal davon ausgehen, die Voraussetzungen für die geplante Nutzung durch eigene Anstrengungen schaffen zu können. Denn die geplante Nutzungsänderung hätte eine Abwägung mit den Interessen der Nachbarn vorausgesetzt, denen noch nicht einmal Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden war. 564

Durch die Verpflichtung der BIM GmbH, mieterseits Um- und Ausbaumaßnahmen in erheblichem Umfang an dem Objekt durchzuführen, ist sie eine nachteilige und einseitig verpflichtende Bestimmung für das Land Berlin eingegangen. Unter diesen Bedingungen hätte die BIM GmbH den Mietvertrag nicht schließen dürfen.

Das Vorgehen der BIM GmbH hat hohe Kosten zulasten des Landes Berlin verursacht, denen kein Nutzen gegenübersteht.

26.5 Zusammenfassung und Erwartung

Die BIM GmbH war auch unter Berücksichtigung der besonderen Situation des Flüchtlingszustroms beim Abschluss des Mietvertrages verpflichtet, die Sorgfaltspflichten des ordentlichen Kaufmanns nach § 347 Abs. 1 HGB i. V. m. § 43 Abs. 1 GmbHG zu beachten. Diese Pflicht hat sie verletzt; sie hat ohne Zustimmung des LAGeSo einen Mietvertrag geschlossen, ohne dass die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Mietsache für den beabsichtigten Zweck vorlagen. Außerdem hat sie sich verpflichtet, auf eigene Kosten Um- und Ausbaumaßnahmen durchzuführen, auch wenn das Objekt nicht wie vorgesehen genutzt wird. 565

Dem Land Berlin sind im Zusammenhang mit der Anmietung des Objekts bisher Kosten von mehr als 4,6 Mio. € entstanden, obwohl keine Nutzung stattfindet.



- 566 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BIM GmbH künftig**
- **Mietverträge erst dann schließt, wenn die erforderlichen Genehmigungen vorliegen und**
 - **bei der vertragsrechtlichen Ausgestaltung von Mieterumbauten die wirtschaftlichen Interessen des Landes angemessen berücksichtigt.**

Claßen-Beblo

Schubert

Theis

Jank

Finkel

Vater

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2018

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2018 erwartet wird.

Berichtsbeitrag	Behörde
T 9 bis 45	Senatsverwaltung für Finanzen
T 46 bis 79	Senatsverwaltung für Finanzen
T 80 bis 87	Senatsverwaltung für Finanzen
T 88 bis 99	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 100 bis 131	Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Reinickendorf
T 132 bis 141	Senatsverwaltungen für Finanzen, für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung sowie für Integration, Arbeit und Soziales
T 142 bis 154	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung
T 155 bis 208	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 209 bis 234	Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung
T 235 bis 249	Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung
T 250 bis 281	Senatsverwaltung für Kultur und Europa
T 282 bis 303	Senatsverwaltung für Kultur und Europa
T 304 bis 329	Senatsverwaltung für Kultur und Europa
T 330 bis 343	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 344 bis 357	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 358 bis 374	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 375 bis 389	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 390 bis 412	Senatsverwaltung für Finanzen
T 413 bis 430	Senatsverwaltung für Finanzen
T 431 bis 455	Senatsverwaltung für Finanzen
T 456 bis 469	Senatsverwaltung für Finanzen
T 470 bis 500	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung
T 501 bis 539	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei –
T 540 bis 550	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe
T 551 bis 566	Senatsverwaltung für Finanzen, BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH

