

J a h r e s b e r i c h t 2 0 1 2

I.

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

II.

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

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,
Vizepräsident Wolfgang Hurnik,
Direktor bei dem Rechnungshof Dr. Axel Buschendorf,
Direktor bei dem Rechnungshof Christian Koch,
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Lammert,
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater¹ und
Direktor bei dem Rechnungshof Django Peter Schubert

am 13. März 2012 beschlossen worden.

¹ nicht zu T 114 bis 139 sowie zu T 210 bis 228 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
I. Vorbemerkungen		
1. Umfang und Ziele der Prüfung	1	9
2. Gegenstand des Jahresberichts	5	10
3. Sonstige Berichterstattung	9	12
4. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	10	13
II. Finanzlage des Landes Berlin		
1. Allgemeines	11	14
2. Entwicklung des Finanzierungssaldos	12	15
3. Verschuldungslage	13	16
4. Verwaltungsvereinbarung zum Erhalt der Konsolidierungshilfe	15	17
5. Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat	24	21
6. Sanierungsprogramm zur Abwehr einer Haushaltsnotlage	30	24
7. Entwicklung der Haushaltseckwerte	31	24
8. Zusammenfassung	43	34
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2010		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2010	44	36
2. Kreditaufnahme	66	46

T-Nr. Seite

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung**A. Querschnittprüfungen**

- | | | |
|---|----|----|
| 1. Ungenutzte Einsparpotenziale in Querschnittsbereichen der Bezirke | 72 | 49 |
| 2. Ungenutzte Einsparpotenziale in den Standesämtern der Bezirke | 85 | 58 |
| 3. Nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale bei der Niederschlagswasserbeseitigung | 98 | 68 |

B. Inneres und Sport

- | | | |
|---|-----|----|
| Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen durch die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin | 114 | 76 |
|---|-----|----|

C. Justiz und Verbraucherschutz

- | | | |
|--|-----|----|
| Schwerwiegende Versäumnisse bei der Durchführung des IT-Projekts MODESTA (Modernisierung der Staatsanwaltschaften) | 140 | 87 |
|--|-----|----|

D. Bildung, Jugend und Wissenschaft

- | | | |
|---|-----|----|
| 1. Unangemessen hohe übertarifliche Zahlungen an Lehrkräfte | 150 | 93 |
| 2. Grundlegende Mängel bei der Kooperation der Humboldt-Universität zu Berlin mit einem An-Institut | 157 | 97 |

E. Gesundheit und Soziales

- | | | |
|--|-----|-----|
| Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt bei der Vereinbarung von Vergütungen der stationären Pflege | 169 | 102 |
|--|-----|-----|

F. Stadtentwicklung und Umwelt

- | | | |
|---|-----|-----|
| 1. Schwerwiegende Mängel bei der Ermittlung von Nutzungskosten im Rahmen der Planung von Hochbaumaßnahmen | 180 | 110 |
| 2. Mängel und Versäumnisse bei der Rückzahlung im Rahmen des öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbaus gewährter Aufwendungsdarlehen | 210 | 122 |

	T-Nr.	Seite
G. Wirtschaft, Technologie und Forschung		
Finanzielle Nachteile durch Verzögerungen beim Aufbau des Verwaltungs- und Kontrollsystems für EU-Mittel	229	130
H. Finanzen		
1. Erhebliche Defizite im Zusammenhang mit der Festsetzung von Hinterziehungszinsen durch die Berliner Finanzämter	243	136
2. Mängel im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung von Steuerforderungen	250	138
3. Schwerwiegende Versäumnisse bei der einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen	258	142
4. Fehlendes Finanzierungskonzept für das „Entwicklungskonzept Zitadelle Spandau“	264	144
Anlage		
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2012		151

Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABl.	Amtsblatt für Berlin
Angleichungs-TV Land Berlin	Tarifvertrag zur Angleichung des Tarifrechts des Landes Berlin an das Tarifrecht der Tarifgemeinschaft deutscher Länder
AO	Abgabenordnung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BerIBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BerIHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BWG	Berliner Wassergesetz
DKLB-Gesetz	Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin
Drs	Drucksache
EStG	Einkommensteuergesetz
Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
IT	Informationstechnik
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Konsolidierungshilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentrum
PStG	Personenstandsgesetz
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
SE	Serviceeinheit
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB V	Sozialgesetzbuch - Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SGB XI	Sozialgesetzbuch - Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
Stabilitätsratsgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VvB	Verfassung von Berlin
WoG Bln	Gesetz über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin)

I. Vorbemerkungen

1. Umfang und Ziele der Prüfung

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

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

- 2 Der Rechnungshof bestimmt Zeit, Art und Umfang der Prüfungen aufgrund seiner Unabhängigkeit selbst. Zugleich setzt er wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge Schwerpunkte. Dabei werden auch aktuelle Entwicklungen einbezogen.

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

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit umfasst die Beachtung von Vorschriften und Grundsätzen bei der Leistung von Ausgaben, der Erhebung von Einnahmen sowie dem Eingehen von Verpflichtungen. Die Prüfung erstreckt sich nicht nur auf Fragen des Haushaltsvollzugs, sondern bezieht sich auch auf alle anderen rechtlichen und fachlichen Gesichtspunkte, sofern diese finanzwirksam sein können.

² z. B. Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin, Versorgungsrücklage des Landes Berlin

³ z. B. regionale Kindertagesstättenbetriebe, Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Gebäudewirtschaftung, Krematorium Berlin

⁴ z. B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Wasserbetriebe, Humboldt-Universität zu Berlin, Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin, IT-Dienstleistungszentrum Berlin

⁵ z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH, BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, BEHALA - Berliner Hafens- und Lagerhausgesellschaft mbH

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

- 4 Im Sinne einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle verbindet der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen mit Erwartungen und Empfehlungen. Er 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.

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 2012 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010, 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 2010 (vgl. Drs 17/0014) sowie
- Beiträge über ausgewählte Prüfungserkenntnisse 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 mehr als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufig-

keit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort in geringerem Maße auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen.

- 7 Mit diesem Jahresbericht weist der Rechnungshof allein in drei Beiträgen auf notwendige Verbesserungen bei der Festsetzung und Erhebung von Steuern bzw. Steuernachforderungen durch die Berliner Finanzämter hin (T 243 bis 263).

Darüber hinaus zeigt der Rechnungshof auf, dass Bezirksämter Einsparpotenziale im Bereich der bezirklichen Serviceeinheiten, Steuerungsdienste und Standesämter bisher nicht hinreichend genutzt haben (T 72 bis 97). Bei der Verwaltung von Grundstücken haben Bezirksämter und Universitäten erhebliche Einsparmöglichkeiten nicht ausgeschöpft und vermeidbare Ausgaben geleistet (T 98 bis 113). Zu vermeidbaren Ausgaben ist es auch bei Sozialhilfeleistungen der Bezirke gekommen, die allerdings auf Versäumnisse der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung bei der Vereinbarung von Vergütungen der stationären Pflege zurückzuführen sind (T 169 bis 179).

Wiederholt stellt der Rechnungshof erhebliche Probleme bei der Durchführung von IT-Projekten fest. So ist es beim Aufbau eines Verwaltungs- und Kontrollsystems für EU-Mittel durch die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung zu erheblichen Verzögerungen gekommen, die finanzielle Nachteile des Landes in Millionenhöhe nach sich zogen (T 229 bis 242). Ein IT-Projekt zur Modernisierung der Staatsanwaltschaften ist trotz erheblichen Mitteleinsatzes gänzlich gescheitert (T 140 bis 149).

- 8 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 bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bericht 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 (s. hierzu Anlage zum Jahresbericht 2012).

Der Rechnungshof geht davon aus, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die Erwartungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auswerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche ziehen. So sollte insbesondere der Beitrag über nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale bei der Niederschlagswasserbeseitigung den grundstücksverwaltenden Stellen Anlass geben, in ihren Bereichen bestehende Einsparmöglichkeiten zu ermitteln und zu realisieren.

3. Sonstige Berichterstattung

- 9 Der Rechnungshof kann das Abgeordnetenhaus und den Senat auch außerhalb des Jahresberichts über Prüfungsergebnisse von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 LHO). Er kann sie zudem aufgrund seiner Prüfungserfahrungen beraten (§ 88 Abs. 2 LHO). Hiermit unterstützt der Rechnungshof die parlamentarische Finanzkontrolle.

Im Jahr 2011 hat der Rechnungshof dem Abgeordnetenhaus aufgrund entsprechender Bitten des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zu folgenden Themen gesondert berichtet.

- Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO - Erkenntnisse des Rechnungshofs von Berlin zur Gründung und Steuerung der Kita-Eigenbetriebe (vgl. rote Nr. 2165 N):

Der Rechnungshof hat die bestehenden strukturellen Probleme der fünf Kita-Eigenbetriebe des Landes Berlin auf Versäumnisse bei der Gründung, die unzureichende Handhabung der Finanzierung sowie Defizite bei der gesamtstädtischen Steuerung durch die für Finanzen und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen zurückgeführt. Er hat empfohlen, das Finanzierungsmodell der Eigenbetriebe und dessen Anwendung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu evaluieren, eine datenbasierte Zielkontrolle umgehend einzuführen und auf dieser Basis eine realistische Finanzplanung für die Betriebe zu erstellen.

- Bericht gemäß § 99 LHO über die Prüfung „Einstein Stiftung Berlin“ (vgl. Drs 16/4325):

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Errichtung der Einstein Stiftung Berlin als Stiftung bürgerlichen Rechts weder eine tragfähige Konzeption noch eine den Anforderungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde lag. Die Stiftung finanzierte sich in den Jahren 2009 und 2010 ausschließlich aus Zuwendungen des Landes Berlin, um ihre satzungsgemäßen Aufgaben erfüllen zu können. Zustiftungen und Spenden konnten mangels tragfähiger Akquisitions-Strategien nicht - wie vorgesehen - eingeworben werden. Ohne dieses zusätzliche Kapital von privater Seite bleibt die Stiftung auf Dauer von der institutionellen Förderung des Landes Berlin abhängig. Zudem haben die damalige Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung als Zuwendungsgeberin und die für die Geschäftsführung der Stiftung Verantwortlichen bei der Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen in erheblichem Umfang gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen. Der Rechnungshof hat auf das Erfordernis hingewiesen, kurzfristig die Bedingungen für die Arbeitsfähigkeit und erfolgreiche Erfüllung des Stiftungszwecks zu schaffen.

4. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

- 10 Der Rechnungshof überwacht, ob geprüfte Stellen die notwendigen Konsequenzen ziehen, zugesagte Verbesserungen umsetzen und vom Abgeordnetenhaus erteilte Auflagen erfüllen. Soweit Mängel fortbestehen, macht der Rechnungshof, ggf. auch durch erneute Berichterstattung, hierauf aufmerksam. Der Rechnungshof wirkt mit Nachdruck darauf hin, dass aus Fehlern in der Vergangenheit die notwendigen Folgerungen für die Zukunft gezogen und finanzielle Nachteile für Berlin vermieden werden.

II. Finanzlage des Landes Berlin

Die Finanzlage des Landes Berlin ist trotz geringfügiger Verbesserungen unverändert dramatisch. In den nächsten Jahren werden nach den Planungen erneut umfangreiche Kredite aufgenommen. Das Land muss nach der neuen Schuldenregel im Grundgesetz sicherstellen, dass der Haushalt im Jahr 2020 grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Außerdem setzt die Gewährung von Konsolidierungshilfen für den Zeitraum 2011 bis 2019 einen kontinuierlichen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits voraus. Alle Planungen und Planungsvorstellungen haben sich diesen Vorgaben unterzuordnen.

1. Allgemeines

- 11 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, der Finanzierungs- und Primärsalden auf und befasst sich mit ausgewählten Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage. Da das Haushaltsgesetz 2012/2013 bis zur Veröffentlichung des Jahresberichts noch nicht vom Parlament verabschiedet worden ist, sind in den nachfolgenden Ausführungen für beide Jahre die Daten aus der vom Senat vorgelegten Finanzplanung 2011 bis 2015 zugrunde gelegt.

Aufgrund der im Jahr 2009 in das Grundgesetz aufgenommenen Begrenzungsregelung für die Schuldenaufnahme (Schuldenregel) ist zu berücksichtigen, dass die Länder vom Jahr 2020 an grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahmen auskommen müssen. Zudem hat das Land von 2011 bis 2019 die Bedingungen für die Zahlung von Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt einzuhalten. Diese Mittel dienen als Hilfe zur Einhaltung der Schuldenregel.

Mit der erstmaligen Bewertung der Haushaltslage von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat im Mai 2011 wurde für das Land Berlin festgestellt, dass eine Haushaltsnotlage droht. Der Senat hat ein Sanierungsprogramm zur Verhinderung der Haushaltsnotlage vorgelegt und muss die darin enthaltenen Schritte zum Abbau der Nettokreditaufnahme einhalten.

2. Entwicklung des Finanzierungssaldos

12 Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2007 bis 2015 stellt sich nach der Finanzplanung wie folgt dar:

Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos¹

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben	2007	2008	2009	2010	2011 ²	2012 ³	2013 ³	2014 ³	2015 ³
	- Mio. € -								
Bereinigte Einnahmen = Summe der laufenden und investiven Einnahmen	20 801,6	21 840,4	19 598,7	20 254,6	20 788,2	20 963,0	21 483,0	21 836,0	22 155,0
Bereinigte Ausgaben = Summe der Personal- und konsumtiven Sachausgaben, der Zinsausgaben, Tilgungen und Investitionsausgaben	20 710,7	20 853,6	21 039,1	21 668,8	21 907,7	22 120,0	22 245,0	22 317,0	22 389,0
Finanzierungssaldo	90,9	986,8	-1 440,3	-1 414,2	-1 119,5	-1 157,0 ⁴	-762,0 ⁴	-481,0 ⁴	-234,0 ⁴

¹ Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen, Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten ergeben sich durch Rundungsdifferenzen

² vorläufiger Jahresabschluss (Gruppierungsübersicht der Senatsverwaltung für Finanzen), Stand: 5. Januar 2012

³ Finanzplanung 2011 bis 2015

⁴ Der Finanzierungssaldo weicht aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden gegenüber den Beträgen in den Haushaltsrechnungen bzw. in der Finanzplanung 2011 bis 2015 geringfügig ab. Für die Jahre 2014 und 2015 wurde, abweichend von der Finanzplanung, der in Zeile 16 der Eckwertetabelle ausgewiesene „Handlungsbedarf“ mit berücksichtigt.

Wie Ansicht 1 zeigt, verzeichnete der Landeshaushalt in den Jahren 2007 und 2008 einen Finanzierungsüberschuss, seit dem Jahr 2009 jedoch wieder ein Finanzierungsdefizit. Als Ausgleich wurden und werden neue Kredite am Kreditmarkt aufgenommen, die die Schulden bis zum Jahr 2015 auf ca. 65,6 Mrd. € anwachsen lassen.

Das Finanzierungsdefizit im Jahr 2009 wurde weitgehend durch den einschneidenden Rückgang der Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich verursacht, der zum einen konjunkturell bedingt und zum anderen auf dauerhaft angelegte Steuerrechtsänderungen (z. B. Tarifabsenkungen bei der Lohnsteuer) zurückzuführen war. Mit der im Jahr 2010 einsetzenden konjunkturellen Erholung steigen die bereinigten Einnahmen wieder an; das Niveau des Jahres 2008 wird nicht vor dem Jahr 2014 wieder erreicht sein.

Im Vergleich zur vorangegangenen Finanzplanung 2010 bis 2014 zeigen die aktuellen Planungen einen günstigeren Verlauf. Für die Jahre 2012 bis 2014 sind insgesamt fast 3,4 Mrd. € mehr Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Zuweisungen vom Bund vorgesehen. Dabei berücksichtigt sind bereits die Belastungen aus der (jährlichen) Absenkung der Bundesergänzungszuweisung nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz von insgesamt 282 Mio. €.

3. Verschuldungslage

- 13 Die Schulden des Landes Berlin beliefen sich zum Ende des Jahres 2010 auf 61,9 Mrd. € (einschließlich inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung in Höhe von 0,6 Mrd. €) und sie werden weiter ansteigen. Im Zeitraum 2011 bis 2015 ist nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2011 und der Finanzplanung 2011 bis 2015 von einer Kreditaufnahme am Kreditmarkt in Höhe von insgesamt 3,8 Mrd. € auszugehen. Die Entwicklung der Landesschulden stellt sich damit wie folgt dar:

Ansicht 2: Schuldenstand und Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt

Jahr	Schulden ¹	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Nettokreditaufnahme
	Mio. €	v. H.	Mio. €
2007	60 124,0 ²	0,0	-2 476,7
2008	59 074,9 ^{2,3}	-1,7	-656,9 ³
2009	60 540,5 ^{2,3}	+2,5	2 773,1 ³
2010	61 910,6 ^{2,3}	+2,3	1 550,1 ³
2011	63 096,9 ³	+1,9	1 226,6 ³
2012	64 213,9	+1,8	1 154,0
2013	64 933,9	+1,1	754,0
2014	65 375,9	+0,7	475,0
2015	65 575,9	+0,3	230,0

¹ einschließlich inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (2 379 Mio. € im Jahr 2007, 2 072 Mio. € im Jahr 2008, 719 Mio. € im Jahr 2009, 571 Mio. € im Jahr 2010 und 461 Mio. € vom Jahr 2011 an)

² Schuldenstand am 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres laut Statistik über den Schuldenstand der Länder

³ einschließlich Kreditaufnahme für die Tilgung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung

Die Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen über die Entwicklung des Schuldenstandes berücksichtigt nicht die Eventualverpflichtungen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Diese beliefen sich zum Jahresende 2010 laut Haushalts- und Vermögensrechnung auf 26,7 Mrd. €. Darunter sind bis zu 21,6 Mrd. € zur Risikoabschirmung der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG vorgesehen. Hieraus ergeben sich neben der wachsenden Verschuldung weitere Risiken für den Landeshaushalt.

- 14 Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung fiel der Abschluss für das Jahr 2011 gegenüber dem Haushaltsplan positiver aus, sodass die Nettokreditaufnahme gegenüber der Haushaltsplanung um 1,5 Mrd. € auf 1,2 Mrd. € gesenkt werden konnte.

Auch die aktuellen Planungen, die insbesondere auf positive Konjunkturprognosen gestützt werden, fallen deutlich günstiger aus. Für die Jahre 2012 bis 2014 wird gegenüber der vorangegangenen Finanzplanung von einer insgesamt um 3,1 Mrd. € niedrigeren Nettokreditaufnahme ausgegangen. Dies darf jedoch nicht zu der Annahme verleiten, der Haushalt des Landes Berlin sei bald wieder im Lot. Denn die unverändert dramatische Verschuldungssituation verschlechtert sich weiter. Die Schulden belaufen sich auf mehr als das Dreifache der bereinigten Einnahmen und diese Situation wird sich auch langfristig nur unwesentlich ändern. Zudem ist ein zumindest teilweiser Abbau der Schulden nicht vorgesehen. Er wird nach den gegenwärtigen Projektionen bzw. Planungsvorstellungen frühestens im Jahr 2020 beginnen und noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Hinzu kommen schwer kalkulierbare Risiken durch die anhaltende Finanzmarktkrise.

4. **Verwaltungsvereinbarung zum Erhalt der Konsolidierungshilfe**

- 15 Seit dem Jahr 2011 gilt die neue **Schuldenregel des Grundgesetzes** für Bund und Länder. Eine Übergangsfrist gestattet es den Bundesländern allerdings, hiervon abzuweichen. Erst vom Jahr 2020 an ist es ihnen grundsätzlich untersagt, neue Kredite aufzunehmen. Dann ist eine Neuverschuldung im Konjunkturabschwung nur insoweit zulässig, als eine regelgebundene Rückführung dieser Schulden im Konjunkturaufschwung erfolgt. Darüber hinaus dürfen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notfällen, die sich staatlicher Kontrolle entziehen, neue Kredite aufgenommen werden. Das Grundgesetz schreibt aber auch hierfür die Vereinbarung von Tilgungsregelungen vor.
- 16 Als Hilfe zur Einhaltung des Kreditaufnahmeverbots vom Jahr 2020 an können die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2011 bis 2019 jährlich **Konsolidierungshilfen** von 800 Mio. € aus dem Bundeshaushalt erhalten. Finanziert werden diese hälftig von Bund und Ländern, wobei auch die Empfängerländer an der Finanzierung beteiligt werden. Der Jahresbetrag dieser Hilfen beläuft sich für Berlin auf 80 Mio. €. Unter Berücksichtigung des Eigenanteils verbleiben dem Land Konsolidierungshilfen von 58 Mio. €.

Nach den Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes müssen die Empfängerländer im Zeitraum 2011 bis 2020 ihr strukturelles Haushaltsdefizit vollständig abbauen. Ausgangspunkt ist das strukturelle Defizit 2010, welches jährlich um 10 v. H. zu verringern ist. Die Einhaltung dieser Bedingung prüft der Stabilitätsrat (vgl. T 24) für das jeweils abgelaufene Jahr anhand von Konsolidierungsberichten, die ihm die betreffenden Länder bis zum

30. April eines Jahres vorzulegen haben. Wird die Obergrenze des zulässigen Finanzierungssaldos nicht eingehalten, entfällt der Anspruch des Landes auf Konsolidierungshilfen für das jeweilige Jahr und der bereits ausgezahlte Teil der Konsolidierungshilfe muss zurückgezahlt werden.

17 Im Laufe des Jahres 2011 haben Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mit dem Bund **Verwaltungsvereinbarungen** zur Gewährung von Konsolidierungshilfen geschlossen. Die Verwaltungsvereinbarungen sind weitgehend identisch und regeln die folgenden Bereiche:

- Definition und Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos,
- Verfahren zur Konjunkturbereinigung,
- Ausgangswert des strukturellen Defizits 2010,
- Obergrenzen des strukturellen Finanzierungsdefizits 2011 bis 2020,
- Überwachung durch den Stabilitätsrat und Ausnahmesituationen,
- Auszahlungsmodalitäten und Verfahren bei Nichteinhaltung sowie
- Revisionsklausel.

18 Das strukturelle Defizit leitet sich aus dem Finanzierungssaldo des Landes ab, unter Einschluss aller staatlichen Einrichtungen mit Kreditermächtigung. Vom Finanzierungssaldo werden insbesondere der Saldo der finanziellen Transaktionen, die erhaltenen Konsolidierungshilfen sowie die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme abgezogen, um das strukturelle Defizit zu erhalten. Zu den finanziellen Transaktionen zählen nach dem hier maßgeblichen Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung alle Vorgänge, welche die Vermögenspositionen des Landes nicht verändern, wie beispielsweise Erwerb und Verkauf von Beteiligungen. Dagegen zählen Kauf und Verkauf von Liegenschaften nicht hierzu. Der nach diesem Schema ermittelte Ausgangswert für das strukturelle Defizit Berlins im Jahr 2010 wurde in der Verwaltungsvereinbarung auf knapp über 2 Mrd. € festgelegt. Dieser Betrag liegt deutlich über der Prognose des Senats vom September 2010. In der mittelfristigen Finanzplanung 2010 bis 2014 erwartete er noch für 2010 ein strukturelles Defizit von rd. 1,2 Mrd. €. In der aktuellen Finanzplanung liegt der geplante Finanzierungssaldo zwischen 2012 und 2015 in jedem Jahr unterhalb der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Obergrenze für das strukturelle Defizit.

Ansicht 3: Jährliche Obergrenzen des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß Verwaltungsvereinbarung und Senatsprognose¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	- Mio. € -										
Verwaltungsvereinbarung	2 012	1 810	1 609	1 408	1 207	1 006	805	604	402	201	0
Finanzplanung 2010 bis 2014 ²	1 200	1 080	960	840	720	600	480	360	240	120	0
Saldo des strukturellen Defizits (Verwaltungsvereinbarung abzüglich Finanzplanung 2010 bis 2014)	812	730	649	568	487	406	325	243	162	81	0
nachrichtlich: Finanzierungssaldo Finanzplanung 2011 bis 2015		1 120	1 157	762	481	234					

¹ Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfengesetz, § 4, Finanzplanung 2010 bis 2014, S. 43/44, Finanzplanung 2011 bis 2015 (s. aber Fußnote 4 zu Ansicht 1), vorläufiger Jahresabschluss 2011

² Das von der Senatsverwaltung für Finanzen für das Jahr 2010 ermittelte strukturelle Defizit wurde hier bis zum Jahr 2020 ebenfalls mit gleichmäßigen Abbauschritten ausgewiesen.

- 19 Um den Erhalt der Konsolidierungshilfen nicht zu gefährden, muss das Land Berlin den durch die am 15. April 2011 geschlossene Verwaltungsvereinbarung vorgegebenen Abbaupfad für das strukturelle Defizit strikt einhalten. Jedoch ist eine konjunkturabhängige Verschuldung zulässig, wie sie ansonsten nach dem Grundgesetz für die Bundesländer erst vom Jahr 2020 an vorgesehen ist.

Die konjunkturreagible Nettokreditaufnahme ist Kernstück der neuen Schuldenregel im Grundgesetz und steht auch im Zentrum der Verwaltungsvereinbarung. Auf Basis eines mathematischen Modells, welches sich an ein bei der EU-Kommission eingesetztes Verfahren anlehnt, wird die Konjunkturkomponente ermittelt. Für die Haushalte der Bundesländer wird dabei angenommen, dass sich Konjunkturschwankungen im Wesentlichen nur bei den Steuereinnahmen niederschlagen. Deshalb werden auch nur für diese die konjunkturellen Einflüsse berücksichtigt.

- 20 Weder die neue Schuldenregel des Grundgesetzes (Artikel 109 GG) noch die Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung haben bislang Niederschlag in der **Verfassung** oder in der **Haushaltsordnung** des Landes Berlin gefunden. Vielmehr ist der Umfang der Kreditaufnahme immer noch an die Höhe der im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben gekoppelt. Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig (Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB). Die weitgehende Wirkungslosigkeit dieser Regelung im Hinblick auf die Begrenzung der Staatsverschuldung war ein Ausgangspunkt für die vom Bundesgesetzgeber umgesetzten Vorschläge der Föderalismuskommission II zur Änderung des Grundgesetzes.

Neben Berlin hatten bis Ende 2011 nur Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und das Saarland ihre Verfassungen oder Haushaltsordnungen noch nicht an die neue Schuldenregel angepasst. Dagegen schreibt die Landesver-

fassung des Konsolidierungshilfelandes Schleswig-Holstein sowohl den Abbau des strukturellen Defizits als auch ein Neuverschuldungsverbot vom Jahr 2020 an vor. Für Sachsen-Anhalt gilt gemäß Landeshaushaltsordnung vom Jahr 2012 an ein Neuverschuldungsverbot und Bremen hat die Obergrenzen für die Nettokreditaufnahmen aus der Verwaltungsvereinbarung in die Landeshaushaltsordnung übernommen.⁶

Der Rechnungshof erwartet, dass auch das Land Berlin die Verfassung und die Haushaltsordnung im Sinne der neuen Schuldenregel ändert (vgl. Vorjahresbericht T 15 und 30).

- 21 Anpassungen des Haushaltsrechts sind auch mit Blick auf die Verwaltungsvereinbarung erforderlich. Insbesondere sollten der Abbau des strukturellen Defizits sowie Vorschriften zur Tilgung von Krediten für Ausnahmesituationen gesetzlich verankert werden. Auch sind zügig Regelungen zu treffen, welche die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ableitung des strukturellen Defizits weitgehend ausschließen. Dies betrifft insbesondere die finanziellen Transaktionen. Hierzu zählen u. a. Darlehensvergabe und -rückflüsse, deren Entwicklung Ansicht 4 entnommen werden kann.

Ansicht 4: Vergabe und Rückflüsse von Darlehen gemäß Sanierungsprogramm des Landes Berlin 2012 bis 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Summe
	- Mio. € -					
Darlehensvergabe (Obergruppe 85, 86 und 87)	250,3	232,6	200,5	184,9	152,3	1 020,6
Darlehensrückflüsse (Obergruppe 14, 17 und 18)	129,5	128,6	118,5	118,0	100,0	594,6
Saldo (Darlehensvergabe abzüglich Rückflüsse)	120,8	104,0	82,0	66,9	52,3	426,0

Der nach den Planungen erwartete Saldo zwischen der Darlehensvergabe und den Darlehensrückflüssen ist in Berlin im gesamten Zeitraum 2012 bis 2016 positiv und beträgt insgesamt 426 Mio. €. In diesem Umfang wären eine schuldenregelkonforme, konjunkturunabhängige Kreditaufnahme und ein entsprechender Anstieg der Gesamtverschuldung zulässig. Bislang haben Darlehen im Land Berlin nur eine untergeordnete Bedeutung bei der Ableitung des strukturellen Defizits. Dennoch muss für den Fall des Verzichts auf Darlehensrückzahlungen rechtlich sichergestellt werden, dass die zulässige Kreditaufnahme im selben Umfang reduziert wird. Auch die Vorschriften für Rest- und Vorgriffsermächtigungen sind anzupassen. Kredite sind zukünftig nur für Ausnahmesituationen sowie in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung zulässig. Eine darüber hinausgehende Inanspruchnahme durch Rückgriffe oder Vorgriffe auf Kreditermächtigungen widerspricht diesem Grundgedanken.

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011/2012, S. 186

- 22 In der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen wurde ein pragmatischer Ansatz zur Konjunkturbereinigung gewählt, der jedoch im Hinblick auf die **Einhaltung der Defizitobergrenzen** risikobehaftet ist. So führen Steuerentlastungen zu einem Anstieg des strukturellen Defizits, wenn nicht im Umfang der Mindereinnahmen auch die Ausgaben und damit der Finanzierungssaldo verringert werden. Dies bedeutet, dass nicht geplante Steuerentlastungen im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden müssen. Daneben bestehen weitere einnahme- und ausgabeseitige Unwägbarkeiten, welche Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo haben können. In der Finanzplanung 2011 bis 2015 geht der Senat davon aus, dass ein Sicherheitsabstand in Höhe von 2 v. H. der Steuereinnahmen zum zulässigen Defizit ausreichend ist, um konjunkturelle Schwankungen und Risiken des Haushaltsvollzugs auffangen zu können. Zu den Risiken, für die hier Vorsorge zu treffen ist, gehören auch drohende Mindereinnahmen als Folge anhängiger Steuerrechtsverfahren.
- 23 Der neu geschaffene Stabilitätsrat nimmt eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern ein. Ihm obliegt die Prüfung der jährlichen Stabilitätsberichte aller Länder. Berlin muss zusätzlich Sanierungs- und Konsolidierungsberichte vorlegen, die ebenfalls durch den Stabilitätsrat geprüft werden. Angesichts der Bedeutung dieser Berichte empfiehlt der Rechnungshof, das Abgeordnetenhaus als Haushaltsgesetzgeber frühzeitig und umfassend zu beteiligen.

5. Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

- 24 Der Stabilitätsrat überwacht fortlaufend die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern mit dem Ziel, eine Haushaltsnotlage zu vermeiden. Hierzu legen die Gebietskörperschaften dem Rat jährlich bis Mitte September einen Bericht (Stabilitätsbericht) vor, der die Haushaltslage anhand einer Mittelfristprojektion auf Basis einheitlicher Annahmen sowie auf Grundlage von vier Kennziffern (struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote, Schuldenstand je Einwohner) darstellt. Überschreiten die Kennziffern mehrheitlich die vom Stabilitätsrat beschlossenen Schwellenwerte, liegt ein Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage vor.
- 25 In seiner Sitzung am 15. Oktober 2010 bewertete der Stabilitätsrat erstmals die Haushaltslage von Bund und Ländern anhand der Stabilitätsberichte. Für das Land Berlin sowie drei weitere Länder wiesen die Kennziffern auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Zur weitergehenden Prüfung richtete der Stabilitätsrat einen Evaluationsausschuss ein. Auf dessen Empfehlung hin stellte der Stabilitätsrat mit Beschluss vom 23. Mai 2011 für das Land Berlin eine drohende Haushaltsnotlage fest.

26 Am 20. September 2011 wurde der Stabilitätsbericht 2011 dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben. Wie bereits im vorangegangenen Bericht 2010 weist die Kennziffernanalyse auch im Stabilitätsbericht 2011 auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Ansicht 5: Kennziffern der aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung für die Bewertung einer drohenden Haushaltsnotlage¹

Berlin	Ist 2009	Ist 2010	Soll 2011	Überschreitung	Entwurf HH-Plan 2012	Entwurf HH-Plan 2013	Finanzplanung 2014	Finanzplanung 2015	Überschreitung
- € je Einwohner -									
Struktureller Finanzierungssaldo	-361	-423	-746		-296	-185	-111	-45	
Schwellenwert	-403	-424	-465	nein	-565	-565	-565	-565	nein
Länderdurchschnitt	-203	-224	-265						
- v. H. -									
Kreditfinanzierungsquote	13,2	8,1	12,2		5,0	3,1	2,1	1,0	
Schwellenwert	8,8	9,2	8,9	ja	12,9	12,9	12,9	12,9	nein
Länderdurchschnitt	5,8	6,2	5,9						
- v. H. -									
Zins-Steuer-Quote	16,2	15,4	18,4		14,7	14,4	14,2	14,1	
Schwellenwert	15,2	14,7	15,7	ja	16,7	16,7	16,7	16,7	nein
Länderdurchschnitt	10,1	9,8	10,4						
- € je Einwohner -									
Schuldenstand	17 140	17 531	18 326		18 661	18 880	19 034	19 119	
Schwellenwert	13 751	14 281	14 805	ja	15 005	15 205	15 405	15 605	ja
Länderdurchschnitt	6 250	6 491	6 730						

¹ Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung vom 1. Dezember 2011

Das Land Berlin hat im Gegenwartszeitraum bei drei von vier Kennziffern die Schwellenwerte überschritten und im Finanzplanungszeitraum bei einer von vier Kennziffern. Dies bedeutet für den Finanzplanungszeitraum zwar eine Verbesserung bei der Kennziffer Zins-Steuer-Quote gegenüber dem Jahr 2010. Dennoch ist nach diesem Ergebnis erneut zu prüfen, ob dem Land Berlin eine Haushaltsnotlage droht (vgl. T 25).

- 27 Neben der Kennziffernanalyse fordert der Stabilitätsrat eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen für zwei Siebenjahreszeiträume.⁷ Ausgangspunkte sind das vergangene und das aktuelle Haushaltsjahr. Festgestellt wird, welche Zuwachsrate der Ausgaben gerade noch verhindert, dass zum Ende des jeweiligen Projektionszeitraums der Schuldenstand bei der Kennziffernanalyse auffällig wird. Liegt die höchstzulässige Ausgabenzuwachsrate um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt, wird von einem auffälligen Ergebnis ausgegangen. Sofern diese Schwellenwerte in beiden betrachteten Zeiträumen unterschritten werden, prüft der Stabilitätsrat, ob eine Haushaltsnotlage vorliegt.

Ansicht 6: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen¹

Standardprojektion für den Zeitraum	höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellenwert ²	Länderdurchschnitt	Wurde der Schwellenwert unterschritten?
2010 bis 2017	0,1	0,2	3,2	ja
2011 bis 2018	0,0	0,4	3,4	ja
nachrichtlich: ³ 2009 bis 2016	-0,3	-0,5	2,5	nein

¹ Stabilitätsbericht 2011 des Landes Berlin, S. 13

² Schwellenwert = Länderdurchschnitt abzüglich 3 v. H.

³ Stabilitätsbericht 2010 des Landes Berlin, S. 14

Nach den Vorgaben des Stabilitätsrates dürften die Ausgaben jahresdurchschnittlich nur um 0,1 v. H. bzw. gar nicht wachsen, damit der Berliner Schuldenstand jeweils zum Ende der Jahre 2017 und 2018 nicht mehr auffällig ist. Die Wachstumsraten der Ausgaben liegen in beiden Zeiträumen unter den Schwellenwerten, weshalb die Standardprojektion anders als im Jahr 2010 in beiden Zeiträumen auffällig ist.

- 28 Der Senat kritisiert die Standardprojektion. Zum einen würden im Vergleich zur Schuldenregel zu hohe Anforderungen an die Begrenzung des Ausgabenpfades gestellt. Zum anderen beeinflussten die Ausgangswerte die Ergebnisse. Um die Schuldenregel vom Jahr 2020 an erfüllen zu können, dürften nach Berechnungen des Senats die Ausgaben jahresdurchschnittlich um 0,3 v. H. steigen. Würden in der Standardprojektion außerdem für das Jahr 2011 nicht die Soll-Einnahmen, sondern die voraussichtlichen Ist-Einnahmen zugrunde gelegt, läge die zulässige Wachstumsrate der Ausgaben im Zeitraum 2011 bis 2018 mit 1,0 v. H. deutlich über der Schwelle von 0,4 v. H. Die Standardprojektion wäre unauffällig.

⁷ vgl. Beschluss des Stabilitätsrates vom 28. April 2010

- 29 Für die weitere Haushaltsüberwachung müssen vor allem die zur Haushaltsanalyse verwendeten Kennziffern evaluiert und ggf. überarbeitet werden. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Vorjahresbericht (T 19) Bedenken im Hinblick auf die Ermittlung der Schwellenwerte für die vier Kennziffern geäußert. Diese aus den Länderdurchschnitten abgeleiteten Werte sind anfällig für Extremwerte und können zu überhöhten Schwellenwerten führen.⁸ Als Ergebnis droht ein systematisch zu positiver Ausweis der Haushaltslage für die Ländermehrheit.

6. Sanierungsprogramm zur Abwehr einer Haushaltsnotlage

- 30 Für Gebietskörperschaften, denen eine Haushaltsnotlage droht, sieht das Stabilitätsratsgesetz die Vereinbarung von Sanierungsprogrammen vor. Der Senat beschloss am 11. Oktober 2011 ein Sanierungsprogramm und legte es dem Evaluationsausschuss zur Beurteilung vor. Dieser bewertete die vorgeschlagenen Maßnahmen als „überwiegend dauerhaft wirkender, struktureller Natur und in ... der alleinigen Verantwortung des Landes (liegend)“.⁹ Am 1. Dezember 2011 beschloss der Stabilitätsrat, auf dieser Grundlage ein Sanierungsprogramm mit dem Land Berlin zu vereinbaren.

Das Sanierungsprogramm bezieht sich auf die Jahre 2012 bis 2016 und gliedert sich in drei Teile. Der Sanierungspfad gibt die Abbauschritte der Nettokreditaufnahme wieder, die Sanierungsplanung entspricht der um das Jahr 2016 erweiterten Finanzplanung 2011 bis 2015, während die Sanierungsmaßnahmen auf dem Entwurf des Doppelhaushalts 2012/2013 beruhen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat die Sanierungsplanung und die Sanierungsmaßnahmen konsequent umsetzt.

7. Entwicklung der Haushaltseckwerte

- 31 Im Zeitraum 2007 bis 2015 entwickeln sich die Einnahmen und Ausgaben des Landes nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen wie folgt:

⁸ vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), 2010, Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage

⁹ Bewertung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 des Landes Berlin durch den Evaluationsausschuss

Ansicht 7: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben¹

Art der Einnahmen und Ausgaben	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	- Mio. € -								
EINNAHMEN									
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	10 028,0	10 652,8	9 698,4	10 479,6	10 832,9	11 021,0	11 541,0	11 915,0	12 320,0
Länderfinanzausgleich	2 889,7	3 267,0	3 067,3	2 923,5	2 616,4	3 170,0	3 273,0	3 382,0	3 475,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2 938,1	2 997,2	2 862,0	2 805,2	2 807,4	2 721,0	2 640,0	2 543,0	2 451,0
Sonstige Einnahmen ²	7 578,7	4 875,0	2 882,8	4 684,0	5 178,4	4 593,0	4 499,0	4 464,0	4 376,0
Nettokreditaufnahme	-2 476,7	-656,9	2 773,1	1 550,1	1 226,6	1 154,0	754,0	475,0	230,0
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	20 012,5	20 795,5	19 448,3	20 031,9	20 618,1	20 831,0	21 351,0	21 704,0	22 023,0
Gesamteinnahmen	20 957,8	21 135,1	21 283,6	22 442,3	22 661,6	22 659,0	22 707,0	22 779,0	22 852,0
AUSGABEN									
Personalausgaben	6 232,1	6 288,5	6 281,9	6 460,2	6 606,8	6 728,0	6 831,0	6 935,0	7 021,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	10 307,4	10 757,0	10 939,8	11 183,3	11 501,5	11 416,0	11 419,0	11 421,0	11 400,0
Investitionsausgaben	1 657,9	1 446,5	1 543,4	1 772,5	1 533,8	1 531,0	1 512,0	1 424,0	1 384,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 465,8	2 303,0	2 233,3	2 207,7	2 225,5	2 267,0	2 309,0	2 364,0	2 414,0
Sonstige Ausgaben	294,6	340,1	285,2	818,7	764,5	578,0	497,0	551,0	558,0
Anpassung (Handlungsbedarf)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-55,0	-66,0
BIH ³	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	140,0	140,0	140,0	140,0
Primärausgaben = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	18 244,9	18 550,6	18 805,8	19 461,0	19 682,2	19 853,0	19 936,0	19 953,0	19 975,0
Gesamtausgaben	20 957,8	21 135,1	21 283,6	22 442,3	22 631,9	22 660,0	22 708,0	22 780,0	22 851,0
Primärsaldo	1 767,6	2 245,0	642,6	570,9	935,9	978,0	1 415,0	1 751,0	2 048,0

¹ Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen, Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten ergeben sich durch Rundungsdifferenzen

² Die im jährlichen Verlauf sehr hohen bzw. niedrigen Einnahmen in den Jahren 2007 bzw. 2009 resultieren aus der haushaltsmäßigen Abwicklung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung.

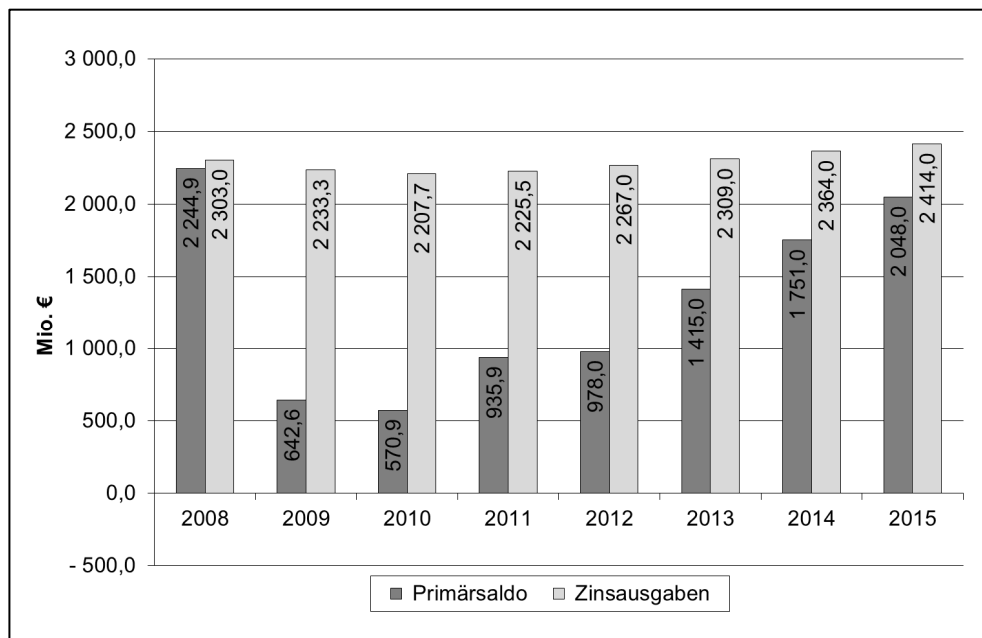
³ Risikoabschirmung der Berliner Immobilien Holding GmbH (BIH)

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss konnte das Haushaltsjahr 2011 insbesondere aufgrund der eingetretenen konjunkturellen Erholung und der damit verbesserten Einnahmesituation positiver als geplant abgeschlossen werden. Die Steuereinnahmen lagen 1 140 Mio. € über den Planungen. Dagegen fielen die Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen um 209 Mio. € niedriger aus als veranschlagt. Sowohl das geplante Einnahme- als auch das geplante Ausgabevolumen wurden leicht überschritten.

Die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen übersteigen nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2011 die geplanten Ansätze um 930 Mio. €. Nach der Steuerschätzung vom November 2011 werden sie im Jahr 2013 um 60 Mio. € und im Jahr 2014 um 77 Mio. € höher sein als nach der Finanzplanung 2011 bis 2015 vorgesehen.

32 Der Primärsaldo zeigt auf, inwieweit die Primäreinnahmen (laufende Einnahmen) zur Finanzierung der Primärausgaben (laufende Ausgaben ohne Zinsaufwendungen) ausreichen. Ansicht 8 lässt erkennen, dass bis zum Jahr 2015 ein stetig steigender Primärüberschuss erzielt werden soll. Sie verdeutlicht aber auch, dass die Überschüsse, die das Land bisher erwirtschaftete bzw. erwirtschaften will, im gesamten Zeitraum bei Weitem nicht ausreichen, um die jährlichen Zinsausgaben zu finanzieren. Auch deshalb ist eine weitere Nettokreditaufnahme vorgesehen.

Ansicht 8: Primärsaldo und Zinsausgaben

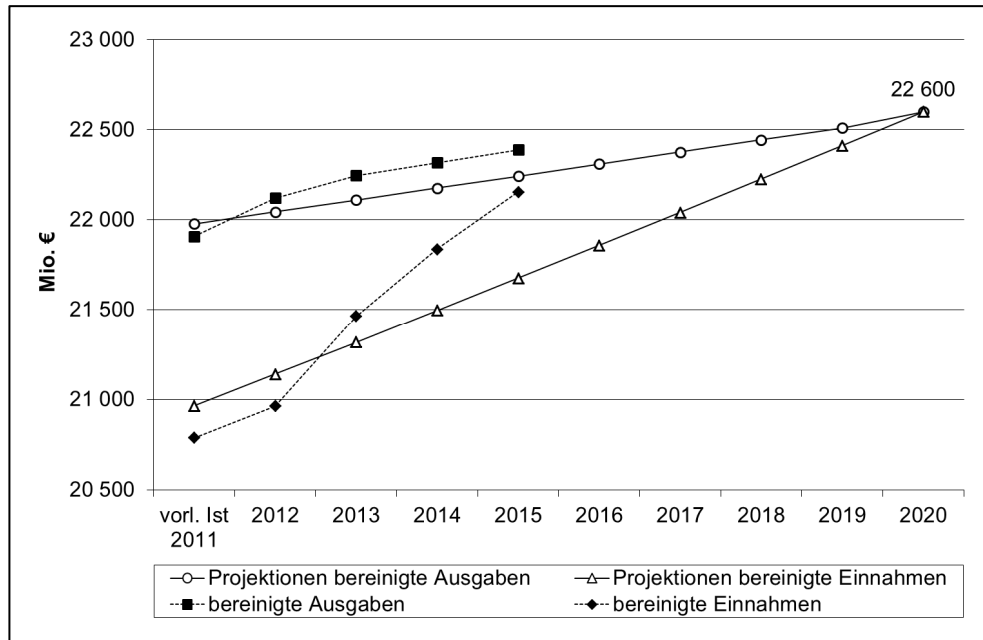


Dabei sind Risiken aus einem eventuellen Zinsanstieg noch nicht berücksichtigt. Allein für die im Zeitraum 2012 bis 2015 geplante Nettokreditaufnahme von insgesamt 2,6 Mrd. € würde eine Zinserhöhung um 0,5 Prozentpunkte zu zusätzlichen jährlichen Belastungen von 13 Mio. € führen. Unter der Annahme, dass etwa 10 v. H. der Gesamtschulden jährlich umzuschulden sind, kämen z. B. bezogen auf den Schuldenstand zum Ende des Jahres 2011 bei Zinserhöhungen in gleicher prozentualer Höhe weitere jährliche Belastungen von ca. 31,5 Mio. € hinzu.

- 33 Mit dem Inkrafttreten der neuen Schuldenregel hat der Senat **Projektionen** angestellt, wie das Land vom Jahr 2020 an ohne Neuverschuldung auskommen könnte. Auf der Grundlage einer prognostizierten Steigerung der bereinigten Einnahmen um durchschnittlich 0,8 v. H. pro Jahr kam er zu dem Ergebnis, dass die bereinigten Ausgaben beginnend mit dem Jahr 2011 um maximal 0,3 v. H. jährlich steigen dürfen. Ansicht 9 zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben entsprechend dem vorläufigen Ist 2011 und der Finanzplanung 2011 bis 2015 im Vergleich zu den Projektionen bis zum Jahr 2020. Obwohl die bereinigten Einnahmen wesentlich höher ausfielen als geplant, liegen sie noch unterhalb der ursprünglichen Projektionen. Bis zum Jahr 2015 werden sie sich voraussichtlich besser entwickeln und deutlich über der Projektionslinie liegen. Die bereinigten Ausgaben haben die Projektionslinie nahezu erreicht und übersteigen sie vom Jahr 2012 an. Die Ausgaben für die Risikoabschirmung der BIH sind dabei mit berücksichtigt.

Ausgehend von der verbesserten Einnahmesituation 2011 steigen die bereinigten Einnahmen bis zum Jahr 2015 nach der Finanzplanung jährlich um durchschnittlich 1,6 v. H. Der Senat geht für diesen Zeitraum von einer kontinuierlichen konjunkturellen Aufwärtsentwicklung und von steigenden Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich aus. Gleichwohl weist er auf hohe Unsicherheiten hin, die die Wirtschaftsentwicklung beeinflussen können und sich negativ auf die finanzpolitische Situation des Landes auswirken würden.

Ansicht 9: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben nach den Projektionen¹ bis 2020 und nach dem vorläufigen Ist 2011 bzw. der Finanzplanung 2011 bis 2015



¹ Projektionen Finanzplanung 2010 bis 2014, S. 42

34 Die durchschnittliche Erhöhung der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen für den Zeitraum zwischen den Jahren 2011 und 2015 beläuft sich auf 2,9 v. H. Die Projektionen bis zum Jahr 2020, denen ein Durchschnittswert von 2,3 v. H. zugrunde gelegt wurde¹⁰, werden damit überschritten. Diese günstigen Einnahmeerwartungen haben sich mit der Steuerschätzung vom November 2011 bestätigt. Da die Prognose sowohl für den Finanzplanungszeitraum als auch für die weitere Entwicklung bis zum Jahr 2020 mit großen Unsicherheiten verbunden ist, müssen **Mehreinnahmen** zur Minderung der Nettokreditaufnahme eingesetzt werden. Eine Gegenüberstellung der Planungsdaten aus den Finanzplanungen 2010 bis 2014 und 2011 bis 2015 zeigt aber für die vergleichbaren Jahre 2012 bis 2014, dass der Senat nicht alle Mehreinnahmen zur Minderung der Nettokreditaufnahme einsetzen will.

¹⁰ Finanzplanung 2010 bis 2014, S. 41

Ansicht 10: Salden der Einnahmen und der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt aus den Finanzplanungen 2010 bis 2014 und 2011 bis 2015

Jahr	Mehreinnahmen Steuern, Länderfinanzausgleich und Zuweisungen vom Bund	Verringerung der Nettokreditaufnahme	Differenz
	- Mio. € -		
2012	+1 133,0	-952,0	181,0
2013	+1 156,0	-1 113,0	43,0
2014	+1 104,0	-1 045,0	59,0

In den Berechnungen sind bereits die Absenkungen der Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen (nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz) berücksichtigt.

In Ansicht 10 sind die Einnahmeerwartungen nach der Steuerschätzung vom November 2011, die höher sind als in der Finanzplanung 2011 bis 2015, noch nicht erfasst. Wenn sie sich erfüllen, kann mit weiteren Mehreinnahmen von 256 Mio. € gerechnet werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Mehreinnahmen - wie vom Senat angekündigt - vollständig zur Minderung der Nettokreditaufnahme eingesetzt werden.

- 35 Diese Maßgabe ist insbesondere deshalb von grundlegender Bedeutung, weil die Einnahmestruktur des Landes Berlin eine nur begrenzte Einnahmeautonomie erkennen lässt und eine anhaltende Abhängigkeit der Finanzpolitik des Landes von den bundesstaatlichen Hilfen und von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen sichtbar macht. Fast drei Viertel der Einnahmen des Landes werden aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen erzielt.
- 36 Die Entwicklung der Steuern bzw. einzelner Steuerarten ist erheblichen Schwankungen unterworfen, wie die vergangenen Jahre gezeigt haben:

Ansicht 11: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer	Umsatzsteuer	Einfuhrumsatzsteuer	Grundsteuer	Grundsteuer	Grund-erwerbsteuer
- Mio. € -										
2007	2 509,1	515,6	221,3	212,7	1 172,8	2 599,0	721,9	720,6		660,0
2008	2 643,7	644,4	270,4	314,7	1 168,6	2 940,1	777,1	718,2		500,6
2009	2 587,1	553,6	99,4	28,2	961,7	3 210,0	635,4	735,8		304,5
2010	2 600,2	730,7	308,3	217,4	1 223,6	3 014,8	818,8	747,3		393,8
2011	2 831,7	760,0	240,9	334,7	1 244,7	2 818,8	959,9	761,1		484,5

Ansicht 11 verdeutlicht die überwiegend positive Entwicklung der Steuereinnahmen. Der Rechnungshof weist jedoch auf die Unsicherheiten infolge konjunktureller Schwankungen oder aufgrund von Steuerrechtsänderungen hin (vgl. T 22 und 34).

- 37 Mit der Finanzplanung 2011 bis 2015 hält der Senat an der langfristigen Strategie fest, den Ausgabenzuwachs auf jährlich höchstens 0,3 v. H. zu begrenzen.

Allerdings hat der Senat den Berechnungen über die jährlichen Steigerungen eine „maßgebliche Ausgabenlinie“ und nicht die bereinigten Ausgaben zugrunde gelegt. Insbesondere hat er die vom Jahr 2012 an neu geplanten Ausgaben für die Risikoabschirmung der BIH mit jährlich 140 Mio. € nicht berücksichtigt. Diese **zusätzlich anfallenden Ausgaben** werden im Rahmen der Langfristprojektionen nicht ausgeglichen. Die bereinigten Ausgaben einschließlich der Risikoabschirmung steigen im Finanzplanungszeitraum im Durchschnitt um 0,54 v. H. (vgl. T 33).

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat seinen Betrachtungen vergleichbare Daten zugrunde legt und die Einhaltung der Ausgabenlinie nicht durch die Separierung einzelner Tatbestände justiert.

- 38 In der Finanzplanung 2011 bis 2015 erklärt der Senat, es sei eines der größeren haushaltspolitischen Missverständnisse, dass es Aufgabe einer wirkungsvollen Konsolidierungspolitik sei, die Ausgaben abzusenken. Eine solche Vorstellung möge zwar für kurze Einschnitte zutreffend sein, treffe aber nicht den Kern einer langfristigen, auf Nachhaltigkeit angelegten Konsolidierungspolitik. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Konsolidierungsziel nicht nur darin besteht, Ausgaben und Einnahmen künftig ohne neue Kreditaufnahmen auszugleichen. Vielmehr muss auch die bestehende Schuldenlast reduziert werden. Außerdem muss auch Vorsorge getroffen werden, um Einnahmerückgänge auszugleichen, die aus Entscheidungen des Landesgesetzgebers resultieren, wie z. B. im Falle der geplanten Abschaffung des Straßenausbaubeitragsgesetzes. Ohne eine konsistente Haushalts- und Finanzpolitik drohen Fehlschläge bei der Umsetzung der bestehenden Konsolidierungsverpflichtungen und beim Schuldenab-

bau. Ausgehend von der bisherigen Finanzplanung besteht insbesondere auf der Ausgabenseite weiterer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine nachhaltige Konsolidierung.

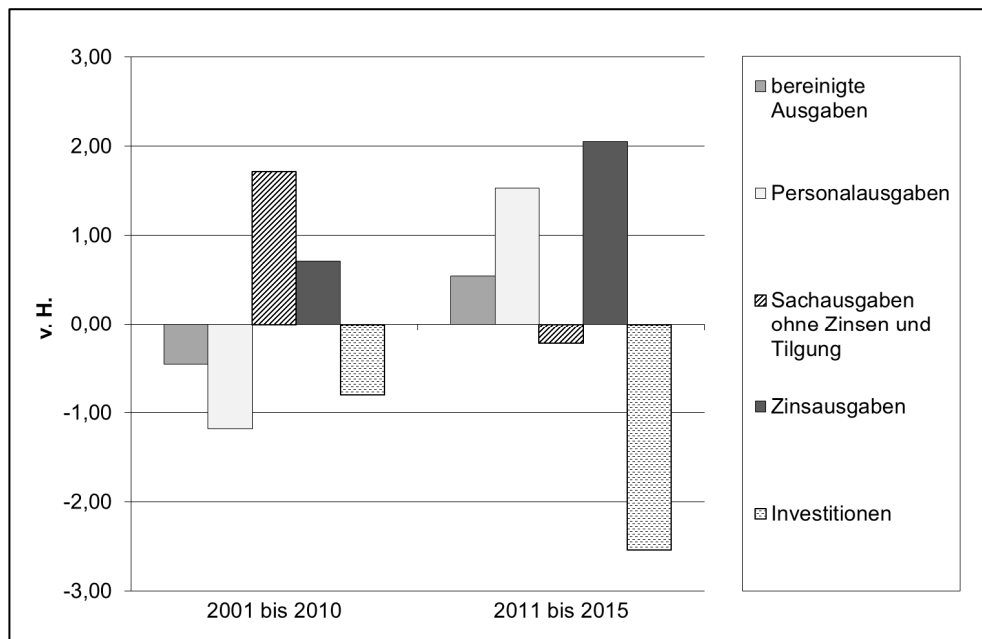
- 39 Die **Personalausgaben** beliefen sich im Jahr 2011 auf 6 606,8 Mio. €. Sie lagen damit um 146,7 Mio. € über dem Wert des Vorjahres und um 10,3 Mio. € über dem Ansatz. Die Überschreitung ist überwiegend in dem Anstieg der Versorgungsausgaben sowie der Beihilfeaufwendungen in Höhe von insgesamt 69 Mio. € begründet. Darüber hinaus waren die finanziellen Auswirkungen des TdL¹¹-Tarifabschlusses vom März 2011 (Mehrbelastung von 22 Mio. €) noch nicht im Ansatz enthalten.

Die Gehälter und Entgelte für die aktiv Beschäftigten machen mit 75 v. H. den größten Teil aus. Nachdem sie bis zum Jahr 2009 stetig gesunken waren, ist seit dem Jahr 2010 wieder ein Anstieg zu verzeichnen. Insgesamt erhöhten sich diese Ausgaben seit dem Jahr 2007 um 177 Mio. € (3,7 v. H.). Die Personalausgaben insgesamt stiegen gegenüber dem Jahr 2007 um 375 Mio. € (6,0 v. H.) an. Die Versorgungsbezüge wuchsen im selben Zeitraum um 119 Mio. € (10,1 v. H.) auf 1 295 Mio. € und die Beihilfeleistungen um 80 Mio. € (28,4 v. H.) auf 360 Mio. € an.

- 40 Vergleicht man die Entwicklung der wesentlichen Ausgabenblöcke über einen längerfristigen Zeitraum seit dem Jahr 2001 mit dem Finanzplanungszeitraum wird deutlich, welche Bereiche Konsolidierungsbeiträge geleistet haben bzw. leisten werden. Der Rückgang der bereinigten Ausgaben vom Jahr 2001 bis zum Jahr 2010 resultierte insbesondere aus einer - auch durch Trägerwechsel erreichten - Verringerung der Personalausgaben und der Investitionsausgaben. Im Investitionsbereich sorgte lediglich das Konjunkturpaket II im Jahr 2010 für einen vorübergehenden Anstieg. Nach der aktuellen Finanzplanung werden nur die Investitionsausgaben deutlich abgesenkt. Weitere **Konsolidierungsschwerpunkte** lassen sich auf der Ausgabenseite für diesen Zeitraum nicht erkennen. Insbesondere die Ausgaben für Personal steigen trotz geplanten Stellenabbaus wieder an. Deutlich wird auch, dass die Zinsausgaben schneller steigen als in den vergangenen Jahren, was die Konsolidierungserfordernisse in den anderen Bereichen noch verstärkt.

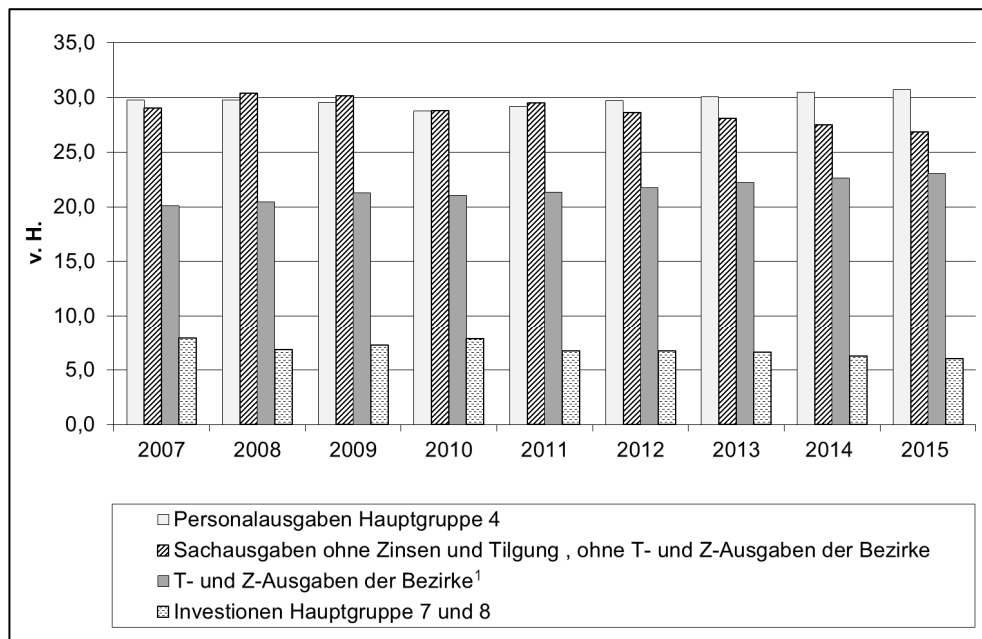
¹¹ Tarifgemeinschaft deutscher Länder

Ansicht 12: Durchschnittliche jährliche Entwicklung wesentlicher Ausgabenblöcke



- 41 Geringfügig sinken im Finanzplanungszeitraum auch die Sachausgaben (ohne Zins und Tilgung), während sie zwischen 2001 und 2010 jahresdurchschnittlich anstiegen. Um ein differenzierteres Bild der Ausgabenstruktur zu bekommen, werden aus den Sachausgaben die Transferausgaben der Bezirke herausgelöst. Die Entwicklung dieser „bereinigten“ Sachausgaben, der Transferausgaben sowie der Ausgaben für Personal und Investitionen im Zeitraum 2007 bis 2015 gibt Ansicht 13 wieder:

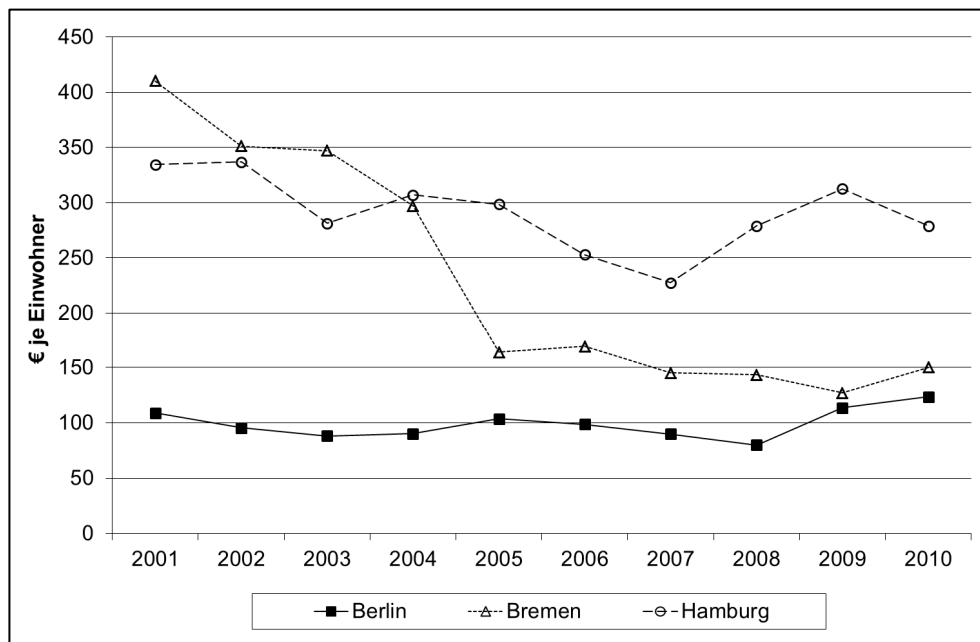
Ansicht 13: Anteile wesentlicher Ausgabeblöcke an den Gesamtausgaben



¹ Ist-Ausgaben für die Jahre 2007 bis 2010, vom Jahr 2011 an mit einer jährlichen Steigerung von 2,2 v. H. (s. Finanzplanung 2011 bis 2015, S. 42), die Ist-Ausgaben für das Jahr 2011 sind noch nicht bekannt

Mit zusammen annähernd 60 v. H. haben die Personalausgaben und die „bereinigten“ Sachausgaben den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Auffällig ist zudem, dass der Anteil der Transferausgaben der Bezirke im Betrachtungszeitraum von 20,1 v. H. auf 23,0 v. H. steigt. Der Rechnungshof erwartet daher, dass auch hier weitere Konsolidierungspotenziale erschlossen werden.

- 42 Bedenklich ist, dass der mit deutlich weniger als 10 v. H. sehr geringe Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben im Finanzplanungszeitraum weiter sinkt. Im Stadtstaatenvergleich sind die Investitionsausgaben je Einwohner deutlich geringer als in Bremen oder Hamburg. Besonders problematisch ist der Abstand bei den Sachinvestitionen.

Ansicht 14: Sachinvestitionen¹ in Berlin, Bremen und Hamburg²

¹ In die Sachinvestitionen gehen die Obergruppe 7 sowie die Gruppen 81 und 82 ein.

² Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), 2011, Vierteljahreskassenstatistik der Einnahmen und Ausgaben - Jahresergebnisse - seit 2001 - Länder einschließlich Gemeinden

Im Fortschrittsbericht 2010 sieht der Senat in den unterproportionalen Investitionsausgaben den Ausdruck einer strikten Konsolidierungspolitik.¹² Der Senat verkennt, dass hier notwendige Investitionen zulasten zukünftiger Haushalte und Generationen verschoben werden. Anders als Bremen und Hamburg bekommt Berlin bis zum Jahr 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft, aber auch zum Schließen der Infrastrukturlücke. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, die vom Bund bis zum Jahr 2019 bereitgestellten Mittel verstärkt zum Abbau der Infrastrukturlücke einzusetzen.

8. Zusammenfassung

- 43 Der Rechnungshof erwartet im Kontext der neuen Schuldenregel des Grundgesetzes zur dauerhaften Entlastung des Landeshaushalts eine frühzeitige und zügige Umsetzung der erforderlichen Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen. Das betrifft insbesondere

¹² Fortschrittsbericht Aufbau Ost des Landes Berlin für das Jahr 2010, S. 7

- die konsequente Umsetzung des Sanierungsprogramms (vgl. T 30) und
- den vollständigen Einsatz der zu erwartenden Mehreinnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich zur Minderung der Nettokreditaufnahme (vgl. T 34).

Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass

- die neue Schuldenregel zügig in die Landesverfassung und die Landeshaushaltsordnung aufgenommen wird (vgl. T 20 und 21),
- die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel weder durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung noch durch Zulassung von Ausnahmetatbeständen umgangen oder ausgehöhlt werden (vgl. T 21) und
- in zukünftige Konsolidierungsüberlegungen bzw. -konzepte insbesondere auch die Ausgabenseite unter Berücksichtigung einer tragfähigen Ausgabenstruktur einbezogen wird (vgl. T 38 und 40 bis 42).

III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2010

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2010

Die vom Senat vorgelegte Haushaltsrechnung ist nachvollziehbar. Die Vermögensrechnung ist dagegen unvollständig und fehlerbehaftet.

Haushaltsplan

44 Der Haushaltsplan 2010 ist durch das Haushaltsgesetz 2010/2011 (HG 10/11) vom 17. Dezember 2009 in Einnahmen und Ausgaben auf 22 633 093 100 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 6 289 588 300 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 15 848 932 400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 6 234 445 300 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 6 784 160 700 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 55 143 000 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

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

Rechnungslegung (Termin und Umfang)

45 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2010 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 30. August 2011 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 5. September 2011 vor (Drs 17/0014). Damit ist der Senat dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe nachgekommen.

Bis zum 30. September 2011 lagen die Jahresabschlüsse von zwei Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von vier Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) nicht vor. Die Unterlagen wurden bis auf den Jahresabschluss des Krematoriums Berlin nachgereicht. Der Rechnungshof erwartet insoweit die Nachlieferung und künftig die Beachtung der Fristen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist ihrer Pflicht gemäß § 85 Nr. 2 LHO, der Haushaltsrechnung eine „Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand des Sondervermögens Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ beizufügen, nachgekommen. Soweit Sondervermögen kaufmännisch buchen, können die Einnahmen, Ausgaben und der Bestand den Jahresabschlussunterlagen entnommen werden. Insoweit hält der Rechnungshof eine gesonderte Aufstellung für entbehrlich.

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

Haushaltsrechnung

- 47 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Diese Bücher werden im Rahmen der Kassenwirtschaft geführt und weisen zum Jahresschluss die Buchungsergebnisse aus. Die Kassenwirtschaft wiederum basiert auf Anordnungen im Rahmen der Mittelbewirtschaftung.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat - wie in den Vorjahren - die Haushaltsrechnung nicht auf der Grundlage der abgeschlossenen Kassensbücher, sondern aus den Abschlusszahlen der Mittelbewirtschaftung erstellt. Um die Datenbestände der Kassenwirtschaft zu berücksichtigen, nimmt sie zum Jahresabschluss einen Abgleich der Module vor. Hierbei aufgedeckte Differenzen werden geklärt, und deren Bereinigung wird dokumentiert. Die in der Mittelbewirtschaftung aufgeführten Beträge stimmen insoweit mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mit Schreiben vom 25. Juli 2011 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2010 beizufügenden Anlage (**Nachweisung der Kassenreste**) die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach ihrer Feststellung beruhen die Abweichungen auf falschen Summen bei den Anordnungssollbeträgen. In der Nachweisung sind danach das Anordnungssoll und die Kassenreste jeweils insgesamt um 78 124,63 € zu gering ausgewiesen.

- 48 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2010 folgendes Gesamtergebnis aus:

Ansicht 15: Gesamtergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	22 442 253 758,96	22 442 253 758,96
verbliebene Haushaltsreste	0,00	265 816 496,58
Rechnungssoll	22 442 253 758,96	22 708 070 255,54
Ansatz	22 633 093 100,00	22 633 093 100,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	247 539 112,16
Abschlussresultate der Vorjahre	(+) 80 769 468,88	(+) 80 769 468,88
Gesamtsoll	22 713 862 568,88	22 961 401 681,04
Differenz ungünstiger	271 608 809,92	
Differenz günstiger		253 331 425,50
Fehlbetrag nach der Rechnung	18 277 384,42	

- 49 Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren sind höher als die in der Haushaltsrechnung des Vorjahres ausgewiesenen verbliebenen Haushaltsreste, obwohl die Beträge übereinstimmen müssen. Die Differenz von insgesamt 861 690,00 € wurde in der Haushaltsrechnung von der Senatsverwaltung für Finanzen mit einer zugelassenen zusätzlichen Restebildung für im Haushaltsjahr 2008 versäumte Restebildungen aus zweckgebundenen Einnahmen im Kapitel 0510 - Senatsverwaltung für Inneres und Sport - Sport - und im Kapitel 0512 - Sportforum - erläutert (vgl. Erläuterung im Druckstück S. 228 und 229).

- 50 Das **kassenmäßige Jahresergebnis** als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 22 442 253 758,96 € betragen.

Dieser Ausgleich wurde am 22. Februar 2011 durch Umbuchung von insgesamt 72 648 748,85 € der im Haushaltsjahr 2010 aufgenommenen Darlehen in das Haushaltsjahr 2011 erzielt (vgl. T 69).

Das **kassenmäßige Gesamtergebnis** weicht insgesamt vom kassenmäßigen Jahresergebnis in Höhe von 75 736 795,10 € ab. Dies beruht auf dem Ausweis der von den Bezirken Mitte, Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf aus den Jahren 2007 und 2008 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisse“ (Fehlbeträge). Im Haushaltsjahr 2010 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2008 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2008 ausgewiesenen Betrag von 62 608 688,66 € nicht (vgl. T 52).

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

Ansicht 16: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2007	+213,2	+1,0	+63,0	+0,4	+150,2	+2,5
2008	+177,3	+0,8	+221,0	+1,5	-43,6	-0,7
2009	+148,5	+0,7	-58,6	-0,4	+207,1	+3,4
2010	+1 158,6	+5,4	+402,0	+2,7	+756,7	+12,0

Ansicht 17: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2007	+213,2	+1,0	+160,4	+1,1	+52,7	+0,9
2008	+177,3	+0,8	+132,1	+0,9	+45,3	+0,7
2009	+148,5	+0,7	+15,8	+0,1	+132,7	+2,2
2010	+1 158,6	+5,4	+333,1	+2,2	+825,5	+13,1

52 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit -1 413 642 213,18 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO).

Er entwickelte sich seit dem Jahr 2007 wie folgt:

Ansicht 18: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2007	+85,2
2008	+981,0
2009	-1 438,3
2010	-1 413,6

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

Die **Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2008 der Bezirke Mitte, Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf** wurden wegen der entsprechenden Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln in die Berechnung einbezogen. Beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist hingegen ausgewiesen, dass davon ein Betrag von 62 608 688,66 € faktisch noch nicht ausgegli-

chen ist. Der Rechnungshof hat die damit einhergehende Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in den letzten Jahresberichten bemängelt (vgl. Vorjahresbericht T 36 und 38). Den Bezirken wurde auf der Grundlage von Konsolidierungskonzepten gestattet, den Ausgleich ihrer Fehlbeträge über Jahre zu strecken. Das Abgeordnetenhaus hat somit den Verstoß hingenommen. Mit dem Ausweis als haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist der Haushaltsrechnung nunmehr der nicht ausgeglichene Betrag zu entnehmen. Um diesen ist der Finanzierungssaldo aufgrund der erfolgten Ausgleichsbuchungen zu günstig ausgewiesen.

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos werden die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen berücksichtigt.

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein Minusbetrag von 106 678 852,75 € ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote erläutert, insbesondere auf Buchungen zur **Tilgung des** im Jahr 2007 aufgenommenen **inneren Darlehens** aus der Rücklage Risikoabschirmung zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt nicht bei einem Ausgabetitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 - Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) - gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung der Tilgung 41 456 772,17 €.

- 53 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO beträgt unter Berücksichtigung der in T 49 genannten zugelassenen zusätzlichen Restebildung wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen (Fehlbetrag) 18 277 384,42 €.

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO (Fehlbetrag) beträgt wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen 341 553 291,68 € (vgl. Druckstück S. 228).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2007 wie folgt verändert:

Ansicht 19: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2007	+73,2 ¹	+31,7	+41,5
2008	-15,4	+32,0	-47,5
2009	-70,6	-96,1	+25,4
2010	-18,3	+25,3	-43,5

¹ Das für das Haushaltsjahr 2007 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 26 894 545,09 € zu hoch (vgl. Jahresbericht 2009 T 40).

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

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

Bei den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg und Treptow-Köpenick ist in den Rechnungsnachweisungen insgesamt ein um 1 062 500,00 € höherer Betrag als in den Nachweisungen der **höheren und neuen Ausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan ausgewiesen. Die Abweichung beruht wie in den Vorjahren auf Sollzugängen bei Einnahmetiteln aufgrund eines Ergänzungsplans (vgl. Vorjahresbericht T 41). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diesen Sachverhalt in einem den Rechnungsnachweisungen beigelegten Vermerk erläutert und ist somit ihrer Zusage in der Stellungnahme zum Jahresbericht 2010 nachgekommen.

56 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund **über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen** ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 30. August 2011 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung (Drs 17/0006) und für die Bezirke (Drs 17/0007) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung und die der Bezirke am 26. Januar 2012 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 461 561 855,48 €.

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2010 insgesamt 35 631 461,11 €.

57 Die im Druckstück (S. 250) abgebildeten in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen weisen für den Bezirk Treptow-Köpenick sowie für die Summe der Bezirke und die Summe des Haushalts gesamt jeweils einen um 100 000 € höheren Betrag als in den entsprechenden Tabellen zur Rechnungslegung (Bd. 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung 2010) aus.

- 58 Für das Haushaltsjahr 2010 sind insgesamt 122 405 700 € **pauschale Minderausgaben** (0,54 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung 17 512 000 € und die
 Bezirke 104 893 700 €.

Hiervon haben die Bezirke Mitte, Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf insgesamt 68 498 000 € nicht erwirtschaftet und entsprechend als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen.

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

Ansicht 20: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2007	160,4	0,8	146,4	1,0	14,0	0,3
2008	175,8 ¹	0,8	161,8 ¹	1,1	14,1	0,2
2009	246,7	1,2	231,1	1,5	15,6	0,3
2010	265,8	1,2	248,6	1,6	17,2	0,3

¹ Der für das Haushaltsjahr 2008 ausgewiesene Ausgaberesult ist um 861 690,00 € zu niedrig (vgl. T 49).

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

Vermögensrechnung

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

Ansicht 21: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	504 351 686,13
Verwaltungsvermögen	4 582 560,29
Finanzanlagevermögen	10 499 272 227,85
Umlaufvermögen	787 858 403,48
Rücklagevermögen	704 920 060,62
Finanzvermögen	7 678 000,00
Stiftungsvermögen	12 417 583,72
Vermögen	12 521 080 522,09
Schulden	61 342 800 943,05

Das **Vermögen** ist danach gegenüber dem Vorjahr um 327 531 262,56 € geschrumpft. Die **Schulden** sind um 1 515 708 099,94 € gewachsen.

- 61 Zur Vermögensrechnung 2010 waren die **Kunstwerke und Sammlungen** aus dem Verwaltungsvermögen auszugliedern und dem Sachanlagevermögen neu zuzuordnen. Das Abgeordnetenhaus, die Senatskanzlei, das Verwaltungsgericht, die ehemalige Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen nur für das Kapitel 1320 - Wirtschafts- und Technologiepolitik, Wirtschaftsordnung - und der Bezirk Treptow-Köpenick haben diese Umbuchungen nicht vorgenommen. Daher ist in der Vermögensrechnung noch Verwaltungsvermögen ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Sachanlagevermögen - **Mobilien** - aufgrund versäumter Veränderungsbuchungen bei der Senatskanzlei, beim Brücke-Museum, beim Landesarchiv, bei der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister, beim ehemaligen Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen/Landesausgleichsamt und bei der Senatsverwaltung für Finanzen - Politisch-Administrativer Bereich und Service - um rd. 0,5 Mio. € zu gering ausgewiesen ist. Ferner haben das Abgeordnetenhaus, der Verfassungsgerichtshof und der Datenschutzbeauftragte keinen Bestand für Mobilien erfasst.

Die Bezirke Friedrichshain-Kreuzberg und Charlottenburg-Wilmersdorf haben ihr **Stiftungsvermögen** noch als Finanzanlage-, Umlauf- und Rücklagevermögen nachgewiesen. In der Vermögensrechnung 2010 sind daher das Stiftungsvermögen noch um rd. 17,9 Mio. € zu niedrig und dem gegenüber das Finanzanlagevermögen um rd. 16,2 Mio. €, das Umlaufvermögen um rd. 0,7 Mio. € und das Rücklagevermögen um rd. 1 Mio. € zu hoch.

Nach Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.3 AV § 73 LHO i. V. m. Nr. 9.8 AV § 73 LHO ist als Betriebsvermögen das **Eigenkapital** (Stammkapital und Rücklagen) der Krankenhausbetriebe, der Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, sowie der Eigenbetriebe zu erfassen. Der Rech-

nungshof hat festgestellt, dass nur das Eigenkapital des Eigenbetriebes Kindergärten NordOst in Höhe von rd. 29,1 Mio. € im Vermögensteil Finanzanlagevermögen und das Eigenkapital der Staatlichen Münze Berlin (Betrieb nach § 26 LHO) in Höhe von rd. 7,7 Mio. € im Vermögensteil Finanzvermögen nachgewiesen ist. Das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital der übrigen vier Kita-Eigenbetriebe in Höhe von rd. 77,7 Mio. € und der übrigen Betriebe nach § 26 LHO in Höhe von rd. 69,6 Mio. € ist in der Vermögensrechnung nicht erfasst.

Darlehensforderungen gehören nach § 73 LHO i. V. m. Nr. 2.2.2.1 AV § 73 LHO zum Vermögen. Sie sind in Abhängigkeit von der Laufzeit beim Umlaufvermögen (unter einem Jahr) oder beim Finanzanlagevermögen (über einem Jahr) zu buchen. Die von den Jobcentern vergebenen Darlehen nach dem SGB II, z. B. für Mietkautionen, wurden von den Bezirken nicht in der richtigen Höhe im Vermögen erfasst, da ihnen die Jobcenter die Daten hierfür nicht in der benötigten Struktur zur Verfügung gestellt haben. So weisen z. B. die Bezirke Friedrichshain-Kreuzberg und Neukölln beim Kapitel 3960 - Leistungen nach dem SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - gar keine Darlehensforderungen aus, bei den übrigen Bezirken reicht die Spanne von 1,3 Mio. € bis 8,6 Mio. €.

Darüber hinaus sind das Finanzanlagevermögen und das Umlaufvermögen aufgrund einer doppelten Erfassung in Höhe von 3 306,55 € im Bezirk Spandau und fehlerhafter Zuordnungen zu den einzelnen Vermögenskennziffern im Bezirk Steglitz-Zehlendorf nicht richtig ausgewiesen.

- 62 Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 704 920 060,62 € entspricht nicht dem Ergebnis der manuell aufgestellten „Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens“ (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen ist bei deren Aufstellung wie in den Vorjahren verfahren. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ der Übersicht - getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen - hat sie die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 130 586 776,97 € (61 807 443,19 € Hauptverwaltung und 68 779 333,78 € Bezirksverwaltungen) aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 574 333 283,65 €. In der Übersicht über den Geldbestand hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Differenz aufgegliedert und nachvollziehbar erläutert.

Für die Hauptverwaltung weist die vorgenannte Übersicht einen geringeren Geldbestand von 573 336 525,60 € gegenüber der Vermögensrechnung aus. Die Gründe für die Differenz von 571 266 513,90 € beruhen wie im Vorjahr (vgl. Vorjahresbericht T 49) erneut auf der unterschiedlichen Berücksichtigung des inneren Darlehens. Der Jahresendbestand der Rücklage Risikoabschirmung wurde in voller Höhe im Vermögen berücksichtigt, obwohl der gesamte Rücklagenbetrag als inneres Darlehen in Anspruch genommen wurde. Bezüglich der weiterhin bestehenden Differenz beim Einzelplan 10 (2 070 011,70 €) ist der Schriftverkehr mit der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft noch nicht abgeschlossen.

Eine bei den Bezirksverwaltungen festgestellte Differenz von insgesamt 996 758,05 € zwischen der Vermögensrechnung und der vorgenannten Übersicht ist neben der Umbuchung des Stiftungsvermögens zum Rücklagevermögen durch den Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf auf die aus Vorjahren bestehende Abweichung bei dem Bezirk Steglitz-Zehlendorf, Rundungsdifferenzen und eine betragsmäßig geringere Fehlbuchung zurückzuführen. Die Berichtigungsbuchungen durch den Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf sind im Haushaltsjahr 2011 erfolgt. Bezüglich der Differenz des Bezirks Steglitz-Zehlendorf ist der Schriftverkehr noch nicht abgeschlossen.

Der als Jahresendbestand 2010 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 61 807 443,19 €. Der für die Bezirksverwaltungen insgesamt ermittelte Geldbestand beträgt 68 779 333,78 €. Beide Beträge entsprechen denen in der in Absatz 1 genannten Übersicht. Sie weichen daher ebenfalls in den genannten Höhen und aus den gleichen Gründen vom jeweiligen Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 3031) ab.

- 63 Überschreitungen der im HG 10/11 festgelegten Ermächtigungen für **Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen** sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.

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 11.09.2008, Plenarprotokoll 16/34). Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen berichtet.

- 64 Die Prüfung der Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2010 führte zu keinen Beanstandungen.

Ergebnis

- 65 Der Rechnungshof kann die Haushaltsrechnung nachvollziehen. Die Vermögensrechnung ist fehlerbehaftet und weist zudem ein zu geringes Gesamtvermögen aus. Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

Der Rechnungshof erwartet, dass eine richtige und vollständige Vermögensrechnung vorgelegt wird.

2. Kreditaufnahme

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist erneut im Soll wie im Ist überschritten.

- 66 Nach der gegenwärtigen Rechtslage ist in Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB bestimmt (vgl. T 20), dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin zusätzlich für die Bemessung der Nettokreditaufnahme die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes einzuhalten.

Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2010 war eine Nettokreditaufnahme von 2 767,2 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2010 (Drs 17/0014) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus		
Kredit am Kreditmarkt		10 700 459 375,12 €
Kredit vom Bund		0,00 €
Inanspruchnahme des inneren Darlehens		0,00 €
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	-	9 150 374 329,53 €
im öffentlichen Bereich	-	45 114 543,63 €
bei der Rücklage Risikoabschirmung	-	148 135 624,92 €
Nettokreditaufnahme insgesamt		<u>1 356 834 877,04 €</u>

Der nach dem HG 10/11 eingeplanten Nettokreditaufnahme von 2 767,2 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 1 174,8 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Nettokreditaufnahme betrug 1 356,8 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 147,0 Mio. €. Damit ist die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Soll wie im Ist überschritten.

- 67 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft aufgenommen werden dürfen. Für das Jahr 2010 war das HG 10/11 zugrunde zu legen. Die Senatverwaltung für Finanzen hatte in dem genannten Zeitraum unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten, die sich aus folgenden Ermächtigungen ergaben:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HG 10/11),
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 3 HG 10/11),
- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 4 Nr. 1 HG 10/11),
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (§ 2 Abs. 2 HG 10/11),
- Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten (§ 2 Abs. 6 HG 10/11),
- Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaberesten des Vorjahres aus der Finanzierung von Maßnahmen des Konjunkturprogramms II (§ 2 Abs. 5 Nr. 1 HG 10/11).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2010 für 2011 aufzunehmen (§ 2 Abs. 7 HG 10/11).

- 68 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 10/11 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2010 beachtet und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2010 überwiegend dargestellt (vgl. Drs 17/0014):

Ansicht 22: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2009	186 997 849,14 ¹	0,00
Kredite am Kreditmarkt	2 809 002 000,00	1 401 949 420,67
inneres Darlehen ²		0,00
Restermächtigung 2010	1 407 052 579,33	
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan ²		8 497 162 660,94
Kredite für vorzeitige Tilgungen ²		303 211 668,59
Kredite für Tilgungen kurzfristiger Kredite ²		350 000 000,00
Kredite zur Tilgung des inneren Darlehens ²		148 135 624,92
Bundesarlehen u. a.	5 000 000,00	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2011	452 661 862,00	0,00

¹ vgl. Vorjahresbericht T 54

² In § 2 Abs. 2 und Abs. 3 HG 10/11 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

Eine gesonderte Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaberesten des Vorjahres aus der Finanzierung von Maßnahmen des Konjunkturprogramms II hat es nicht gegeben.

69 Die Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen weicht auch in diesem Jahr in Bezug auf die Inanspruchnahme der Vorgriffsermächtigungen von den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs ab (vgl. Vorjahresbericht T 55). Die Vorgriffsermächtigung für 2011 ist entgegen der Darstellung in Höhe von 72 648 748,85 € in Anspruch genommen worden, da ein im Dezember 2010 valutierender Kredit teilweise in das Ist des Jahres 2011 gebucht wurde. Der Rechnungshof bekräftigt seine Auffassung, wonach derartige Fälle als Inanspruchnahme der Vorgriffsermächtigung des jeweils nächsten Jahres auszuweisen sind.

70 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, **ergänzende Vereinbarungen** abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 8 HG 10/11). Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der zulässige Höchstbetrag zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen lag bei 50 v. H. des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2010 bei 29,9 Mrd. €. Er ist mit 11,4 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ferner verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 HG 10/11). Im Jahr 2010 hat die Verwaltung drei neue Währungsswaps abgeschlossen.

71 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem HG 10/11 bei 2,9 Mrd. €. Die Inanspruchnahme lag bei maximal 0,6 Mrd. €, der Höchstbetrag ist somit eingehalten worden.

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A. Querschnittsprüfungen

1. Ungenutzte Einsparpotenziale in Querschnittsbereichen der Bezirke

Die für Personal und Finanzen zuständigen Serviceeinheiten sowie die Steuerungsdienste der Bezirke weisen ungeachtet verschiedener Organisationsformen erhebliche Unterschiede bei der Personalausstattung auf. Daraus ergeben sich aufgrund eines Benchmarkvergleichs bei Orientierung am jeweils zweitbesten Bezirk je nach Datenbasis rechnerisch ermittelte Einsparpotenziale von mehreren Millionen Euro jährlich.

72 Der Rechnungshof hat die Personalausstattung der **Serviceeinheiten** (SE) **Personal** und **Finanzen** sowie der **Steuerungsdienste** der Bezirke anhand von **Kennzahlenvergleichen** geprüft. Er hat bei seinen Berechnungen die Stellenpläne des Jahres 2010, die Geschäftsverteilungspläne (GVPI) sowie die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in Form von Produktvergleichen und der aus ProFiskal mit dem Berichtsgenerator Business Objects (BO) ausgewerteten Buchungen (Stand: Juni 2010) zugrunde gelegt. Er hat aus den von ihm ermittelten Stellenanteilen und den jeweiligen Bezugsgrößen Quotienten gebildet. Der höchste Quotient stellt das beste Ergebnis dar, da hier rein rechnerisch das größte „Volumen“ von einer Dienstkraft bearbeitet wird. Aus den so ermittelten Quotienten ergab sich eine Rangfolge der geprüften Bezirksämter. Der Rechnungshof hat nicht die Spitzenwerte, sondern nur den jeweils zweitbesten Wert als Benchmark (BM) angesetzt. Auf dieser Grundlage wurde eine anzustrebende Stellenausstattung für die geprüften Bezirksämter berechnet und den jeweiligen Stellenanteilen gegenübergestellt. Das ermittelte rechnerische Einsparpotenzial soll die Bezirke zur Analyse der eigenen Stellung im Benchmarkvergleich und zu Optimierungsmaßnahmen veranlassen.

73 Die zugrunde gelegten Unterlagen bzw. BO-Auswertungen wiesen in den geprüften Bereichen folgende Stellenausstattung aus:

Ansicht 23: Stellenausstattung insgesamt

Bezirk	Stellenplan	GVPI	Stellenanteile KLR
Mitte	71,20	64,18	51,69
Friedrh.-Kreuzb.	57,39	51,67	46,31
Pankow	57,00	51,74	47,91
Charlb.-Wilmd.	62,50	52,22	58,13
Spandau	44,15	42,26	41,92
Steglitz-Zehlend.	52,50	53,50	49,22
Tempf.-Schöneb.	54,55	48,08	42,48
Neukölln	54,50	46,79	52,16
Treptow-Köpenick	60,00	58,18	46,19
Marzahn-Hellersd.	51,50	49,10	48,17
Lichtenberg	79,00	74,03	61,78
Reinickendorf	43,51	41,96	45,28
Insgesamt	687,80	633,71	591,24

Die Tabelle zeigt das Stellenvolumen insgesamt, das - je nach verwendeter Quelle - unterschiedlich hoch ist. Im Stellenplan waren insgesamt 687,8 Stellen als Soll für das Jahr 2010 veranschlagt, von denen nach dem GVPI 633,71 besetzt waren. Die Auswertung der Daten der KLR lieferte 591,24 gebuchte Stellenanteile für die ausgewerteten Produkte.

- 74 Die Prüfung hat ergeben, dass es sowohl bei der **Aufgabenwahrnehmung** als auch bei der **Aufbauorganisation** von Steuerungsdiensten und Servicebereichen in den Bezirken Unterschiede gibt. Während die Aufgaben für die SE Finanzen und Personal weitgehend durch gesetzliche und tarifliche Regelungen vorgegeben sind, stellt es sich beim Steuerungsdienst anders dar. Die Aufgaben für den Steuerungsdienst sind zwar mit dem Dritten Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz - VGG) festgelegt worden, jedoch nehmen die Steuerungsdienste zum Teil weitere Aufgaben wahr, wie z. B. Organisation, Katastrophenschutz oder Sozialraumbetrachtung. Die SE Personal nehmen auch **Aufgaben für Dritte** wahr. Diese Serviceleistungen hat der Rechnungshof berücksichtigt.
- 75 Der Rechnungshof hat für die Auswertung der **SE Personal** die Stellenpläne der Kapitel 3304 der Bezirke zugrunde gelegt. Bei der Auswertung der Stellenanteile gemäß den Buchungen der KLR hat er das Produkt 76906 (Dezentrale Personalangelegenheiten/Büroleitung) nicht in die Berechnung einbezogen, weil dessen zentrale Beibuchung in einem Bezirk das Bild verfälscht hätte. Darüber hinaus hat er auch die Stellenanteile des Produkts 78707 (Personalentwicklung) aus der Berechnung herausgenommen, da Aufwand und Buchungsverhalten zu unterschiedlich sind.

Ansicht 24: Kennzahlenbildung SE Personal auf der Basis der Stellenpläne, GVPI und Buchungen der KLR

Bezirk	Stellenplan 2010	Kennzahl	Rang	Stellen-Ist gemäß GVPI	Kennzahl	Rang	Stellenanteile KLR	Kennzahl	Rang	Bezugsgröße Dienstkräfte
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Mitte	36,04	79,0	7	31,25	91,1	3	26,20	108,6	5	2 846
Friedrh.-Kreuzb.	27,50	74,2	10	24,63	82,8	6	18,05	113,0	3	2 040
Pankow	26,00	84,3	4	22,33	98,2	2	21,82	100,5	7	2 192
Charlb.-Wilmd.	29,50	79,8	6	23,13	101,7	1	28,26	83,3	9	2 353
Spandau	21,30	78,9	8	21,50	78,2	9	20,54	81,8	10	1 681
Steglitz-Zehlend.	25,00	86,6	3	24,50	88,3	4	19,11	113,2	2	2 164
Temph.-Schöneb.	21,30	97,0	1	26,00	79,5	8	18,11	114,1	1	2 066
Neukölln	25,50	66,7	11	24,29	70,0	11	22,67	75,0	11	1 700
Treptow-Köpenick	21,00	92,0	2	27,05	71,4	10	19,11	101,1	6	1 932
Marzahn-Hellersd.	25,50	74,5	9	23,50	80,8	7	20,24	93,8	8	1 899
Lichtenberg	41,00	50,0	12	38,25	53,6	12	18,76	109,3	4	2 050
Reinickendorf	21,01	84,1	5	20,46	86,4	5	23,68	74,6	12	1 767
Insgesamt	320,65			306,89			256,55			

Das Stellensoll der SE Personal beträgt insgesamt 320,65 Stellen. Die GVPI weisen für die SE Personal in der Summe 306,89 besetzte Stellen aus und die verwendeten gebuchten Stellenanteile aus der KLR ergeben insgesamt 256,55 Stellen. Für die Berechnung der Kennzahlen bei der SE Personal wurde als Bezugsgröße die Zahl der jeweils zu verwaltenden Dienstkräfte zugrunde gelegt. Die so berechneten Kennzahlen geben die Anzahl von Beschäftigten des Bezirksamts wieder, für die eine Stelle der SE Personal zuständig ist.

76 Die drei Vergleichsberechnungen für die SE Personal ergeben folgendes rechnerisches Einsparpotenzial:

Ansicht 25: Einsparpotenzial der SE Personal

Bezirk	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß Stellenplan	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß GVPI	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß BO-Auswertung
	(Berechn. aus Ans. 24: Sp. 11 / BM Stellenpl. - Sp. 2)	(Berechn. aus Ans. 24: Sp. 11 / BM GVPI - Sp. 5)	(Berechn. aus Ans. 24: Sp. 11 / BM KLR - Sp. 8)
Mitte	-5,11	-2,26	-1,06
Friedrh.-Kreuzb.	-5,33	-3,85	-0,04
Pankow	-2,17	0,00	-2,46
Charlb.-Wilmd.	-3,92	0,00	-7,48
Spandau	-3,03	-4,38	-5,69
Steglitz-Zehlend.	-1,48	-2,46	0,00
Tempf.-Schöneb.	0,00	-4,95	0,00
Neukölln	-7,02	-6,97	-7,66
Treptow-Köpenick	0,00	-7,37	-2,05
Marzahn-Hellersd.	-4,86	-4,15	-3,47
Lichtenberg	-18,72	-17,37	-0,66
Reinickendorf	-1,80	-2,46	-8,08
Insgesamt	-53,44	-56,22	-38,65
Anteil in v. H.	-16,7	-18,3	-15,1
Personalkosten in €	-2 841 405	-2 989 217	-2 055 021

Das auf der Grundlage eines mit der Senatsverwaltung für Finanzen abgestimmten jährlichen Durchschnittswertes von 40 900 € zuzüglich eines Sachkostenanteils von 30 v. H. errechnete Einsparpotenzial von über 15 v. H. zeigt, dass Leistungsvergleiche nicht nur für externe Verwaltungsleistungen (vgl. T 85), sondern auch für interne Produkte möglich und wirtschaftlich geboten sind. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Bezirke für die SE Personal Einsparpotenziale prüfen und ggf. realisieren.

- 77 Für die **SE Finanzen** wurden die bezirklichen Stellenpläne der Kapitel 3305 ausgewertet. Gemäß § 2 Abs. 3 VGG sind die Aufgaben aus den Bereichen Haushalt und Stellenwirtschaft in einer SE Finanzen zusammenzufassen. Bei der produktbezogenen Auswertung der Stellenanteile aus der KLR hat der Rechnungshof alle Produkte zur SE Finanzen gerechnet, die sich auf Haushalt, Bezirkskasse und Finanzservice beziehen.

Ansicht 26: Kennzahlenbildung SE Finanzen auf der Basis der Stellenpläne, GVPI und Buchungen der KLR

Bezirk	Stellenplan 2010	Kennzahl	Rang	Stellen-Ist gemäß GVPI	Kennzahl	Rang	Stellenanteile KLR	Kennzahl	Rang	Bezugsgröße Einnahmebuchungen
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Mitte	27,16	616,7	8	25,93	646,0	9	22,10	757,9	3	16 750
Friedrh.-Kreuzb.	20,00	694,4	6	19,54	710,7	6	19,52	711,4	6	13 887
Pankow	21,00	1 057,8	1	22,53	986,0	1	22,15	1 002,9	1	22 214
Charlb.-Wilmd.	28,00	623,3	7	25,09	695,5	7	24,52	711,7	5	17 451
Spandau	17,50	909,4	2	16,25	979,3	2	17,01	935,6	2	15 914
Steglitz-Zehlend.	21,50	829,4	3	20,25	880,6	3	24,08	740,6	4	17 833
Tempf.-Schöneb.	28,25	356,9	12	18,38	548,5	11	19,56	515,4	11	10 082
Neukölln	26,00	397,6	11	20,50	504,3	12	26,49	390,3	12	10 338
Treptow-Köpenick	34,00	423,6	10	26,25	548,6	10	23,58	610,8	8	14 402
Marzahn-Hellersd.	17,00	719,6	4	17,00	719,6	5	21,18	577,6	10	12 233
Lichtenberg	32,00	718,9	5	30,78	747,4	4	38,02	605,0	9	23 004
Reinickendorf	19,00	615,4	9	17,75	658,7	8	17,60	664,3	7	11 692
Insgesamt	291,41			260,25			275,81			

In den Stellenplänen der Bezirke sind im Kapitel 3305 insgesamt 291,41 Stellen veranschlagt, die GVPI wiesen insgesamt 260,25 besetzte Stellen und die Buchungen der KLR 275,81 Stellenanteile aus. Wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Produkte in der SE Finanzen war die Auswahl einer geeigneten Bezugsgröße schwierig (z. B. Zahl der Beschäftigten, Haushaltsvolumen, Zahl der Kapitel). Der Rechnungshof hat die Kennzahlen einheitlich mit der Bezugsgröße der Anzahl der Einnahmebuchungen der Bezirkskasse gebildet. Dieses Produkt stellte mit rund einem Viertel aller Buchungen der KLR auch den größten Einzelanteil. Die Kennzahlen zeigen, wie viele Buchungen auf eine Stelle der SE Finanzen entfallen.

- 78 Aufgrund des jeweiligen aus den berechneten Kennzahlen ermittelten Benchmarks ergeben sich für die SE Finanzen folgende rechnerische Einsparmöglichkeiten:

Ansicht 27: Einsparpotenzial der SE Finanzen

Bezirk	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß Stellenplan	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß GVPI	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß BO-Auswertung
	(Berechn. aus Ans. 26: Sp. 11 / BM Stellenpl. - Sp. 2)	(Berechn. aus Ans. 26: Sp. 11 / BM GVPI - Sp. 5)	(Berechn. aus Ans. 26: Sp. 11 / BM KLR - Sp. 8)
Mitte	-8,74	-8,83	-4,19
Friedrh.-Kreuzb.	-4,73	-5,36	-4,68
Pankow	0,00	0,00	0,00
Charlb.-Wilmd.	-8,81	-7,27	-5,87
Spandau	0,00	0,00	0,00
Steglitz-Zehlend.	-1,89	-2,04	-5,02
Tempf.-Schöneb.	-17,16	-8,09	-8,78
Neukölln	-14,63	-9,94	-15,44
Treptow-Köpenick	-18,16	-11,54	-8,19
Marzahn-Hellersd.	-3,55	-4,51	-8,10
Lichtenberg	-6,70	-7,29	-13,43
Reinickendorf	-6,14	-5,81	-5,10
Insgesamt	-90,51	-70,68	-78,80
Anteil in v. H.	-31,1	-27,2	-28,6
Personalkosten in €	-4 812 417	-3 758 056	-4 189 796

Der Rechnungshof hat somit am Beispiel der Bezugsgröße „Einnahmebuchungen“ (vgl. T 77) ein rechnerisches Einsparpotenzial von insgesamt mehr als 27 v. H. der Stellen bei der SE Finanzen ermittelt. Der Rechnungshof hat auch die am häufigsten bebuchten Produkte in seine Prüfung einbezogen (Produkt 79883 Haushaltsplan, Haushaltswirtschaft und Produkt 79354 Bezirkskasse). Auch hierbei liegen die rechnerisch ermittelten Einsparpotenziale jeweils über 20 v. H. Er hat die Erwartung geäußert, dass von den Bezirken auch in der SE Finanzen Einsparpotenziale geprüft und ggf. realisiert werden.

- 79 Gemäß § 2 Abs. 4 VGG berät und unterstützt der **Steuerungsdiens**t die Behördenleitung nach Maßgabe einer mit ihm abgeschlossenen Zielvereinbarung. Er berät und unterstützt außerdem die Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) sowie die SE bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen und nimmt die Controllingaufgaben wahr, indem er insbesondere die Erfüllung der Zielvereinbarungen begleitet und bei Abweichungen von festgelegten Leistungs- und Finanzziele in Abstimmung mit den LuV Vorschläge erarbeitet. Er bedient sich - auch für Leistungsvergleiche - betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente. Der Steuerungsdiens

Ansicht 28: Ausstattung der Steuerungsdienste auf der Basis der Stellenpläne, GVPI und Buchungen der KLR

Bezirk	Stellenplan 2010	Rang	Stellen-Ist GVPI	Rang	Stellenanteile KLR	Rang
1	2	3	4	5	6	7
Mitte	8,00	9	7,00	9	3,40	2
Friedrh.-Kreuzb.	9,89	11	7,50	10	8,74	12
Pankow	10,00	12	6,88	8	3,95	4
Charlb.-Wilmd.	5,00	3	4,00	4	5,35	9
Spandau	5,35	6	4,51	5	4,37	6
Steglitz-Zehlend.	6,00	7	8,75	12	6,03	10
Temph.-Schöneb.	5,00	3	3,70	2	4,81	7
Neukölln	3,00	1	2,00	1	3,00	1
Treptow-Köpenick	5,00	3	4,88	6	3,50	3
Marzahn-Hellersd.	9,00	10	8,60	11	6,75	11
Lichtenberg	6,00	7	5,00	7	5,00	8
Reinickendorf	3,50	2	3,75	3	4,00	5
Insgesamt	75,74		66,57		58,90	

Für die Steuerungsdienste sind in den Stellenplänen der Bezirke im Kapitel 3301 insgesamt 75,74 Stellen veranschlagt. Die Zahl der Stellen liegt zwischen 3 und 10. In den GVPI sind 66,57 besetzte Stellen in den Steuerungsdiensten der Bezirke ausgewiesen. Das Stellen-Ist liegt danach zwischen 2 und 8,75 besetzten Stellen. Nach der BO-Auswertung sind bei den Steuerungsdiensten in den Bezirken 58,9 Stellenanteile gebucht worden, wobei die Wertespanne zwischen 3 und 8,74 liegt. Für die Buchungen wurde überwiegend ein Gemeinkostenträger genutzt. Der Rechnungshof hat das Produkt 78580 (Organisationsuntersuchungen/Beratung), das zum Teil auch anderen Bereichen zugeordnet ist, zur besseren Vergleichbarkeit aus der Berechnung herausgenommen. Er hat beim Steuerungsdienst die absolute Zahl der Stellen bzw. der gebuchten Stellenanteile verwendet, da die Aufgabenstellung teilweise unabhängig von variablen Faktoren ist. So sind für strategisch konzeptionelle Aufgaben Ressourcen vorzuhalten, die sich nicht an konkreten Bezugsgrößen messen lassen.

- 80 Die unterschiedlichen Quellen für eine Vergleichsrechnung bei den bezirklichen Steuerungsdiensten lieferten auch unterschiedliche Ergebnisse für ein rechnerisches Einsparpotenzial.

Ansicht 29: Einsparpotenzial beim Steuerungsdienst

Bezirk	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß Stellenplan	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß GVPI	rechnerisches Einsparpotenzial gemäß BO-Auswertung
	(Berechn. aus Ans. 28: Sp. 2 - BM Stellenpl.)	(Berechn. aus Ans. 28: Sp. 4 - BM GVPI)	(Berechn. aus Ans. 28: Sp. 6 - BM KLR)
Mitte	-4,50	-3,30	0,00
Friedrh.-Kreuzb.	-6,39	-3,80	-5,34
Pankow	-6,50	-3,18	-0,55
Charlb.-Wilmd.	-1,50	-0,30	-1,95
Spandau	-1,85	-0,81	-0,97
Steglitz-Zehlend.	-2,50	-5,05	-2,63
Temph.-Schöneb.	-1,50	0,00	-1,41
Neukölln	0,00	0,00	0,00
Treptow-Köpenick	-1,50	-1,18	-0,10
Marzahn-Hellersd.	-5,50	-4,90	-3,35
Lichtenberg	-2,50	-1,30	-1,60
Reinickendorf	0,00	-0,05	-0,60
Insgesamt	-34,24	-23,87	-18,50
Anteil in v. H.	-45,2	-35,9	-31,4
Personalkosten in €	-1 820 541	-1 269 168	-983 645

Die Tabelle zeigt, dass trotz unterschiedlicher Berechnungsweise das vorhandene Stellenvolumen durchaus reduziert und damit eine annähernd einheitliche Ausstattung der Steuerungsdienste in den Bezirken erreicht werden könnte. Die rein rechnerische Größenordnung liegt bei über 30 v. H. Allein wegen der sehr großen Ausstattungsunterschiede sind trotz zum Teil sehr unterschiedlicher Aufgaben Einsparpotenziale zu erwarten.

- 81 Der Rechnungshof hat den Bezirksämtern die Ergebnisse der Prüfung in einer Prüfungsmitteilung übermittelt und sie aufgefordert, zu überprüfen, welche Ursachen für die ermittelten Abweichungen bestehen und ggf. Einsparpotenziale umzusetzen. Er hat die Senatsverwaltung für Finanzen unterrichtet, damit sie darauf hinwirkt, dass die Bezirke diese Einsparpotenziale ermitteln und realisieren.
- 82 Die Bezirksämter haben in ihren zum Teil wortgleichen Stellungnahmen insbesondere auf unterschiedliche Schwerpunktsetzungen der Organisationseinheiten und unterschiedliche Qualität bei der Aufgabenerledigung hingewiesen. Des Weiteren wurde die Festlegung des zweitbesten Bezirks als willkürlich empfunden und die rechnerischen Einsparpotenziale auf der Basis mehrerer Quellenvergleiche infrage gestellt. Die Bezirke verwiesen darauf, dass nach § 37 Abs. 9 Bezirksverwaltungsgesetz „die Organisation

der Bezirksverwaltung im gesetzlichen Rahmen Aufgabe des Bezirksamtes“ ist und es daher zulässig sei, sich unterschiedlich zu strukturieren. Sie wiesen darüber hinaus auf mit der KLR verbundene verfahrenstechnische Ungenauigkeiten hin und kritisierten in diesem Zusammenhang die Wahl des Zeitpunkts der BO-Auswertungen (Juni 2010). Für überbezirkliche Vergleiche sollten Jahresabschlussdaten verwendet werden. Außerdem machten sie die Möglichkeit geltend, bezirksinterne Verrechnungskostenträger zu nutzen, für die keine gesonderten Regelungen oder Buchungsvorschriften bestehen und durch deren Nutzung interne Produkte nur eingeschränkt vergleichbar seien. Die Bezirke befürworteten überwiegend prinzipiell den Benchmarkansatz des Rechnungshofs, regen aber eine mit ihnen abgestimmte Auswertungsmethodik an. Einige Bezirke haben mitgeteilt, dass sie entweder bereits Veränderungen bei ihren strukturellen Zuordnungen und weitere Einsparungen planen, oder sagten zu, die Anregungen des Rechnungshofs zu prüfen.

- 83 Die Ausführungen der Bezirksämter überzeugen überwiegend nicht. Durch Benchmarking wird ein systematischer Vergleich vorgenommen, um Möglichkeiten der Verbesserung zu ermitteln. Dafür werden Kennzahlen genutzt, die der Rechnungshof hier durch die KLR-Buchungen der Bezirke (Produktmengen und Stellenanteile) errechnet hat. Der Rechnungshof hat, weil die Organisationseinheiten Unterschiede im Aufbau und in den Aufgaben aufweisen, verschiedene Quellen gewählt und drei Berechnungen durchgeführt. Die Auswahl des Zweitbesten ist sachgerecht, zumal sich Benchmarkvergleiche sogar am jeweils Besten („Best Practice“) orientieren. Der von den Bezirken angeführte Median dient lediglich der Zuweisung von Finanzmitteln.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass auch Vergleiche von internen Produkten notwendig sind, um mehr Transparenz über den Ressourcenverbrauch zu erhalten. Die Buchung auf bezirksinterne Verrechnungskostenträger darf dieses Ziel nicht beeinträchtigen. Er sieht die Organisationshoheit der Bezirke nicht berührt, da es bei der Prüfung um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung geht, zu der die Bezirke gemäß § 7 LHO verpflichtet sind. Der für die BO-Buchungen gewählte Zeitpunkt Juni 2010 war während der Prüfung aktuell. Der Schriftwechsel mit den Bezirken ist noch nicht abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen unterstützt das Anliegen des Rechnungshofs. Sie hat Notwendigkeit und Nützlichkeit des Benchmarking und dessen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung betont und einen dauerhaften Einsatz in allen Bereichen der Verwaltung als ein wichtiges Anliegen bezeichnet. Sie hält die Verwendung von Daten aus den Stellenplänen, den GVPI und der KLR für geeignet, befürwortet aber auch die Berücksichtigung der (finanziellen) Arbeitsergebnisse der SE Finanzen, die allerdings diesen Datengrundlagen nicht zu entnehmen sind.

- 84 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter aufgrund der rechnerisch ermittelten Einsparpotenziale eingehend prüfen, ob Ausstattungsvorsprünge vorhanden sind, und entsprechende Einsparpotenziale ggf. umgehend realisieren. Er erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung das unterschiedliche Buchungsverhalten der Bezirke zum Anlass nimmt, übergreifende Regelungen zu schaffen, und die weitere Entwicklung begleitet.**

2. Ungenutzte Einsparpotenziale in den Standesämtern der Bezirke

Die Standesämter sind trotz einheitlicher (bundes-)rechtlicher Grundlage unterschiedlich organisiert und personell verschieden ausgestattet. Aufgrund eines Benchmarkvergleichs auf der Basis der gebuchten Stellenanteile ergeben sich bei den Personalkosten rechnerische Einsparpotenziale von bis zu 1,8 Mio. € jährlich.

- 85 Berlin hat zwölf **Standesämter**, die organisatorisch, strukturell, personell und finanziell den Ämtern für Bürgerdienste der Bezirke zugeordnet sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen veröffentlicht regelmäßig in der Publikation „Was kostet wo wie viel?“ die Kostenentwicklung ausgewählter Verwaltungsleistungen im Vergleich aller Bezirke. Für die Standesämter werden die Produkte „Eheschließung/Begründung einer Lebenspartnerschaft“ (Produkt 77643) und „Standesamtliche Beurkundungen“ (Produkt 79097) mit sehr unterschiedlichen Kosten aufgeführt. So lagen sie für die Eheschließung im Jahr 2009 zwischen 90 € und 143 € (Mittelwert: 113,53 €) und für die Beurkundung eines Personenstandsfalls zwischen 54 € und 98 € (Mittelwert: 69,10 €). Der Rechnungshof hat diese Hinweise zum Anlass genommen, die Stellen- und Personalausstattung der Standesämter aller Bezirke zu prüfen. Das dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) zugehörige Standesamt I wurde nicht in die Prüfung einbezogen, weil es in erster Linie als Auslandsstandesamt zuständig für Deutsche ohne Inlandswohnsitz ist und sich daher seine Aufgaben von denen der anderen Standesämter grundlegend unterscheiden.
- 86 Das **Personenstandsrecht** wurde durch das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Personenstandsgesetz (PStG) grundlegend reformiert. Nach dem PStG nehmen die Standesämter insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- Führung der Personenstandsregister und die Erstellung von Personenstandsurkunden für Geburten, Eheschließungen und Lebenspartnerschaften sowie Sterbefälle,
- Prüfung der Ehevoraussetzungen bzw. der rechtlichen Voraussetzungen der eingetragenen Lebenspartnerschaften sowie die Durchführung von Eheschließungen und Begründung von eingetragenen Lebenspartnerschaften,
- Beurkundungen über die Abstammung und Namensführung von Personen wie Vaterschafts- und Mutterschaftsanerkennungen, Namens- und Zustimmungserklärungen.

Mit dem neuen Recht wird anstelle der bisherigen Personenstandsbücher die Einführung elektronischer Personenstandsregister vorgeschrieben, ebenso werden Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation mit den Bürgern und anderen Behörden oder Stellen eröffnet. Bis zum 31. Dezember 2013 können die Personenstandsregister übergangsweise noch auf Papier geführt werden. Künftig wird ein einheitliches Berliner Landesregister geschaffen, auf das alle bezirklichen Standesämter zugreifen. Das landesweite Projekt ProPStand unter der Federführung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist derzeit mit der Umsetzung in Berlin befasst.

- 87 Die **Organisation** der zwölf bezirklichen Standesämter richtete sich bis Ende 2008 überwiegend nach den sich aus dem Personenstandsrecht ergebenden Aufgaben (Geburtenbuch, Heiratsbuch, Sterbebuch, Familienbuch). Vom Jahr 2009 an orientieren sie sich weitgehend an § 3 PStG. Danach führt jedes Standesamt für seinen Zuständigkeitsbereich ein Eheregister, ein Lebenspartnerschaftsregister, ein Geburtenregister und ein Sterberegister.

Die meisten Standesämter haben eine sog. Urkundenstelle. Diese ist zuständig für die Ausstellung von Urkunden (außer für Personenstandsfälle des laufenden und zurückliegenden Jahres) sowie für die Archivierung der Unterlagen. Darüber hinaus werden in einigen Standesämtern auch weitere Aufgaben wahrgenommen, z. B. Namensänderungen, Einbürgerungen und behördliche Vaterschaftsanfechtungen.

- 88 Die Fallzahlen hat der Rechnungshof auf der Basis der Statistiken der Standesämter ermittelt. Die „besonderen Beurkundungen“ beinhalten alle Namensänderungen, Angleichungserklärungen sowie Vater- und Mutterschaftsanerkennungen (in manchen Ländern erforderlich).

Ansicht 30: Fallzahlen 2010

Bezirk	Geburten		Eheschließungen und Begründung von Lebens- partnerschaften		Sterbefälle		Besondere Beurkundungen	
	absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.
Mitte	4 926	13,1	1 824	13,5	4 448	13,2	1 310	11,5
Friedrh.-Kreuzb.	4 000	10,7	888	6,6	1 989	5,9	1 599	14,0
Pankow	4 169	11,1	1 010	7,5	3 716	11,0	855	7,5
Charlb.-Wilmd.	5 160	13,8	1 853	13,7	2 927	8,7	857	7,5
Spandau	3 236	8,6	610	4,5	2 846	8,4	830	7,3
Steglitz-Zehlend.	1 383	3,7	1 106	8,2	4 100	12,1	787	6,9
Tempf.-Schöneb.	4 759	12,7	1 301	9,6	2 631	7,8	987	8,7
Neukölln	3 750	10,0	1 261	9,3	2 753	8,1	1 475	12,9
Treptow-Köpenick	1 095	2,9	1 185	8,8	2 092	6,2	602	5,3
Marzahn-Hellersd.	1 223	3,3	875	6,5	1 861	5,5	731	6,4
Lichtenberg	2 444	6,5	638	4,7	2 244	6,6	830	7,3
Reinickendorf	1 358	3,6	940	7,0	2 185	6,5	534	4,7
Insgesamt	37 503	100,0	13 491	100,0	33 792	100,0	11 397	100,0

Deutlich über dem Durchschnitt liegende Anteile verzeichnen bei den Geburten die Bezirke Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf und Tempelhof-Schöneberg, bei Eheschließungen und Begründung von Lebenspartnerschaften die Bezirke Mitte und Charlottenburg-Wilmersdorf sowie bei den Sterbefällen die Bezirke Mitte, Pankow und Steglitz-Zehlendorf.

- 89 Die Personalausstattung der Standesämter nach den Stellenplänen der jeweiligen Haushaltspläne in den Jahren 2008 bis 2011 hat sich wie folgt verändert:

Ansicht 31: Stellenausstattung gemäß Stellenplänen

Bezirk	2008/2009			2010/2011		
	Stellen insgesamt	davon Beamte	davon Angest.	Stellen insgesamt	davon Beamte	davon Angest.
Mitte	33,50	15,00	18,50	32,25	16,00	16,25
Friedrh.-Kreuzb.	22,38	10,00	12,38	22,51	11,00	11,51
Pankow	20,00	9,00	11,00	19,00	8,00	11,00
Charlb.-Wilmd.	30,00	13,00	17,00	31,00	14,00	17,00
Spandau	11,00	7,00	4,00	12,50	8,00	4,50
Steglitz-Zehlend.	17,25	8,75	8,50	16,75	8,75	8,00
Tempf.-Schöneb.	26,50	12,50	14,00	25,05	12,55	12,50
Neukölln	22,50	11,00	11,50	22,50	13,00	9,50
Treptow-Köpenick	14,75	7,75	7,00	13,75	7,75	6,00
Marzahn-Hellersd.	12,50	6,00	6,50	9,75	6,00	3,75
Lichtenberg	16,00	9,00	7,00	14,00	7,00	7,00
Reinickendorf	18,53	11,28	7,25	18,53	11,28	7,25
Insgesamt	244,91	120,28	124,63	237,59	123,33	114,26

Seit dem Jahr 2008 ist die Stellenzahl insgesamt um rd. sieben Stellen gesunken (ein Zuwachs von drei Stellen für Beamte steht einer Reduzierung von zehn Stellen bei den Angestellten gegenüber). Von den insgesamt 237,59 nach den Stellenplänen 2010/2011 verfügbaren Stellen waren nach den Geschäftsverteilungsplänen rd. 227 mit Dienstkräften besetzt, darunter 108 Standesbeamte. In zwei Bezirken (Lichtenberg und Pankow) nehmen auch nicht verbeamtete Dienstkräfte diese Funktion wahr.

90 Die Standesämter bebuchen folgende **Produkte**:

79097 Standesamtliche Beurkundungen,
 77643 Eheschließung/Begründung einer Lebenspartnerschaft,
 78367 Prüfung der Ehefähigkeit/Lebenspartnerschaftsvoraussetzungen,
 79715 Fortführung und Verwaltung der Personenstandsregister,
 80037 Archivgut.

Wegen Regionalisierung oder unterschiedlicher innerbezirklicher Aufgabenzuweisung werden folgende weitere Produkte nicht in allen Bezirken im Standesamt bebucht:

62289 Zentrale Suchumläufe,
 78790 Einbürgerung,
 80382 Vaterschaftsanfechtungen.

Die Standesämter sind in den Bezirken unterschiedlichen Kostenstellen zugeordnet. Im Jahr 2010 wurden insgesamt 243,33 Stellenanteile auf die Kostenstellen der Standesämter gebucht.

- 91 Der Rechnungshof hat auf der Basis der Buchungsdaten des Jahres 2010 der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit Hilfe des Berichtsgenerators Business Objects (BO) eine Auswertung der Produkte „Eheschließung/Begründung einer Lebenspartnerschaft“, „Prüfung der Ehefähigkeit/Lebenspartnerschaftsvoraussetzungen“, „Standesamtliche Beurkundungen“¹³ und „Fortführung und Verwaltung der Personenstandsregister“ vorgenommen. Er hat aus den von ihm ermittelten Stellenanteilen und den jeweiligen gebuchten Produktmengen Quotienten gebildet. Der höchste Quotient stellt das beste Ergebnis dar, da hier rein rechnerisch das größte „Volumen“ von einer Dienstkraft geleistet wird. Aus den so ermittelten Quotienten ergab sich eine Rangfolge der geprüften Standesämter. Der Rechnungshof hat nicht die Spitzenwerte, sondern nur den jeweils zweitbesten Wert als Benchmark (BM) angesetzt.

Ansicht 32: Auswertung der gebuchten Stellenanteile für die Produkte 77643 (Eheschließungen/Lebenspartnerschaften) und 78367 (Prüfung der Voraussetzungen) für das Jahr 2010

Standesamt	Produktmenge		Summe	Durchschnittliche Stellenanteile (KLR) für beide Produkte	Kennzahl	Rang	Einsparpotenzial	
	Produkt 77643	Produkt 78367					absolut	in v. H.
			(Sp.2 + Sp.3)		(Sp.4 / Sp.5)		(Sp.4 / BM - Sp.5)	(Sp.8 / Sp.5 x 100)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Mitte	1 736	2 485	4 221	5,38	784,57	3	-0,01	-0,2
Friedrh.-Kreuzb.	839	1 572	2 411	3,46	696,82	10	-0,39	-11,3
Pankow	995	2 125	3 120	4,45	701,12	7	-0,48	-10,8
Charlb.-Wilmd.	1 797	2 278	4 075	5,65	721,24	5	-0,46	-8,1
Spandau	599	878	1 477	1,88	785,64	1	0,00	0,0
Steglitz-Zehlend.	1 050	1 600	2 650	4,13	641,65	11	-0,76	-18,4
Tempf.-Schöneb.	1 240	1 925	3 165	4,54	697,14	9	-0,51	-11,2
Neukölln	1 097	1 553	2 650	3,79	699,21	8	-0,42	-11,1
Treptow-Köpenick	1 142	1 590	2 732	4,85	563,30	12	-1,37	-28,2
Marzahn-Hellersd.	909	1 190	2 099	2,68	783,21	4	-0,01	-0,4
Lichtenberg	638	1 216	1 854	2,36	785,59	2	0,00	0,0
Reinickendorf	902	1 229	2 131	3,01	707,97	6	-0,30	-10,0
Insgesamt	12 944	19 641	32 585	46,18			-4,71	-10,2

Die Kennzahlen liegen zwischen 563,3 und 785,64, also entfallen im Durchschnitt auf eine zuständige Dienstkraft jährlich 563 bis 785 Fälle von Eheschließungen bzw. Prüfungen der Voraussetzungen. Das auf dieser Grundlage ermittelte rechnerische Einsparpotenzial für die beiden Produkte

¹³ insbesondere Geburten, Sterbefälle, besondere Beurkundungen (vgl. Ansicht 30)

beträgt insgesamt 4,71 Stellenanteile bzw. 10,2 v. H. der auf diese Produkte gebuchten Stellenanteile. Der Anteil von 46,18 an den insgesamt 243,33 in den Standesämtern gebuchten Stellen beträgt für die beiden hier dargestellten Produkte 19 v. H.

Ansicht 33: Auswertung der gebuchten Stellenanteile für das Produkt 79097 (Standesamtliche Beurkundungen) für das Jahr 2010

Standesamt	Produktmenge	Durchschnittliche Stellenanteile (KLR)	Kennzahl (Sp.2 / Sp.3)	Rang	Einsparpotenzial	
					absolut (Sp.2 / BM - Sp.3)	in v. H. (Sp.6 / Sp.3 x 100)
1	2	3	4	5	6	7
Mitte	10 202	9,23	1 105,31	11	-3,25	-35,2
Friedrh.-Kreuzb.	7 637	6,43	1 187,71	8	-1,95	-30,3
Pankow	8 651	6,93	1 248,34	7	-1,86	-26,8
Charlb.-Wilmd.	9 000	8,80	1 022,73	12	-3,53	-40,1
Spandau	6 913	3,96	1 745,71	1	0,00	0,0
Steglitz-Zehlend.	6 326	5,55	1 139,82	9	-1,84	-33,2
Tempf.-Schöneb.	8 446	4,95	1 706,26	2	0,00	0,0
Neukölln	8 143	5,78	1 408,82	6	-1,01	-17,5
Treptow-Köpenick	3 832	2,49	1 538,96	5	-0,24	-9,6
Marzahn-Hellersd.	3 850	2,46	1 565,04	4	-0,20	-8,1
Lichtenberg	5 553	3,30	1 682,73	3	-0,05	-1,5
Reinickendorf	4 115	3,68	1 118,21	10	-1,27	-34,5
Insgesamt	82 668	63,56			-15,20	-23,9

Im Jahr 2010 wurden 63,56 Stellenanteile auf dieses Produkt gebucht. Dies entspricht rund einem Viertel aller gebuchten Stellen (243,33). Die Kennzahl weist aus, dass im Durchschnitt pro Dienstkraft jährlich zwischen 1 022 und 1 745 Beurkundungen vorgenommen werden. Das rechnerische Einsparpotenzial bei den standesamtlichen Beurkundungen liegt insgesamt bei 15,2 Stellen, das sind 24 v. H. der auf dieses Produkt gebuchten und 6,2 v. H. aller gebuchten Stellenanteile.

Ansicht 34: Auswertung der gebuchten Stellenanteile für das Produkt 79715 (Personenstandsregister) für das Jahr 2010

Standesamt	Produkt- menge	Durchschnitt- liche Stellen- anteile (KLR)	Kennzahl	Rang	Einsparpotenzial	
					absolut	in v. H.
			(Sp.2 / Sp.3)		(Sp.2 / BM - Sp.3)	(Sp.6 / Sp.3 x 100)
1	2	3	4	5	6	7
Mitte	38 309	14,38	2 664,05	6	-2,57	-17,8
Friedrh.-Kreuzb.	20 897	8,35	2 502,63	8	-1,91	-22,8
Pankow	16 057	6,82	2 354,40	9	-1,87	-27,4
Charlb.-Wilmd.	27 195	9,94	2 735,92	4	-1,55	-15,6
Spandau	7 572	4,24	1 785,85	12	-1,90	-44,9
Steglitz-Zehlend.	12 601	4,80	2 625,21	7	-0,91	-19,0
Temph.-Schöneb.	27 887	8,60	3 242,67	2	0,00	0,0
Neukölln	23 164	8,28	2 797,58	3	-1,14	-13,7
Treptow-Köpenick	7 705	2,84	2 713,03	5	-0,46	-16,3
Marzahn-Hellersd.	5 566	1,33	4 184,96	1	0,00	0,0
Lichtenberg	8 422	3,85	2 187,53	10	-1,25	-32,5
Reinickendorf	6 945	3,87	1 794,57	11	-1,73	-44,7
Insgesamt	202 320	77,30			-15,29	-19,8

Die Fortführung und Verwaltung der Personenstandsregister wurde im Jahr 2010 mit insgesamt 77,3 Stellenanteilen bebucht. Dies entspricht fast einem Drittel aller gebuchten Stellenanteile (243,33). Die errechneten Kennzahlen liegen zwischen 1 785,85 und 4 184,96 jährliche Bearbeitungsfälle pro Dienstkraft des jeweiligen Bezirks. Der Rechnungshof hat mit der vorliegenden Benchmarkberechnung auch bei diesem Produkt ein rechnerisches Einsparpotenzial von 15,29 Stellen ermittelt. Dies entspricht 19,8 v. H. der auf dieses Produkt und 6,3 v. H. der in den Standesämtern insgesamt gebuchten Stellenanteile.

- 92 Bei der **Benchmarkberechnung** für die in den Standesämtern am häufigsten bebuchten Produkte wurde zusammenfassend ein rechnerisches Einsparpotenzial von insgesamt 35 Stellen festgestellt:

Ansicht 35: Rechnerisches Einsparpotenzial nach dem Benchmarkvergleich

Standesamt	Produkt 77643 (Eheschl./Lebensp.) und 78367 (Prüfung der Vorauss.)	Produkt 79097 (Standesamtliche Beurkundungen)	Produkt 79715 (Personenstands- register)	Summe
Mitte	-0,01	-3,25	-2,57	-5,83
Friedrh.-Kreuzb.	-0,39	-1,95	-1,91	-4,25
Pankow	-0,48	-1,86	-1,87	-4,21
Charlb.-Wilmd.	-0,46	-3,53	-1,55	-5,54
Spandau	0,00	0,00	-1,90	-1,90
Steglitz-Zehlend.	-0,76	-1,84	-0,91	-3,51
Tempf.-Schöneb.	-0,51	0,00	0,00	-0,51
Neukölln	-0,42	-1,01	-1,14	-2,57
Treptow-Köpenick	-1,37	-0,24	-0,46	-2,07
Marzahn-Hellersd.	-0,01	-0,20	0,00	-0,21
Lichtenberg	0,00	-0,05	-1,25	-1,30
Reinickendorf	-0,30	-1,27	-1,73	-3,30
Insgesamt	-4,71	-15,20	-15,29	-35,20

Damit liegen Hinweise für deutliche Ausstattungsunterschiede vor. Daher sind Einsparpotenziale zu erwarten. Eine Einsparung von rd. 35 Stellen würde einem jährlichen Volumen von rd. 1,8 Mio. € entsprechen.

93

Es besteht die Möglichkeit, die Ehe in einem anderen als dem örtlich zuständigen Standesamt zu schließen. Gemäß § 12 Abs. 1 PStG haben die Eheschließenden in diesem Fall die beabsichtigte Eheschließung zunächst mündlich oder schriftlich bei einem Standesamt, in dessen Bereich einer der beiden Eheschließenden seinen Wohnsitz hat, anzumelden; Gleiches gilt für die Anmeldung von Lebenspartnerschaften. Dieses Standesamt hat gemäß § 13 Abs. 1 PStG zu prüfen, ob der Eheschließung ein Hindernis entgegensteht. Dazu gehören die Aufnahme einer Niederschrift und alle dazu erforderlichen Nebenarbeiten und ggf. die Ausstellung eines Ehefähigkeitszeugnisses. Wird bei der **Prüfung der Ehevoraussetzungen** ein Ehehindernis nicht festgestellt, so teilt nach § 13 Abs. 4 PStG das Standesamt den Eheschließenden mit, dass die Eheschließung innerhalb von sechs Monaten vorgenommen werden kann; „die Mitteilung ist für das Standesamt, das die Eheschließung vornimmt, verbindlich. Die Eheschließenden sind verpflichtet, Änderungen in ihren für die Ehevoraussetzungen betreffenden tatsächlichen Verhältnissen unverzüglich anzuzeigen.“

Aus Ansicht 32 ergibt sich eine Differenz zwischen den Produkten „Prüfung der Ehefähigkeit/Lebenspartnerschaftsvoraussetzungen“ und „Eheschließung/Begründung einer Lebenspartnerschaft“ von jährlich mehr als 6 000 Fällen. Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass Ersteres von den Standesämtern, bei denen die Ehe angemeldet wurde, bebucht wird. Wird die Ehe jedoch vor anderen Standesämtern geschlos-

sen, so bebuchen diese nochmals dieses Produkt, wenn die Unterlagen auskunftsgemäß erneut auf ihre Aktualität und Richtigkeit geprüft worden sind. Das geschieht aber angabegemäß auch dann, wenn die Eheschließenden sich innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten für andere Standesämter Berlins entschieden haben. Die Standesämter verkennen dabei, dass nach dem Gesetz nur dann eine erneute Prüfung erforderlich ist, wenn die Eheschließenden Änderungen seit der Anmeldung angezeigt haben. Der Rechnungshof hat diese vermeidbare Doppelarbeit beanstandet.

- 94 Die **Gebühren** waren bis Ende 2008 bundeseinheitlich geregelt. Nach § 72 PStG werden Gebühren und Auslagen nach Maßgabe von Landesrecht erhoben. Am 28. November 2010 trat die Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes im Land Berlin und damit als Anlage zu § 8 Abs. 1 das Gebührenverzeichnis als Landesrecht in Kraft.

Mit dem Verfahren „Urkunden online“ können die Bürger Urkunden elektronisch beantragen. Seit Einführung dieses Verfahrens im Jahr 2007 wurden allein ca. 63 000 Urkunden elektronisch angefordert. Die Daten sind damit im Fachverfahren Automation im Standesamt (AutiSta) verfügbar, mit dem die für die Urkundenerstellung entstehenden Kosten abgerechnet werden. Die Urkunden werden mit einem Gebührenbescheid versandt. Der Zahlungseingang wird über das Verfahren ProFiskal überwacht. Eine elektronische Schnittstelle zwischen AutiSta und ProFiskal wurde bisher nicht geschaffen, obwohl sie bereits seit dem Jahr 2008 vorgesehen ist. Die technische Entwicklung der Schnittstelle und ein Testverfahren im Standesamt Charlottenburg-Wilmersdorf sind bereits abgeschlossen. Das für den zentralen Betrieb von AutiSta zuständige LABO verweist jedoch für die Administration des Verfahrens auf fehlende personelle Kapazitäten. Dabei handelt es sich auskunftsgemäß um eine Stelle, die von den Bezirken und dem Standesamt I anteilig an das LABO verlagert werden soll. Bei den Standesämtern werden daher weiterhin aufwendige manuelle Eingaben der in AutiSta vorhandenen Daten in ProFiskal vorgenommen. Der Rechnungshof hat bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der Senatsverwaltung für Finanzen den unwirtschaftlichen Ablauf bei der Gebührenerhebung für auf elektronischem Weg beantragte Urkunden beanstandet.

- 95 Der Rechnungshof hat die Bezirke aufgefordert, die von ihm aufgezeigten Einsparpotenziale zu prüfen und ggf. durch geeignete Schritte zu realisieren. Er hat die Senatsverwaltungen für Inneres und Sport sowie für Finanzen insbesondere zu dem Verfahren der Zahlbarmachung der Gebühren um Stellungnahmen gebeten.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat zugesagt, beim LABO auf die Schaffung einer Schnittstelle zwischen den Verfahren AutiSta und ProFiskal hinzuwirken. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass mit dem Haushaltsplanentwurf 2012/2013 für die Administration des Verfahrens eine Stelle beim LABO etatisiert worden sei.

Die Bezirke haben in ihren Stellungnahmen insbesondere Vorbehalte gegen das methodische Vorgehen des Rechnungshofs geäußert. Sie bemängeln, dass mit einem quantitativen Benchmarking anhand von Kennzahlen qualitative Aspekte der Aufgabenerledigung nicht ausreichend berücksichtigt seien. Darüber hinaus weisen die Bezirke den Vorwurf möglicher Doppelarbeit bei der Prüfung der Ehefähigkeit mit Hinweis auf § 5 der Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (Personenstandsverordnung - PStV) zurück, der die Prüfungspflicht von Standesbeamten regelt. Sie bezeichnen die fehlende Schnittstelle im Zahlungsverfahren zwischen AutiSta und ProFiskal ebenfalls als unwirtschaftlich.

- 96 Die Ausführungen der Bezirke überzeugen nicht. Der Rechnungshof hält für einen Benchmarkvergleich („Lernen vom Besten“, „Best Practice“) die Auswahl des Zweitbesten weiterhin für sachgerecht (vgl. T 83). Es geht um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung, zu der die Bezirke gemäß § 7 LHO verpflichtet sind.

Auch der Vorwurf einer vermeidbaren Doppelarbeit ist nicht widerlegt. § 5 PStV sieht zwar eine allgemeine und umfassende Prüfungspflicht des Standesbeamten vor. Eintragungen im Personenstandsregister und sonstige Beurkundungen dürfen erst vorgenommen werden, wenn der zugrunde liegende Sachverhalt ermittelt und abschließend geprüft worden ist. Gemäß § 28 Abs. 3 PStV prüft jedoch in Fällen der beabsichtigten Eheschließung in einem anderen Standesamt das Standesamt, das die Anmeldung entgegengenommen hat, ob ein Ehehindernis vorliegt. Nach § 29 Abs. 2 PStV sollen die Ehevoraussetzungen nur dann erneut geprüft werden, wenn die Befragung der Eheschließenden ergibt, dass seit der Anmeldung der Eheschließung Änderungen eingetreten sind oder dem Standesamt ein sonstiger Anlass für eine erneute Prüfung bekannt geworden ist. Der Schriftwechsel mit den Bezirken ist noch nicht abgeschlossen.

- 97 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter bei vorhandenen Ausstattungsvorsprüngen Einsparpotenziale überprüfen, diese ggf. zunächst für die Umstellung auf elektronische Register nutzen und danach im Wege des Personalabbaus realisieren. Er erwartet ferner, dass die Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Inneres und Sport die elektronische Schnittstelle für das Zahlungsverfahren zwischen AutiSta und ProFiskal zügig realisieren.**

3. Nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale bei der Niederschlagswasserbeseitigung

Bei der Einführung des Niederschlagswasserentgelts durch die Berliner Wasserbetriebe im Jahr 2000 haben mehrere Bezirksämter sowie zwei Universitäten die für die Bemessung des Entgelts maßgeblichen Grundstücksangaben nicht stichtagsnah und mit der gebotenen Sorgfalt überprüft. Dadurch haben sie vermeidbare Ausgaben von mindestens 1,8 Mio. € verursacht. Aus Anlass der Prüfung durch den Rechnungshof haben vier Bezirksämter und zwei Universitäten die für die Entgeltbemessung bedeutsamen Grundstücksverhältnisse zum Teil vertieft überprüft. Allein aufgrund dieser Überprüfungen können jährlich mehr als 140 000 € an Niederschlagswasserentgelten eingespart werden.

Prüfungsgegenstand

98 Das in Berlin auf den Grundstücken anfallende Abwasser (Niederschlagswasser und Schmutzwasser) leiten die Berliner Wasserbetriebe - Anstalt des öffentlichen Rechts - (BWB) im Rahmen der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Entwässerungsanlagen ab. Die Grundstücke sind an die öffentliche Entwässerung anzuschließen, wenn sie an betriebsfähig kanalisierten Straßen liegen oder von solchen Straßen aus zugänglich sind (Anschlusszwang nach § 44 BauO Bln). Sind die Grundstücke an die Anlagen der öffentlichen Entwässerung angeschlossen, so sind diese Anlagen zu benutzen (Benutzungszwang nach § 4 BerlBG). Das Niederschlagswasser ist allerdings vom Anschluss- und Benutzungszwang ausgenommen, soweit es im Einklang mit § 36a BWG versickert werden kann (§ 44 BauO Bln).

Die BWB führen die ihnen übertragene Aufgabe der **Entwässerung von Grundstücken** aufgrund eines privatrechtlichen Entsorgungsvertrages durch. Für das Vertragsverhältnis gelten die Allgemeinen Bedingungen für die Entwässerung in Berlin (ABE). Seit dem 1. Januar 2000 rechnen die BWB das von bebauten Grundstücken in die öffentlichen Entwässerungsanlagen eingeleitete Niederschlagswasser und das eingeleitete häusliche Schmutzwasser getrennt ab. Für **Niederschlagswasserentgelte** haben allein die Bezirksämter für die in ihrer Zuständigkeit verwalteten Grundstücke in den Jahren 2008 bis 2010 insgesamt 19,5 Mio. € (im Durchschnitt 6,5 Mio. € jährlich) ausgegeben.

99 Der Rechnungshof hat die erheblichen jährlichen Ausgaben für Niederschlagswasserentgelte zum Anlass genommen zu prüfen, ob ausgewählte Bezirksämter und Universitäten bei den von ihnen verwalteten Grundstücken für eine zutreffende Entgeltberechnung gesorgt sowie Einsparpotenziale bei den Ausgaben für die Beseitigung des Niederschlagswassers konsequent ermittelt und ausgeschöpft haben. Hierzu hat der Rechnungshof zunächst bei den zwölf Bezirksämtern, drei Universitäten und bei der

BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH im Rahmen einer standardisierten Befragung Auskünfte zu den Grundlagen der Entgeltberechnung und zu baulichen Maßnahmen zur Reduzierung von Niederschlagswasserentgelten eingeholt. Bei den zwölf Bezirksämtern hat der Rechnungshof die Befragung auf insgesamt 220 durch Auswertung von Daten aus der Kostenrechnung ermittelte Liegenschaften bezogen, für die jeweils Niederschlagswasserentgelte von mindestens 5 000 € jährlich entrichtet worden sind. Auf der Grundlage der erlangten Auskünfte hat der Rechnungshof fünf Bezirksämter und zwei Universitäten (geprüfte Stellen) für die Prüfung ausgewählt.

Überprüfung der Angaben zur Entgeltbemessung

- 100 Das von den BWB zum 1. Januar 2000 eingeführte Entgelt für die Beseitigung des Niederschlagswassers von bebauten Grundstücken wird nach dem Umfang der bebauten und befestigten Flächen (versiegelte Flächen) bemessen, über die das Niederschlagswasser unmittelbar oder mittelbar in die öffentliche Entwässerung eingeleitet wird. Bei Grundstücken mit einer hohen Flächenversiegelung wird demnach ein höheres Niederschlagswasserentgelt fällig als bei Grundstücken mit einer geringen Flächenversiegelung. Die konkrete Höhe des in €/m² und Jahr angegebenen Niederschlagswasserentgelts ergibt sich aus den jeweils gültigen Tarifen der BWB, die im Amtsblatt für Berlin veröffentlicht werden (§ 15 Abs. 2 ABE).
- 101 Die BWB haben im Zuge der Einführung des Niederschlagswasserentgelts den Grundstückseigentümern und sonstigen Berechtigten für jedes Grundstück ein **Erfassungsblatt** zugesandt, auf dem die nach Angabe der BWB für die **Entgeltberechnung** maßgeblichen **Flächen** und die **Einleitungssituation** auf dem Grundstück verzeichnet waren. In dem begleitenden Informationsschreiben haben die BWB die Berechtigten aufgefordert, das Erfassungsblatt innerhalb von drei Wochen nach Erhalt des Schreibens ausgefüllt und unterschrieben zurückzusenden. Die BWB haben in diesem Zusammenhang angekündigt, dass sie im Fall der nicht fristgemäßen Rücksendung des Erfassungsblatts für die Berechnung des Niederschlagswasserentgelts davon ausgehen, dass die darin verzeichneten Flächenangaben zutreffen und von sämtlichen dafür ausgewiesenen Flächen Niederschlagswasser in die Kanalisation eingeleitet wird.
- 102 Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) waren die grundstücksverwaltenden Stellen Berlins somit gehalten, zur Gewährleistung einer zutreffenden Berechnung der Niederschlagswasserentgelte unverzüglich nach Zugang des Informationsschreibens der BWB die in den übersandten Erfassungsblättern verzeichneten Flächenangaben und Einleitungsverhältnisse bei den von ihnen verwalteten Grundstücken systematisch und sorgfältig zu überprüfen. Bei festgestellten Abweichungen zu den mitgeteilten Angaben der BWB waren die tatsächlich zutreffenden Angaben zum Zwecke einer schnellstmöglich korrekten Berechnung und Veranlagung der Niederschlagswasserentgelte umgehend den BWB mitzuteilen.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die geprüften Stellen zeitnah zum Stichtag der Einführung des Niederschlagswasserentgelts nach den vorgenannten Grundsätzen für eine zutreffende Entgeltberechnung gesorgt haben.

- 103 Im Rahmen der Erhebung haben alle geprüften Stellen angegeben, dass sie die Grundstücksangaben der BWB zeitnah zur Einführung des Niederschlagswasserentgelts zum 1. Januar 2000 systematisch überprüft und untersucht haben, ob die für das Niederschlagswasserentgelt berechneten Flächen auch tatsächlich in die Kanalisation entwässern. Unterlagen, die eine stichtagsnahe, vollständige, systematische und sorgfältige Überprüfung der für die Entgeltbemessung bedeutsamen Grundstücksverhältnisse belegen (z. B. Überprüfungslisten mit entsprechenden Angaben), haben die geprüften Stellen im Rahmen der Prüfung jedoch nicht vorgelegt.

Zudem hat der Rechnungshof bei der Prüfung stichprobenartig ausgewählter Fälle vor Ort festgestellt, dass die geprüften Stellen die **Überprüfung der Grundstücksangaben der BWB nicht vollständig**, zum Teil nicht **stichtagsnah**, nicht durchgängig **systematisch** und teilweise nicht **mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt** haben. So haben drei der sieben geprüften Stellen (zwei Bezirksamter und eine Universität) erst geraume Zeit nach dem 1. Januar 2000 - zwischen sechs und zehn Jahren nach diesem Stichtag - und zudem lediglich bezogen auf einen Teil der von ihnen verwalteten Liegenschaften die für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts bedeutsamen Flächen und Einleitungsverhältnisse systematisch überprüft.

Diese Überprüfung ergab bis Oktober 2011, dass der Entgeltberechnung in 55 Fällen zu hohe Flächenangaben zugrunde lagen. Die **unnötig geleisteten Ausgaben** für Niederschlagswasserentgelte betragen allein in diesen Fällen mehr als **475 000 €**. Davon haben die BWB mit Hinweis auf die Einrede der Verjährung lediglich 30 000 € erstattet. Nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs sparen die drei geprüften Stellen aufgrund der systematischen Überprüfung der entgeltrelevanten Flächen und der daraus folgenden Korrekturen in den genannten 55 Fällen **jährlich** mehr als **55 000 €** an Ausgaben für die Beseitigung von Niederschlagswasser.

- 104 Anhand nachfolgender Beispiele wird deutlich, in welchem zum Teil erheblichen Umfang durch einzelne geprüfte Stellen überhöhte Niederschlagswasserentgelte geleistet worden sind:

So hat ein Bezirksamt aufgrund einer im Jahr 2010 beauftragten - noch nicht abgeschlossenen - systematischen Überprüfung von 95 Grundstücken bei den bisher überprüften 54 Liegenschaften festgestellt, dass der Entgeltberechnung teilweise zu hohe Flächenangaben zugrunde lagen und deshalb seit dem 1. Januar 2000 jährlich nicht notwendige Ausgaben von insgesamt 30 000 € geleistet wurden. Somit hat das Bezirksamt bis zum Jahr 2010 **vermeidbare Ausgaben** von **300 000 €** für Niederschlagswasserentgelte bewirkt.

Ein anderes Bezirksamt hat nach dem Ergebnis einer im Jahr 2009 durchgeführten systematischen Überprüfung von 81 Grundstücken bei 23 Liegenschaften aufgrund unzutreffender Flächenangaben ohne Notwendigkeit Entgelte von 23 000 € jährlich für die Beseitigung von Niederschlagswasser entrichtet und damit seit der Einführung des Niederschlagswasserentgelts bis zum Jahr 2009 - unter Berücksichtigung einer einmaligen Erstattung durch die BWB von 20 000 € - **vermeidbare Ausgaben** von mehr als **150 000 €** geleistet.

Für eine befestigte Fläche von 6 500 m² auf dem Grundstück einer Schule hat ein drittes Bezirksamt seit der Einführung des Niederschlagswasserentgelts **70 000 €** an die BWB **gezahlt**, obwohl das Niederschlagswasser - wie sich anlässlich einer Überprüfung im Jahr 2009 herausstellte - nicht in die öffentliche Kanalisation, sondern in einen Graben eingeleitet wurde. Das Bezirksamt hat zwischenzeitlich eine Korrektur veranlasst und eine Rückzahlung von 40 000 € erhalten. Mit Hinweis auf die Verjährung wurden dem Bezirksamt die restlichen 30 000 € jedoch nicht erstattet.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass eine Universität für befestigte Flächen von 6 500 m² Niederschlagswasserentgelte gezahlt hat, obwohl das Niederschlagswasser nicht in die öffentliche Kanalisation, sondern über ein Einleitbauwerk in einen Kanal entwässert wird. In einem weiteren Fall hat diese Universität nach den Feststellungen des Rechnungshofs das anfallende Niederschlagswasser für befestigte Flächen von 3 400 m² in Sickerschächte entwässert und hierfür dennoch ein Entgelt entrichtet. Auf der Grundlage der Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs hat die Universität die BWB zur Flächenkorrektur aufgefordert und eine Entgeltreduzierung erreicht. Die Universität wird in den genannten Fällen künftig insgesamt 19 000 € jährlich an Niederschlagswasserentgelt einsparen. Bis zur Entgeltanpassung hat die Universität seit der Einführung des Niederschlagswasserentgelts jedoch **vermeidbare Ausgaben** von mindestens **180 000 €** geleistet.

- 105 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Stellen die für die Bemessung der Niederschlagswasserentgelte bedeutsamen Grundstücksangaben nicht zeitnah zum Stichtag, nicht systematisch und vollständig sowie nicht mit der gebotenen Sorgfalt überprüft und daher notwendige Anpassungen den BWB vielfach nicht umgehend mitgeteilt haben. Bis Oktober 2011 haben drei der geprüften Stellen allein für einen Teil ihrer Liegenschaften vermeidbare Ausgaben von mehr als 475 000 € geleistet (T 103).

Der Rechnungshof hat die geprüften Stellen aufgefordert, die für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts bedeutsamen Angaben sämtlicher Liegenschaften in ihrer Zuständigkeit - soweit noch nicht geschehen - systematisch zu überprüfen, sich hieraus ergebende Korrekturen umgehend den BWB mitzuteilen sowie zu Unrecht gezahlte Entgeltbeträge zurückzufordern. Daraufhin haben vier Bezirksämter und zwei Universitäten **vertiefte Prüfungen** der für die Entgeltbemessung bedeutsamen Grundstücksverhältnisse für einen Teil der von ihnen verwalteten Liegenschaften

begonnen bzw. ihre Prüfungen fortgesetzt. Diese Überprüfungen haben bis Mitte Januar 2012 ergeben, dass **jährlich** mehr als **140 000 €** an Niederschlagswasserentgelten **eingespart** werden können. Die geleisteten **vermeidbaren Ausgaben** belaufen sich hiernach auf insgesamt **1,4 Mio. €**.

Erfassung und Fortschreibung der Angaben zur Entgeltbemessung

- 106 Durch Zu- und Abgänge von Liegenschaften sowie Neu-, Umbau-, Rückbau- und Entsiegelungsmaßnahmen auf den Grundstücken unterliegen die für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts bedeutsamen versiegelten Flächen und Einleitungsverhältnisse ständigen Änderungen. Daher ist es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) geboten, dass die grundstücksverwaltenden Stellen im Rahmen ihres Facility Managements die für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts maßgeblichen Grundstücksangaben dauerhaft dokumentieren, Änderungen systematisch erfassen (Fortschreibung) und den sich daraus ergebenden Korrekturbedarf umgehend an die BWB zur Entgeltanpassung übermitteln. Um dies sicherzustellen, sind die hierfür erforderlichen organisatorischen Regelungen - insbesondere im Hinblick auf **Zuständigkeiten und Verfahren** zur Dokumentation der Angaben und Weitergabe der entgeltrelevanten Informationen - zu schaffen (z. B. im Rahmen von Arbeitsanweisungen).

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die geprüften Stellen im Rahmen ihres Facility Managements entsprechende Regelungen geschaffen haben und danach verfahren.

- 107 Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, dass die geprüften Stellen weder die Zuständigkeiten und das Verfahren zur systematischen Erfassung und Fortschreibung der für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts bedeutsamen Grundstücksverhältnisse noch das Verfahren zur umgehenden Meldung von Korrekturen an die BWB verbindlich geregelt haben. Der Rechnungshof hat das Fehlen entsprechender Regelungen beanstandet.

Bauliche Maßnahmen zur Entgeltreduzierung

- 108 Weil das Niederschlagswasserentgelt für die Einleitung von Niederschlägen aus dem Bereich bebauter Grundstücke in die öffentliche Kanalisation erhoben und nach dem Umfang der versiegelten Flächen bemessen wird (T 100), ist es nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) auch geboten zu untersuchen, ob Einsparungen auf wirtschaftliche Weise dadurch erreicht werden können, dass Niederschlagswasser nicht oder nur zum Teil in die öffentliche Kanalisation eingeleitet (verminderte Einleitung) bzw. der Umfang der Flächenversiegelung auf den Grundstücken reduziert wird (Flächenentsiegelung).

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die geprüften Stellen die von ihnen verwalteten Grundstücke mit versiegelten Flächen zur Erschließung von Einsparpotenzialen auf ihre Eignung für eine **Versickerung** von Niederschlagswasser oder auf Möglichkeiten zur **Flächenentsiegelung** systematisch untersucht und in geeigneten Fällen bauliche Maßnahmen zur Verringerung des zu entrichtenden Niederschlagswasserentgelts durchgeführt haben.

- 109 Der Rechnungshof hat im Rahmen der Erhebungen festgestellt, dass die geprüften Stellen bei den von ihnen verwalteten Grundstücken das **Potenzial zur Reduzierung des Niederschlagswasserentgelts durch bauliche Maßnahmen** zur Veränderung der Einleitungssituation oder Flächenentsiegelung bisher nur teilweise untersucht haben. Zudem wurden bauliche Maßnahmen zur Verringerung des Niederschlagswasserentgelts nur in wenigen Fällen umgesetzt.

Ein Bezirksamt hat eine Untersuchung von Einsparpotenzialen deshalb nicht durchgeführt, weil es sich nicht in der Lage gesehen hat, bei jeder seiner Liegenschaften notwendige Bohrungen zu beauftragen, um die Eignung des Untergrundes für eine Versickerung von Niederschlagswasser zu untersuchen. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt auf die im Intranet des Landes vorgehaltene Geodatenbank „FIS-Broker“ hingewiesen, aus der Bohrpunktkarten mit Informationen über Bodenprofile aufwandsarm abgerufen werden können.

Ein anderes Bezirksamt hat zwar 81 Liegenschaften auf Einsparpotenziale untersucht; es hat die Untersuchung aber auf bauliche Maßnahmen beschränkt, deren Amortisationszeit kleiner als ein Jahr ist. Die Untersuchung hat ergeben, dass auf keinem der untersuchten Grundstücke Maßnahmen mit dieser kurzen Amortisationszeit umsetzbar sind. Das Bezirksamt hat bei der Formulierung seines Untersuchungsauftrags verkannt, dass zur Realisierung von Einsparpotenzialen auch Investitionen in Betracht kommen, die sich in einem wirtschaftlich angemessenen Zeitraum, der auch länger als ein Jahr sein kann, amortisieren.

Ein weiteres Bezirksamt hat im Jahr 2006 bei 60 ausgewählten Liegenschaften Einsparpotenziale untersucht und ermittelt, dass durch den Bau von Anlagen zur Versickerung von Niederschlagswasser Einsparungen erzielt werden können. Einige dieser Maßnahmen hat das Bezirksamt auch bereits durchgeführt. So hat es in einem Fall durch eine einmalige Ausgabe von 25 000 € für die Errichtung von Sickermulden Einsparungen von 20 000 € jährlich erzielen können. Durch den Bau zweier Sickermulden für 1 200 € auf einem Sportplatz erzielt das Bezirksamt seit dem Jahr 2006 bei den Niederschlagswasserentgelten Einsparungen von 6 000 € jährlich. Dessen ungeachtet hat das Bezirksamt die Untersuchung von Einsparpotenzialen erst spät und zudem erst für einen geringen Teil seiner Liegenschaften durchgeführt. Die für Entgeltreduzierungen in Betracht kommenden baulichen Maßnahmen sind bisher nur in wenigen Fällen realisiert worden. So könnten nach Auskunft dieses Bezirksamts etwa 100 000 €

jährlich eingespart werden, wenn in Maßnahmen zur Niederschlagswasserversickerung auf 29 hierfür als geeignet angesehenen Grundstücken investiert wird.

- 110 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Stellen die von ihnen verwalteten Grundstücke mit versiegelten Flächen zur Erschließung von Einsparpotenzialen nicht umfassend auf ihre Eignung für eine Niederschlagswasserversickerung oder auf Möglichkeiten zur Reduzierung der Flächenversiegelung untersucht und als wirtschaftlich identifizierte bauliche Maßnahmen nur zum Teil durchgeführt haben.

Stellungnahmen der geprüften Stellen

- 111 Die geprüften Stellen sind den Feststellungen des Rechnungshofs im Rahmen der Anhörung zur Aufstellung des Jahresberichts nicht entgegengetreten. Sie haben weitere vertiefte Prüfungen der für die Entgeltbemessung relevanten Grundstücksverhältnisse für ausgewählte Liegenschaften angekündigt. Zudem haben mehrere geprüfte Stellen bauliche Maßnahmen zur Reduzierung der Niederschlagswasserentgelte in Aussicht gestellt. Zwei der sieben geprüften Stellen haben bisher Arbeitsanweisungen erlassen, mit denen das Verfahren zur Erfassung und Fortschreibung der entgeltrelevanten Grundstücksangaben sowie die Meldung von Korrekturen an die BWB geregelt wird.

Zusammenfassung und Erwartung

- 112 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die geprüften Stellen
- die für die Bemessung der zum 1. Januar 2000 eingeführten Niederschlagswasserentgelte maßgeblichen Grundstücksangaben nicht stichtagsnah, systematisch und umfassend sowie nicht mit der gebotenen Sorgfalt überprüft und dadurch vermeidbare Ausgaben von mindestens 1,8 Mio. € verursacht haben,
 - weder die Zuständigkeiten und das Verfahren der systematischen Erfassung und Fortschreibung der für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts bedeutsamen Grundstücksverhältnisse der von ihnen verwalteten Liegenschaften noch das Verfahren zur umgehenden Meldung von Korrekturen an die BWB verbindlich geregelt haben und
 - die von ihnen verwalteten Grundstücke mit versiegelten Flächen zur Erschließung von Einsparpotenzialen nicht umfassend auf ihre Eignung für eine Niederschlagswasserversickerung oder auf Möglichkeiten zur Reduzierung der Flächenversiegelung untersucht haben.

113 **Der Rechnungshof erwartet, dass die geprüften Bezirksämter und Universitäten - soweit noch nicht geschehen -**

- **kurzfristig alle für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts bedeutsamen Angaben der von ihnen verwalteten Liegenschaften überprüfen, sich hieraus ergebende Korrekturen den BWB umgehend mitteilen sowie zu Unrecht gezahlte Beträge zurückfordern,**
- **Zuständigkeit, Organisation und Verfahren zur systematischen Erfassung und Fortschreibung der für die Bemessung des Niederschlagswasserentgelts bedeutsamen Grundstücksverhältnisse der Liegenschaften in ihrer Zuständigkeit einschließlich des Verfahrens zur umgehenden Meldung von Korrekturen an die BWB verbindlich regeln sowie**
- **im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten auf der Grundlage einer systematischen Untersuchung des verwalteten Grundstücksbestands in geeigneten Fällen bauliche Maßnahmen zur Verringerung des Niederschlagswasserentgelts durchführen, die sich in angemessenen Zeiträumen durch entsprechende Einsparungen amortisieren.**

B. Inneres und Sport

Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen durch die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin

Die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin hat von der gebotenen Rückforderung einer von ihr ausgereichten Zuwendung in Höhe von 17,4 Mio. € abgesehen. In einem anderen Fall hat sie entgegen der ablehnenden Stellungnahme der zuständigen Fachverwaltung eine Zuwendung von 2 Mio. € gewährt. In einem weiteren Fall bewilligte die Stiftung einem über Jahre geförderten Verein weiterhin Zuwendungen, obwohl die erforderliche Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Mittelbewirtschaftung nicht nachgewiesen war.

- 114 Die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin - Stiftung des öffentlichen Rechts - (DKLB-Stiftung) gewährt für gemeinnützige Zwecke auf Antrag Zuwendungen. Nach der Stiftungssatzung hat die jeweils fachlich zuständige Senatsverwaltung zu prüfen, inwieweit beantragte Maßnahmen förderungswürdig sowie angemessen sind und ob die Antragsteller die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Zuwendung bieten. Der Stiftungsrat befindet über die Verwendung und Verteilung der der Stiftung zur Verfügung stehenden Mittel. Die ordnungsgemäße Mittelverwendung wird durch die Revision der Deutschen Klassenlotterie Berlin - Anstalt des öffentlichen Rechts - (DKLB) anhand der durch den Zuwendungsempfänger zu erstellenden Verwendungsnachweise geprüft.

Der Rechnungshof hat anhand ausgewählter Fälle die Zuwendungsvergabe untersucht. Dabei ergaben sich die im Folgenden dargestellten wesentlichen Beanstandungen.

Zuwendung an eine Kulturstiftung zum Ankauf einer Kunstsammlung

- 115 Ende des Jahres 2000 beantragte eine von Bund und Ländern getragene Kulturstiftung eine Projektförderung in Form eines zweckgebundenen Zuschusses von 53 Mio. DM (27,1 Mio. €) für den Ankauf von 166 Kunstwerken für 110 Mio. USD (damals 253 Mio. DM/129,3 Mio. €) mit dem Ziel, den dauerhaften Verbleib dieser Sammlung in Berlin zu sichern. Der Kulturstiftung waren für denselben Zweck Bundesmittel von 200 Mio. DM (102,2 Mio. €) bewilligt worden. Der Anteil des Bundes stand über zehn Jahre verteilt vom Jahr 2001 an mit bis zu 20 Mio. DM (10,2 Mio. €) jährlich zur Verfügung. Der Kaufpreis war in zehn jährlichen Raten im Zeitraum 2001 bis 2010 zu zahlen.

Die für Kultur zuständige Senatsverwaltung befürwortete den Zuwendungsantrag. Die DKLB-Stiftung bewilligte daraufhin eine Fehlbedarfsfinanzierung von bis zu 53 Mio. DM mit einem vom Kaufpreiszahlungszeitraum abweichenden Bewilligungszeitraum (Dezember 2000 Juni 2002). Hierzu führte die DKLB-Stiftung aus, dass sie die Zuwendung, entgegen den zunächst formulierten Intentionen des Landes Berlin, einen „festen Betrag“ zur Verfügung zu stellen, im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung gewährt habe, um an etwaigen Einsparungen aus Wechselkursänderungen zu partizipieren. In dem entsprechenden Zuwendungsbescheid wurde mitgeteilt, dass auf der Basis des dem Antrag zugrunde liegenden Kurses von 2,30 DM/1 USD bis zu 37,5 Mio. DM zum Februar 2001 für die erste Kaufpreisrate und der Restbetrag von 15,5 Mio. DM im Januar 2002 für die zweite Rate bereitgestellt würden.

116 Da sich der Umrechnungskurs im weiteren Verlauf veränderte, betrug der Gegenwert der ersten Kaufpreisrate von 25 Mio. USD anstatt 57,5 Mio. DM nur noch 53,5 Mio. DM. Hiervon wurden 20 Mio. DM aus den Bundesmitteln und 33,5 Mio. DM aus der Zuwendung der DKLB-Stiftung gezahlt. Der die 33,5 Mio. DM übersteigende Teil des Auszahlungsbetrages der DKLB-Stiftung in Höhe von 4 Mio. DM wurde im Februar 2001 an diese zurücküberwiesen.

117 Für die zweite Kaufpreisrate von 9,44 Mio. USD hatte der Bund Mittel von 20 Mio. DM und die DKLB-Stiftung in Höhe von 15,5 Mio. DM zugesagt. Letztere waren schon bei der Bewilligung zu hoch bemessen, da für die Rate von 9,44 Mio. USD (21,7 Mio. DM) nach Abzug der Bundesmittel lediglich 1,7 Mio. DM aus den Mitteln der DKLB-Stiftung erforderlich gewesen wären. Aufgrund der vorteilhaften Wechselkursentwicklung betrug die zweite Kaufpreisrate 10,56 Mio. € (20,65 Mio. DM), sodass nach Abzug des Bundesanteils lediglich 0,33 Mio. € (0,65 Mio. DM) Zuwendungsmittel der DKLB-Stiftung benötigt wurden. Der nicht benötigte Teil der Zuwendung von 7,6 Mio. € wurde der DKLB-Stiftung im Januar 2002 zurückgezahlt. Die Kulturstiftung beantragte „im Hinblick auf die Änderungen beim Mittelabfluss“ eine Verlängerung des Bewilligungszeitraumes bis zum Januar 2010, welche der Stiftungsrat im September 2002 bewilligte.

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die DKLB-Stiftung den Bewilligungszeitraum dieser Fehlbedarfsfinanzierung zunächst um rd. acht Jahre kürzer als den vertraglich vereinbarten Zahlungszeitraum festgelegt hat. Denn ein Fehlbedarf kann bei einer derartigen Projektfinanzierung erst nach Abschluss des Projekts ermittelt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die DKLB-Stiftung künftig auf die Übereinstimmung von Bewilligungszeitraum und Projektlaufzeit achtet.

118 Mit Übersendung des dritten Zwischenverwendungsnachweises im Januar 2003 teilte die Kulturstiftung der DKLB-Stiftung mit, dass wegen der weiterhin vorteilhaften Wechselkursentwicklung die dritte Rate des Kaufpreises von 9,44 Mio. USD mit 9,1 Mio. € allein aus den zur Verfügung ste-

henden Bundesmitteln von 10,2 Mio. € gedeckt werden konnte. Die nicht benötigte Zuwendung der DKLB-Stiftung für die dritte Rate wurde zurückgezahlt. Rückzahlungsansprüche über diese Mittel hinaus wurden von der DKLB-Stiftung zu diesem Zeitpunkt nicht angemeldet.

Die Kulturstiftung forderte keine weiteren Zuwendungsraten bei der DKLB-Stiftung ab. Der anhaltend vorteilhafte Wechselkurs ermöglichte eine Finanzierung der folgenden Kaufpreiskraten ausschließlich aus den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln.

- 119 Mit Schlussverwendungsnachweis vom März 2010 führte die Kulturstiftung aus, dass vertragsgemäß der Ankauf von 169 Kunstwerken vereinbart worden sei. Hierfür seien durch den Bund Mittel von jährlich 10,2 Mio. € zur Verfügung gestellt worden. Die sich ergebende Finanzierungslücke sei durch die Zuwendung der DKLB-Stiftung in Höhe von 27,1 Mio. € gedeckt worden. Wegen des Kursverfalls des US-Dollars gegenüber dem Euro seien schon ab der dritten Rate die Zahlungen ausschließlich aus der Bundeszuwendung finanzierbar gewesen. Somit ergebe sich für den Anteil der DKLB-Stiftung eine unverbrauchte Restsumme von 9,7 Mio. €, die von ihr bereits wieder vereinnahmt worden sei. Der Gesamtkaufpreis der Sammlung betrage demnach 96,5 Mio. €, von dem der Bund 79,1 Mio. € und die DKLB-Stiftung 17,4 Mio. € getragen habe.
- 120 Die Revision der DKLB stellte im April 2010 fest, dass bereits die vom Bund laut Planansatz zur Verfügung gestellten Mittel von 102,2 Mio. € die tatsächlich zu leistenden Zahlungen von 96,5 Mio. € um 5,7 Mio. € überstiegen, sodass es folglich keinen finanziellen Fehlbedarf gab. Sie verwies darauf, dass sich bei einer Ermäßigung der Gesamtausgaben die Zuwendung der Fehlbedarfsfinanzierung um den vollen in Betracht kommenden Betrag ermäßigt. Deshalb sei der noch nicht zurückgeführte Differenzbetrag von 17,4 Mio. € zu erstatten. Entsprechend forderte die DKLB-Stiftung diesen Betrag von der Kulturstiftung zurück.
- 121 Die Kulturstiftung erkannte die von der DKLB-Stiftung angeführten Gründe für die Rückforderung nicht an. In ihrer ersten Stellungnahme führte sie aus, dass die Zuwendung für einen Zeitraum bis Juni 2002 bewilligt worden sei und es somit für die Feststellung des Fehlbedarfs nur auf diesen Zeitraum ankomme. In diesem sei ein Fehlbedarf von 17,4 Mio. € entstanden. Außerdem würde die geforderte Erstattung der Zuwendung die Geschäftsgrundlage des von Bund und Berlin gemeinsam getragenen Beschlusses des Stiftungsrats der Kulturstiftung zum Abschluss des Kaufvertrages auf den Kopf stellen.
- 122 Die Revision der DKLB vermerkte dazu im Juli 2010, dass die Zuwendungsraten der DKLB-Stiftung bei einer Begrenzung der jährlichen Höhe der Zuwendung des Bundes auf maximal 20 Mio. DM (vom Jahr 2002 an: 10,2 Mio. €) zwar zur anteiligen Zwischenfinanzierung der ersten beiden

Kaufpreistraten notwendig gewesen seien. Da die Zuwendung der DKLB-Stiftung aber als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt wurde, hätten die Mittel der DKLB-Stiftung in den Folgejahren mithilfe der nicht für die Deckung der Kaufpreistraten benötigten Bundesmittel zurückgeführt werden müssen. Dabei sei für die Beurteilung von Erstattungsansprüchen allein der zugrunde liegende Zuwendungsbescheid maßgeblich. Mit diesem sei Fehlbedarfsfinanzierung und nicht Anteilsfinanzierung festgelegt worden.

Die Kulturstiftung wandte sich erneut gegen die Argumentation der DKLB-Stiftung und lehnte, unter Hinweis auf die politisch gewollte anteilige Einbeziehung des Landes Berlin bei dem Ankauf, eine Erstattung ab.

123 Abweichend von ihrer vorherigen Einschätzung vermerkte daraufhin die Revision der DKLB im November 2010, dass sich keine Rückforderungen der DKLB-Stiftung an die Kulturstiftung ergäben. Die DKLB-Stiftung sah daraufhin von der Rückforderung ab und bat abschließend lediglich um Vorlage eines Inventarverzeichnisses.

124 Schon bei der Vorlage des dritten Zwischenverwendungsnachweises im Jahr 2003 hätte der DKLB-Stiftung auffallen müssen, dass sich der Projektfehlbedarf reduziert hatte. Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die DKLB-Stiftung nicht bereits zu diesem Zeitpunkt entsprechende Rückforderungen anmeldete. Dies hätte auch der Kulturstiftung eine zeitnahe Aufklärung der Sachlage ermöglicht. Wegen der günstigen Wechselkursentwicklung betrug der aufzubringende Gesamtkaufpreis für die Sammlung laut korrigiertem Schlussverwendungsnachweis vom Juni 2010 96,6 Mio. €. Damit wurden die durch den Bund bewilligten 200 Mio. DM (102,2 Mio. €) unterschritten. Richtigerweise erkannte die DKLB-Stiftung, dass - über den gesamten Förderzeitraum gesehen - kein Fehlbedarf entstanden war. Jedoch änderte sie angesichts der von der Kulturstiftung vorgebrachten Einwände ihre Rechtsauffassung und kam zu dem Schluss, dass sich keine Rückforderung ergäbe. Dem legt sie folgende Einschätzungen zugrunde:

- Durch eine nachträgliche Erstattung entfielen die Auflage im Zuwendungsbescheid, dass eine Standortänderung der Sammlung unzulässig ist. Dies gelte auch unabhängig davon, dass gemäß Kaufvertrag der Verkäufer ebenso wie die Kulturstiftung die Sammlung weiterhin in Berlin ausstellen wolle. Ohne die Auflage sei das Land Berlin zur Durchsetzung seiner Interessen auf die Unterstützung der Verkäuferseite angewiesen. Daher sei es notwendig, dass durch die betreffende Regelung im Zuwendungsbescheid dem Land Berlin über die DKLB-Stiftung ein eigener Rechtsanspruch erwachse, um eine spätere Standortverlagerung der Sammlung zu verhindern.
- Die zugesagten Bundesmittel könnten, da sie nicht als Zuwendung bereitgestellt worden waren, nicht in die Gesamtrechnung einbezogen werden und deshalb seien nur die tatsächlich gezahlten Bundesmittel zu berücksichtigen. Die DKLB-Stiftung ist der Ansicht, dass

der Zuwendungscharakter der Bundesmittel über die Frage entscheidet, ob diese Mittel nach Abschluss des Projekts zusammen mit der Zuwendung der DKLB-Stiftung überhaupt in eine Gesamtabrechnung einbezogen werden können. Es liege kein Zuwendungsbescheid über die Bundesmittel vor, stattdessen sei eine „Sonderzuwendung“ des Bundes in Höhe von 200 Mio. DM an die Kulturstiftung ergangen, von der, über zehn Jahre verteilt, vom Jahr 2001 an maximal 20 Mio. DM jährlich verfügbar waren. Soweit die Bundesmittel für fällige Kaufpreiszahlungen nicht benötigt wurden, seien diese Mittel im Bundeshaushalt verblieben, weshalb ein Erstattungsanspruch nicht gegeben sei.

125 Diese Auffassung der DKLB-Stiftung ist unzutreffend:

- Das Argument, die im Zuwendungsbescheid getroffene Regelung, dass eine Standortänderung der Sammlung unzulässig ist, entfiere mit einer nachträglichen Erstattung, geht fehl. Mit einer solchen Erstattungsforderung wird der Zuwendungsbescheid nicht aufgehoben oder widerrufen, sondern der Fehlbedarf lediglich mit Null festgestellt. Es bleiben also die Bestimmungen und Auflagen des Bescheides bestehen.
- Antragsgemäß hatte der Bund Mittel von 200 Mio. DM zugesagt. Die Zuwendung der DKLB-Stiftung ist als Fehlbedarfsfinanzierung zur Schließung der Lücke zwischen dem geplanten Kaufpreis und den vom Bund bereitgestellten Mitteln gewährt worden. Insofern ist allein der Zuwendungsbescheid der DKLB-Stiftung für die Beurteilung der Frage einer Erstattung maßgeblich. Darüber hinausgehende politische Absichtserklärungen sind insoweit unbeachtlich. Die Kulturstiftung hatte sich mit dem Inhalt des Bescheides einverstanden erklärt und zudem erfolgreich beantragt, den Bewilligungszeitraum zu verlängern. Hierdurch und durch die anhaltend gute Wechselkursentwicklung reduzierte sich der im Zeitraum bis 2002 entstandene Fehlbedarf im weiteren Projektverlauf auf Null.

Die Aktenlage der DKLB-Stiftung ist insoweit eindeutig. Der Bund hatte Mittel von bis zu 200 Mio. DM für den Ankauf zur Verfügung gestellt, eine zum Zeitpunkt der Antragsstellung vorhandene Finanzierungslücke sollte aus der Zuwendung der DKLB-Stiftung gedeckt werden. Diese Finanzierungslücke reduzierte sich im Zeitverlauf auf Null. Folglich ist die zum Zweck der Fehlbedarfsfinanzierung ausgereichte Zuwendung in Höhe des noch nicht zurückgeführten Betrags von 17,4 Mio. € zurückzufordern.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die DKLB-Stiftung nicht bereits im Jahr 2003 Rückforderungsansprüche anmeldete und nach Abschluss des Projekts gänzlich auf die Erstattung der ausgereichten Mittel verzichtete. Auch widerspricht sich die DKLB-Stiftung in ihrer Argumentation, wenn sie einerseits erklärt, eine Fehlbedarfsfinanzierung gewährt zu haben, um an etwaigen Einsparungen partizipieren zu können, und andererseits diese Einsparungen nicht frühestmöglich und vollumfänglich einfordert. Der

Rechnungshof erwartet, dass die DKLB-Stiftung unter Berücksichtigung aller Möglichkeiten die Erstattung der Zuwendung von 17,4 Mio. € durchsetzt.

- 126 Zudem hielt der Rechnungshof der DKLB-Stiftung vor, dass sie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel hinsichtlich der tatsächlich beschafften Kunstwerke nicht ausreichend geprüft hat. Die Zuwendung wurde antragsgemäß für den Ankauf von 166 Kunstwerken bewilligt. Erst mit Zwischenabrechnung der ersten Zuwendungsrate übersandte die Kulturstiftung im Februar 2001 eine Kopie des Kaufvertrages über 167 Kunstwerke ohne ein in § 1 als Anlage 1 erwähntes „Werkverzeichnis“. Der erste Zwischenverwendungsnachweis der Kulturstiftung vom März 2001 gab den Umfang der Sammlung mit 166, der zweite vom Januar 2002 mit 169 Positionen an. Die DKLB-Stiftung hatte bis dahin das „Werkverzeichnis“ nicht nachgefordert. Auch ließ sich anhand der vorgelegten Unterlagen nicht erkennen, ob sie überhaupt bemerkt hatte, dass abweichend vom Zuwendungsantrag für 166 Positionen der Umfang des Ankaufs mal mit 167 und mal mit 169 Kunstwerken angegeben wurde.

Hierzu verwies die DKLB-Stiftung auf die Antragsunterlagen der Kulturstiftung, in welchen der Umfang der Sammlung mit 166 Kunstwerken angegeben wurde. Sie führte weiter aus, dass der Zuwendungsbescheid bereits erging, bevor der Vertrag zwischen dem Verkäufer und der Kulturstiftung über 167 Kunstwerke unterzeichnet wurde. Die DKLB-Stiftung vertritt die Ansicht, dass hier keine Unregelmäßigkeiten zu erkennen seien und dass in Zwischenverwendungsnachweisen geringfügig abweichende Stückzahlen an Werken genannt wurden, könnte offensichtlich darauf zurückgeführt werden, dass vor dem Vertragsabschluss einige Entnahmen und Hinzufügungen durch die seinerzeitigen Eigentümer vorgenommen worden seien, die im Schreiben der Kulturstiftung vom 6. Dezember 2000 dokumentiert seien. Für den Rechnungshof ist nicht plausibel, warum Änderungen vor Vertragsabschluss zu Abweichungen in Zwischenverwendungsnachweisen nach Vertragsabschluss führen. Auch teilt der Rechnungshof die Auffassung nicht, dass Abweichungen bei der Stückzahl von Kunstwerken, bei denen einzelne einen Wert von mehreren Millionen Euro aufweisen, „geringfügig“ sind.

Es bleibt festzustellen, dass der Zuwendungszweck die Fehlbedarfsfinanzierung für den Ankauf von 166 festgelegten Objekten war. Der Zuwendungsgeber hätte deshalb prüfen müssen, dass nur diese Kunstwerke beschafft wurden. Soweit mehr und/oder andere beschafft wurden, hätten diese nicht ohne Weiteres aus der Zuwendung finanziert werden dürfen. Der Rechnungshof erwartet, dass die DKLB-Stiftung die zweckentsprechende Verwendung insoweit auch stets inhaltlich prüft.

Zuwendung an eine Kulturstiftung zum Erwerb eines Bildes

- 127 Im April 2005 beantragte eine Kulturstiftung eine Zuwendung von 5,5 Mio. € zum Erwerb eines Bildes aus einer Privatsammlung. Diese wird seit dem Jahr 1996 als Dauerleihgabe in einem Berliner Museum ausgestellt. Der Eigentümer wollte das Werk verkaufen. Da ein Museum bereit gewesen sei, für das Bild 5,5 Mio. € zu zahlen, hatte er sich entschlossen, es zu diesem Preis der Kulturstiftung zum Kauf anzubieten.
- 128 Die nach der Satzung der DKLB-Stiftung vorgeschriebene Stellungnahme der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung vom Juli 2005 befürwortete die beantragte Zuwendung nicht. In ihrer Begründung führte sie u. a. aus, dass durch den Erwerb keine neue Qualität an Attraktion für eine in Berlin gelegene kulturelle Einrichtung geschaffen oder ein besonderes Kapitel der Berliner Geschichte vor Ort dokumentiert werde. Der Sammler habe sich verpflichtet, die Sammlung als unbefristete Leihgabe zu überlassen, wobei im Leihvertrag geregelt sei, dass Kernstücke der Sammlung nicht veräußert werden dürfen. Wenn das Kunstwerk verkauft werden solle, könne es dementsprechend kein Kernstück der Sammlung sein. Somit sei es verzichtbar und ein Ankauf nicht notwendig. Darüber hinaus könne die Kulturstiftung angesichts ihres aus dem Leihvertrag bestehenden Vorkaufsrechts für den Fall, dass tatsächlich ein Kaufvertrag mit einem Dritten vorläge, in diesen eintreten. Statt eines Kaufvertrages gäbe es jedoch lediglich ein Schreiben eines Museumsleiters, der seine Bereitschaft zum Erwerb bekunde. Weiter wurde bemängelt, dass sich die Kulturstiftung ausschließlich an das Land Berlin wende und sich nicht erkennbar um anderweitige Finanzierungen durch Dritte bemüht habe.
- 129 Im September 2005 modifizierte die Kulturstiftung den Zuwendungsantrag dahingehend, dass nunmehr eigene Haushaltsmittel von insgesamt bis zu 3,5 Mio. € für den Ankauf vorgesehen waren. Dies sei allerdings erst in den Jahren 2007 mit 2 Mio. € und 2008 mit weiteren 1,5 Mio. € möglich. Der Zuwendungsantrag an die DKLB-Stiftung wurde auf den verbleibenden Fehlbetrag von 2 Mio. € beschränkt. Der Zahlungs- und Finanzierungsplan sah die Zahlung des Kaufpreises in drei Raten vor, wobei die erste Rate im März 2006 ausschließlich aus den Mitteln der DKLB-Stiftung gezahlt werden sollte. Eine den modifizierten Antrag betreffende Stellungnahme der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung war in den vorgelegten Unterlagen nicht enthalten.
- 130 Im September 2005 teilte die DKLB-Stiftung der Kulturstiftung mit, dass der Stiftungsrat seine grundsätzliche Zusage zur Gewährung eines zweckgebundenen Zuschusses von bis zu 2 Mio. € erklärt habe. Mit Zuwendungsbescheid vom Januar 2006 bewilligte die DKLB-Stiftung bis zu 2 Mio. € als Fehlbedarfsfinanzierung im Rahmen einer Projektförderung für den Bewilligungszeitraum vom 7. September 2005 bis zum 30. Juni 2006.

- 131 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die DKLB-Stiftung auch in diesem Fall den Bewilligungszeitraum (bis Juni 2006) kürzer fasste als den vertraglich vereinbarten Zahlungszeitraum (bis März 2008). Hierzu wies die DKLB-Stiftung darauf hin, dass der gewählte Zeitraum den Vertragsabschluss - in dem auch der endgültige Kaufpreis festgelegt wurde - sowie die durch die DKLB-Stiftung zu leistende Zahlung umfasste. Insofern sei der Bewilligungszeitraum für die Zeitspanne festgeschrieben worden, „für den die Zuwendung ausgezahlt wurde“. Die weitergehenden Ratenzahlungen seien der DKLB-Stiftung gegenüber nachgewiesen worden; eine Kürzung des finanziellen Fehlbedarfs hätte sich daraus nicht ergeben. Dem folgt der Rechnungshof nicht, zumal gerade der vorstehende Fall des Ankaufs einer Kunstsammlung deutlich zeigt, dass ein Fehlbedarf bei einer Projektfinanzierung erst nach Abschluss des Projekts ermittelt werden kann. Eine Projektförderung ist stets auf die gesamte Projektlaufzeit zu beziehen. Der Rechnungshof erwartet für die Zukunft eine veränderte Verfahrensweise. Die DKLB-Stiftung hat bisher lediglich zugesagt, die Fristenkongruenz bei zukünftigen, ähnlich gelagerten Fällen „vertieft“ zu prüfen.
- 132 In dem vorliegenden Fall folgte der Stiftungsrat dem ablehnenden Votum der Senatsverwaltung nicht. Die Gründe für die abweichend positive Entscheidung des Stiftungsrats sind nicht dokumentiert und damit weder transparent noch nachvollziehbar. Der Rechnungshof hat angesichts des der DKLB-Stiftung insgesamt zur Verfügung stehenden Zuwendungsvolumens von jährlich rd. 70 Mio. € eine transparente Dokumentation der Stiftungsratsentscheidungen zumindest für jene Zuwendungsfälle gefordert, in denen der Stiftungsrat eine Zuwendung trotz ausdrücklich ablehnender Stellungnahme der Fachverwaltung bewilligt.
- 133 Die DKLB-Stiftung ebenso wie auch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport als Aufsichtsbehörde wiesen darauf hin, dass die Förderungswürdigkeit des Ankaufs in der Fachstellungnahme als gegeben angesehen wurde. Hierbei wird aber übersehen, dass damit erst die Grundvoraussetzung der Förderfähigkeit bejaht worden ist. Das heißt, dass es sich um ein Vorhaben handelt, welches entsprechend der Aufgaben der DKLB-Stiftung gefördert werden darf.
- 134 Die DKLB-Stiftung führte weiter aus, dass der Stiftungsrat in seiner Entscheidungsfindung weitestgehend frei sei, er begründe seine Entscheidungen nicht und es liege in seinem Ermessen, die zur Verfügung stehenden Mittel unter Setzung von Prioritäten zu verteilen. Die fachlichen Stellungnahmen hätten keine bindende Wirkung, da eine lediglich fachbezogene Betrachtung, unter Ausschluss jedweder weiterreichender Interessenlagen (angeführt werden Berlinpräsentation im europäischen und weltweiten Vergleich oder höherwertige Interessen im Rahmen der Städtepartnerschaften), keine umfassendere Entscheidungsfindung zulassen würde.

Eine Bindungswirkung der fachlichen Stellungnahme ist zwar nach der Stiftungssatzung nicht festgeschrieben. Wenn aber selbst ein negatives Prüf-

ergebnis keine Wirkung entfaltet, verliert die Vorgabe des Einholens des Fachvotums und damit auch die darauf bezogene Satzungsbestimmung selbst ihren Sinn. Im Regelfall ist gerade die Fachverwaltung in der Lage, sowohl die fachspezifischen Punkte, aber auch die übergreifenden Gesichtspunkte für die - in der Mehrzahl aus anderen Fachbereichen kommenden - Mitglieder des Stiftungsrats aufzubereiten. Entsprechend umfassend ist der von der Stiftung vorgegebene Vordruck für die Stellungnahme aufgebaut.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport charakterisierte eine allgemeine Begründungspflicht hinsichtlich der Auswahl der geförderten Maßnahmen als von den Regularien nicht gefordert, unnötig und zugleich die Arbeitsfähigkeit des Stiftungsrats grundlegend in Frage stellend. Die DKLB-Stiftung verweist - wie schon zuvor die Senatsverwaltung für Inneres und Sport - auf die „Berichtspflicht“ nach § 11 Abs. 3 DKLB-Gesetz, die sie als umfassend bezeichnet.

Diese Ausführungen überzeugen nicht. Bei der „Berichtspflicht“ handelt es sich nur um eine vierteljährliche, nachträgliche Auflistung sämtlicher gewährter Zuwendungen und abgelehnter Anträge, die dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben wird. Es ist nicht ersichtlich, welche Gründe für die Entscheidungen ausschlaggebend waren. Ein Instrument zur Vermeidung von intransparenten Entscheidungen kann hierin nicht gesehen werden. Zudem hatte der Rechnungshof keine allgemeine Begründungspflicht für jede Entscheidung gefordert. Die Beanstandung des Rechnungshofs betrifft lediglich Zuwendungsanträge, für die eine ablehnende Stellungnahme vorliegt. Die in derartigen Fällen zu einer abweichenden Entscheidung führenden Gründe sind nachvollziehbar zu dokumentieren, damit der Anschein einer willkürlichen Mittelvergabe vermieden wird. Der Rechnungshof erwartet hierzu eine klarstellende Regelung in der Stiftungssatzung.

Zuwendungen an einen Verein

- 135 Die Veranstaltungen eines Berliner Vereins wurden durch die DKLB-Stiftung in den Jahren 2005 bis 2009 regelmäßig mittels Projektförderung unterstützt. So befürwortete die fachlich zuständige Senatskanzlei mit Stellungnahme vom Oktober 2008 auch den Zuwendungsantrag für das Jahr 2009 nachdrücklich und wies darauf hin, dass das Projekt auf Dauer und Jährlichkeit angelegt sei und auch in den kommenden Jahren weiterhin durch die DKLB-Stiftung gefördert werden solle. Mit Zuwendungsbescheid vom Dezember 2008 bewilligte die DKLB-Stiftung eine Projektförderung für das Jahr 2009.
- 136 Bei der Prüfung der Zwischenverwendungsnachweise stellte die Revision der DKLB wiederholt fest, dass eine Freigabe und Auszahlung weiterer Mittel aus ihrer Sicht nicht in Betracht komme. Unter anderem wurde vermerkt, dass es sich im vorliegenden Fall um „Misswirtschaft“ handele und sich zwingend die Frage stelle, ob der Zuwendungsempfänger mit der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Zuwendung der DKLB-Stiftung sowie

Zuwendungen Dritter überfordert sei oder ob die derzeitige Verfahrensweise gezielt die Nachvollziehbarkeit und damit Prüffähigkeit der getätigten Ausgaben erschweren sollte. Es wurde empfohlen, die Zweckmäßigkeit einer künftigen Förderung des Vereins zu überprüfen.

137 Trotz dieser Zweifel an der Fähigkeit des Zuwendungsempfängers zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Mittel wurden weitere Zuwendungsraten ausbezahlt. Dem Verein wurde zudem auf seinen Antrag hin im Dezember 2009 nunmehr eine institutionelle Förderung für das Jahr 2010 als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt. Darüber hinaus gab der Stiftungsrat seine grundsätzliche Zusage zur Gewährung einer entsprechenden Förderung des Vereins auch im Jahr 2011. Die hierzu im Vorfeld eingeholte Fachstellungnahme stellte ausdrücklich fest, dass dem Verein nicht bescheinigt werden könne, die ordnungsgemäße Bewirtschaftung sicherzustellen. Daher befürwortete sie eine Förderung nur unter der Voraussetzung, dass beim Verein ein professionelles Rechnungswesen eingeführt werde. Dies berücksichtigte die DKLB-Stiftung, indem sie dem Verein auferlegte, für die Finanzverwaltung mindestens eine Assistentkraft auf 400-Euro-Basis vorzuhalten und die Prüfung der Jahresrechnung des Vereins durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testieren zu lassen.

138 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die DKLB-Stiftung wiederholt Zuwendungen auszahlte und darüber hinaus eine institutionelle Förderung gewährte, obwohl in den Vorjahren nachweislich keine ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung erfolgte.

Die DKLB-Stiftung verwies darauf, dass zwar in der Regel vor Auszahlung weiterer Zuwendungsteilraten die zustimmende Meinung der Revision der DKLB eingeholt werde, dies allerdings nicht vorgeschrieben sei. Sie verweist auf § 18 der Stiftungssatzung, wonach, um weitere Zahlungen leisten zu können, ein Zwischenverwendungsnachweis vom Zuwendungsempfänger lediglich vorgelegt werden muss. Im Übrigen müsse die Meinung der Revision nicht die Meinung der Stiftung darstellen und im vorliegenden Fall habe die Fachstellungnahme im Endeffekt die Finanzierung unter Auflagen befürwortet. Da die Auflagen in den Zuwendungsbescheid übernommen wurden, hätten keine weiteren Zweifel an der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers bestanden. Aus Sicht der DKLB-Stiftung würden begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers voraussetzen, dass „der Mangel ... als nicht zu korrigieren erkannt“ wird. Dem folgt der Rechnungshof nicht. Der Bewilligung und Auszahlung von Zuwendungsmitteln stehen bereits Zweifel an der Zuverlässigkeit entgegen und nicht erst die Erkenntnis der nicht mehr änderbaren Unzuverlässigkeit.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport geht im Ergebnis mit dem Rechnungshof konform, dass begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers oder an der ordnungsgemäßen Mittelbewirtschaftung einer Zuwendung entgegenstehen. Es seien nur in begründeten Einzelfällen Auszahlungen gegen die Bedenken der Revision der DKLB erfolgt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar war, welche besonderen Gründe den weiteren Auszahlungen und der erneuten Bewilligung zugrunde lagen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die DKLB-Stiftung grundsätzlich sowohl Zuwendungsanträge als auch die Auszahlung von Zuwendungsraten ablehnt, wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers bestehen. Soweit die Stiftung in Ausnahmefällen trotz derartiger Zweifel eine Auszahlung vornimmt oder der Stiftungsrat eine weitere Förderung bewilligt, ist dies zu begründen. Der Rechnungshof empfiehlt, auch hierzu entsprechende Regelungen in der Stiftungssatzung oder einer Geschäftsordnung zu treffen.

139 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die DKLB-Stiftung**

- **unter Berücksichtigung aller Möglichkeiten die Erstattung ihrer zum Zweck der Fehlbedarfsfinanzierung ausgereichten Zuwendungsmittel von 17,4 Mio. € durchsetzt,**
- **bei künftigen Projektförderungen die Fristenkongruenz nicht nur vertieft prüft, sondern auf die Übereinstimmung von Bewilligungszeitraum und Projektlaufzeit achtet und die zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungsmitteln auch stets inhaltlich prüft,**
- **die Gründe für die Bewilligung einer Zuwendung nachvollziehbar dokumentiert, wenn die fachlich zuständige Senatsverwaltung diese nicht befürwortet, sowie**
- **sicherstellt, dass die Bewilligung einer Zuwendung ebenso wie die Auszahlung von Zuwendungsmitteln grundsätzlich ausgeschlossen sind, wenn begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers bestehen.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport eine Regelung in die Stiftungssatzung aufnimmt, wonach die Bewilligung einer Zuwendung nachvollziehbar zu begründen ist, wenn die fachlich zuständige Senatsverwaltung diese nicht befürwortet.

C. Justiz und Verbraucherschutz

Schwerwiegende Versäumnisse bei der Durchführung des IT-Projekts MODESTA (Modernisierung der Staatsanwaltschaften)

Das für die Modernisierung des IT-Einsatzes in den Strafverfolgungsbehörden geplante Projekt MODESTA ist gescheitert. Schwerwiegende Versäumnisse der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung und der Generalstaatsanwaltschaft haben dazu geführt, dass an der Durchführung des Projekts zu lange festgehalten wurde. Dadurch sind dem Land Berlin Aufwendungen von 8,5 Mio. € entstanden, die zumindest in Höhe von 3,5 Mio. € vermeidbar waren.

- 140 In den Strafverfolgungsbehörden des Landes Berlin (Generalstaatsanwaltschaft, Staatsanwaltschaft, Amtsanwaltschaft) wird seit dem Jahr 1983 das IT-Verfahren AStA (Automation der Staatsanwaltschaft und Amtsanwaltschaft) eingesetzt. AStA dient dem Erfassen und Verwalten aller Ermittlungsverfahren und damit der Unterstützung der Registertätigkeiten in den Geschäftsstellen der Strafverfolgungsbehörden sowie der Erstellung von Statistiken. Die Generalstaatsanwaltschaft (GStA) untersuchte im Jahr 2001 die **Entwicklungs- und Ersetzungsmöglichkeiten von AStA**. Im Ergebnis hat sie die Einführung einer IT-gestützten Registratur und Vorgangsbearbeitung auf der Basis eines DOMEA¹⁴-konformen Produkts vorgeschlagen. Im Jahr 2002 hat sie eine Voruntersuchung durchgeführt und ist zu einem positiven Ergebnis gekommen, da laut Kosten-Nutzen-Betrachtung ein jährlicher Effizienzgewinn von etwa 6,3 Mio. € zu erwarten war. Einsparungen sollten sich beim benötigten Archivplatz, da elektronisch abgelegtes Schriftgut auf optischen Speichermedien abgelegt werden kann, und beim Personal ergeben, da der Zugriff auf archivierte Dokumente erleichtert wird. Elektronisch abgelegte Dokumente stehen jedem Benutzer zur Verfügung, Recherchen sind ohne Beiziehen von Akten und außerhalb der Dienstzeit möglich. Mit dem **IT-Projekt MODESTA** wurde im November 2002 begonnen.
- 141 Die Zielsetzung, nicht nur das AStA-Verfahren abzulösen, sondern dies mit der Einführung eines DOMEA-konformen DMS/VBS¹⁵ und einer elektronischen Akte zu verbinden, erhöhte die Anforderungen an das IT-Projekt MODESTA. Erfahrungen aus vergleichbaren IT-Projekten lagen nicht vor.

¹⁴ Der Bund hat seit dem Jahr 1997 einen Standard für den Aufbau von „Dokumentenmanagement und elektronischer Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang“ (DOMEA) geschaffen. 2009/2010 fiel die Entscheidung, DOMEA nicht weiterzuentwickeln und durch ein Organisationskonzept E-Verwaltung abzulösen.

¹⁵ Dokumentenmanagementsystem und Vorgangsbearbeitungssystem

Somit bestanden besondere Risiken für den Projekterfolg. Ein **Risiko-management** war jedoch nicht vorgesehen, da die GStA MODESTA als alternativlos ansah.

Der Rechnungshof hat bei der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung das Fehlen eines angemessenen Risikomanagements beanstandet. Sie hätte vor Beginn des Projekts die wesentlichen Risiken ermitteln und bewerten müssen, die einen erfolgreichen Projektabschluss gefährden können. So dann wären Maßnahmen zu ergreifen gewesen, die den Eintritt der Risiken verhindern oder minimieren. Die Risiken hätten im Rahmen des Projektcontrollings überwacht werden müssen.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme entgegnet, dass es sich lediglich um Risiken gehandelt hätte, die bei erstmaligem Betreten neuen technischen Terrains typisch wären. Der Projektverlauf habe im Übrigen gezeigt, dass trotz einiger Mängel die Risiken beherrschbar gewesen seien und das Projekt nicht zu scheitern drohte.

Diese Ausführungen treffen nicht zu. Sogar in einem von der GStA in Auftrag gegebenen Gutachten wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der umfangreichen und tiefgreifenden Anpassungen und Erweiterungen des DMS-Produktes besondere Risiken bestanden. Diese Aussage hat sich im weiteren Verlauf des Projekts bestätigt (vgl. T 145 bis 147).

- 142 Im August 2003 hat die GStA eine **marktverfügbare Standardsoftware** für die Ablösung von AStA EU-weit **ausgeschrieben**. Drei Unternehmen gaben formal gültige Angebote ab. Die drei Angebote wichen trotz im Wesentlichen gleicher Leistungen preislich um ein Mehrfaches voneinander ab. Die GStA erteilte dem niedrigsten Angebot im Juli 2004 den Zuschlag, ohne den Gründen für die auffälligen Preisunterschiede nachzugehen.

Die Preisdifferenz zwischen den Angeboten hätte eine Prüfung der Angemessenheit der Preise nach § 25 Abs. 2 Nr. 2 VOL/A¹⁶ erforderlich gemacht, um auszuschließen, dass ein Missverhältnis zwischen Preis und Leistung vorliegt und dadurch ein erhebliches Risiko besteht. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung keine Angebotsaufklärung durchgeführt hat.

Die Senatsverwaltung hat erwidert, dass sie die Angebote inhaltlich geprüft und sie sich die preislichen Differenzen mit unterschiedlichen Kostenverteilungen hinsichtlich Kauf und Anpassung erklärt habe. Sie verkennt dabei, dass die Kostenverteilung keinen Einfluss auf den Gesamtpreis und die preislichen Unterschiede hat, die Anlass für eine Angebotsaufklärung waren. Der Rechnungshof hält daher an seiner Beanstandung fest.

¹⁶ seit November 2009: § 16 Abs. 6 VOL/A

- 143 Ein Vertrag mit dem Auftragnehmer vom Juli 2004 betraf die **Überlassung von Softwarelizenzen**, die Erstinstallation und Herbeiführung der Funktionsfähigkeit der MODESTA-Software, deren Anpassung an behördenspezifische Anforderungen und Einführungsschulungen. Die ursprüngliche Auftragssumme betrug 988 000 €.

Für **Anpassungen und Zusatzleistungen** von MODESTA wurden bereits in den Jahren 2005 und 2006 493 000 € (1. Erweiterung) bzw. 116 000 € (2. Erweiterung) gezahlt. Die lange Laufzeit des IT-Projekts führte außerdem dazu, dass für Upgrades und Releases¹⁷ entsprechend dem geschlossenen EVB-IT-Vertrag Pflege S¹⁸ in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt weitere 231 000 € gezahlt wurden. Die erworbenen Lizenzen wurden bis zum Abbruch des IT-Projekts nicht genutzt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung sich vertraglich darauf eingelassen hat, Lizenzgebühren in Höhe von insgesamt mehr als 1,5 Mio. € für ein Produkt zu zahlen, bevor es eingesetzt werden konnte.

- 144 Zwischen den Jahren 2007 und 2009 hat die GStA darüber hinaus mehr als 30 weitere **Werk- und Dienstleistungsverträge** mit dem Auftragnehmer geschlossen und insgesamt mehr als 4,8 Mio. € an den Auftragnehmer gezahlt¹⁹. Obwohl das IT-Projekt zu diesem Zeitpunkt bereits erheblich in Verzug geraten war, erstreckten sich die Aufträge nicht nur auf die Konsolidierung des IT-Verfahrens, sondern auch auf Anpassungen und Erweiterungen der projektspezifischen Softwarelösung „MODESTA 1.0“ und den Ausbau der Funktionalität. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung trotz der eingetretenen erheblichen Verzögerungen Anschlussaufträge mit funktionalen Erweiterungen erteilt hat, anstatt auf eine Reduzierung der Komplexität des IT-Projekts hinzuwirken.

Die Senatsverwaltung hat hierzu geantwortet, dass die Anschlussverträge zwingend notwendig gewesen wären, um den Arbeitsanforderungen in den Strafverfolgungsbehörden zu genügen. Sie übersieht dabei, dass dies bereits mit dem ursprünglichen Vertrag hätte sichergestellt werden müssen und Erweiterungen erst bei einem funktionierenden Grundprodukt sachgerecht sind. Die Argumentation der Senatsverwaltung entkräftet daher die Beanstandung des Rechnungshofs nicht.

- 145 Im Jahr 2009 gab es immer noch **keine einsatzfähige Anwendung**, obwohl nach den ersten Planungen bereits im III./IV. Quartal 2003 mit der Pilotphase (Test des Systems in einer Hauptabteilung oder in je zwei Abteilungen der Staats- und Anwaltschaft) begonnen werden sollte. Nach der Erteilung des Zuschlags verschob sich der Projektbeginn bereits auf

¹⁷ Als Release bezeichnet man die fertige und veröffentlichte Version einer Software. Damit geht eine Veränderung der Versionsbezeichnung, meist ein Hochzählen der Versionsnummer, einher.

¹⁸ ergänzende Vertragsbedingungen für die Pflege von Standardsoftware

¹⁹ Übersicht der Verträge der GStA mit den Auftragnehmern vom 1. März 2010

Juli 2004. Die nunmehr im April 2005 fällige Abnahme der Anwendung hat die GStA wegen schwerwiegender Mängel immer wieder verschoben (z. B. waren Aktenrückforderungen nicht möglich, Empfängeranschriften konnten nicht übernommen werden). Im August 2006 hat sie die Abnahme erklärt, obwohl immer noch zahlreiche Mängel vorlagen (z. B. musste die Reaktionszeit verbessert werden, die Reihenfolge von Dokumenten in der Baumdarstellung war fehlerhaft), die Anschlussaufträge zur Folge hatten.

Im Oktober 2006 hat der Auftragnehmer ein „80-Maßnahmen-Softwarepaket“ bereitgestellt. Darin waren wiederum Fehler enthalten, die auch sechs Monate später noch nicht behoben waren (z. B. war das Löschen von Daten in bestimmten Registerkarten nicht möglich und es traten Fehler beim Export von Statistikdaten auf). Gleichwohl hat die GStA nicht erwogen, das IT-Projekt zu beenden. Stattdessen forderte sie vom Auftragnehmer mehr Kontinuität, Verlässlichkeit und personelles Engagement. Der Auftragnehmer beteuerte das große Interesse an der Zusammenarbeit und sagte zu, zukünftig fristgemäß hohe Qualität zu liefern.

Die vom Auftragnehmer im Februar 2009 gelieferten Programmänderungen wiesen insgesamt 128 Fehler auf. So wurden zentrale Teile der Spezifikation, insbesondere zu den Plausibilitäten, nicht umgesetzt, da der Auftragnehmer aus technischen Gründen dazu nicht in der Lage war. Neue Fehler, z. B. bei der Bearbeitung und Beendigung von Dokumenten, kamen hinzu. Die GStA hatte den Eindruck, dass alte Programmteile nicht systematisch angepasst oder ausgebaut wurden. Unter den Fehlern waren auch solche, die für die Betriebssicherheit des Gesamtsystems relevant waren. So trat seit der Programmänderung ein instabiles Verhalten im Zusammenwirken des Basissystems mit OpenOffice auf.

- 146 Trotz der mehrfachen Verzögerungen des Beginns der Pilotphase votierte die GStA in einer Vorlage an die Senatsverwaltung vom September 2009 für eine Fortsetzung des Projekts. Sie begründete diesen Vorschlag insbesondere damit, dass die wesentlichen Projektziele erreicht worden seien bzw. erreichbar wären, die Betriebskosten des Produktionssystems mit 1,1 Mio. € für die Jahre 2010/2011 günstig seien, MODESTA insgesamt wirtschaftlich sei, eine hohe Qualität sowie Zukunftsfähigkeit habe und die Einführung außerdem dringlich sei. Entgegen der Absicht der GStA entschied die Senatsverwaltung im Oktober 2009, das **IT-Projekt** zu **beenden** und dem Länderverbund MESTA²⁰ (Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation) beizutreten. Schadenersatzansprüche gegen den Auftragnehmer hat sie nicht geprüft. Mit dem **Einsatz von MESTA** vom Jahr 2012 an wurde das Altverfahren AStA abgelöst. Ein Weiterbetrieb von AStA auf den

²⁰ Das seit dem Jahr 1999 in einem Länderverbund eingesetzte IT-Verfahren MESTA war zunächst ein Registratursystem, das kontinuierlich weiterentwickelt wurde, sodass es den strategischen Zielsetzungen Berlins hinsichtlich der Einführung der elektronischen Akte jetzt weitgehend entsprach. Am MESTA-Verbund sind die Länder Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein beteiligt.

Großrechnern des IT-Dienstleistungszentrums Berlin von Januar 2012 an hätte angabegemäß zusätzliche Ausgaben von etwa 1,8 Mio. € jährlich verursacht.

- 147 Bis zum Abbruch Ende des Jahres 2009 sind **Kosten** von insgesamt 8,5 Mio. € für das gescheiterte IT-Projekt entstanden. Spätestens im Jahr 2007 hätte es angesichts der wiederholten Verzögerungen und der mit zahlreichen Fehlern behafteten Leistungen nahegelegen, nach der zweiten erfolglosen Nachbesserung vom Vertrag zurückzutreten und damit das IT-Projekt MODESTA zu beenden; der dem Land Berlin entstandene finanzielle Nachteil hätte dann noch etwa 5 Mio. € betragen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung trotz wiederholter umfangreicher Schlechterfüllung von der Möglichkeit eines Rücktritts vom Vertrag zu lange Zeit nicht Gebrauch gemacht und Schadenersatzansprüche nicht geprüft hat.

Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass in einem wöchentlichen jour fixe die Umsetzung der Verträge zeitnah abgeglichen worden sei. Mit den Auftragnehmern seien alle Mängel erörtert, neue Ausführungsfristen vereinbart und Abnahmezeitpunkte terminiert worden. Der Auftragnehmer habe die ihm gesetzten Nachfristen erfüllen können. Die Prüfung von Schadenersatzansprüchen gegen ihn sei wegen des Fehlens einer Verzugssituation nicht angezeigt gewesen.

Diese Ausführungen gehen an der Sache vorbei. Allein die regelmäßige Vereinbarung von neuen Terminen stellt noch keine sachgerechte Terminkontrolle dar.

- 148 Die Senatsverwaltung hat für das IT-Verfahren MESTA bisher keine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** - wiederum unter Hinweis auf fehlende Alternativen - erstellt. § 7 Abs. 2 LHO schreibt vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Ohne eine solche Untersuchung ist es nicht möglich, die notwendige Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle einschließlich Risikoabwägung durchzuführen, das Gesamtprojekt wirksam zu steuern sowie den Projekterfolg zu messen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für das IT-Verfahren MESTA keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt hat.

- 149 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz zukünftig bei IT-Projekten sicherstellt, dass**
- sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere in der Planungsphase durchgeführt werden,
 - ein angemessenes Risikomanagement vorgesehen wird,

- **das Vergaberecht vollständig beachtet wird,**
- **Lizenzen nicht vorzeitig erworben werden und**
- **Erweiterungen nicht in Auftrag gegeben werden, ohne dass der Projektstand dies rechtfertigt.**

D. Bildung, Jugend und Wissenschaft

1. Unangemessen hohe übertarifliche Zahlungen an Lehrkräfte

Seit August 2009 werden übertarifliche Zulagen an Lehrkräfte gezahlt, um Nachteile im Vergleich zu anderen Bundesländern auszugleichen und die Attraktivität des Berliner Schuldienstes zu erhöhen. Dies hat dazu geführt, dass an Berliner Lehrkräfte im Einzelfall monatlich über 1 200 € brutto mehr gezahlt wird als an angestellte Lehrkräfte in anderen Bundesländern. Die übertariflichen Zahlungen haben allein im Jahr 2010 zusätzliche Ausgaben von über 24 Mio. € verursacht. Der Senat hat es versäumt, die Notwendigkeit und Angemessenheit hierfür nachzuweisen und gezielte Anreize für einen begrenzten Personenkreis und mit wesentlich geringerem Finanzvolumen zu prüfen.

- 150 Der Rechnungshof hat die Personalausgaben der angestellten Lehrkräfte aus Anlass der Überleitung vom BAT/BAT-O in den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) in allen Schularten stichprobenartig geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung war die Gewährung von Zulagen.

Der TV-L sieht in den für **Lehrkräfte** maßgeblichen Entgeltgruppen 9 bis 15 jeweils fünf Entgeltstufen vor. Die Zuordnung zu den Stufen richtet sich grundsätzlich nach der Dauer der Berufserfahrung (§ 16 Abs. 2 TV-L). Zur regionalen Differenzierung, zur Deckung des Personalbedarfs, zur Bindung von qualifizierten Fachkräften oder zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten kann Beschäftigten abweichend von der **tarifvertraglichen Einstufung** ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg gewährt werden (§ 16 Abs. 5 Satz 1 TV-L).

- 151 Auf der Grundlage eines Senatsbeschlusses²¹ auf Vorlage der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung erhalten **alle** Lehrkräfte, die die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllen und die noch nicht nach § 16 Abs. 2 TV-L der Stufe 5 zugeordnet werden können, **seit dem 1. August 2009 übertariflich eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen der Stufe, der sie zugeordnet sind, und der Endstufe 5**. Das bedeutet, dass die Vergütung über die tarifliche Regelung hinaus um bis zu vier Stufen höher ist. Dadurch stieg das Bruttoeinkommen der Lehrkräfte um monatlich bis zu 1 200 €. Die übertariflichen Zahlungen haben allein im Jahr 2010 angabegemäß zu zusätzlichen Ausgaben von über 24 Mio. € geführt.

²¹ S-1877/2009 vom 17. Februar 2009

Diese übertariflichen Zahlungen waren ursprünglich bis zum 31. Juli 2010 befristet. Der zeitliche Rahmen wurde zunächst um ein Jahr und inzwischen um zwei weitere Jahre (bis zum 31.07.2013) verlängert. Dessen ungeachtet hat die Senatsverwaltung mit allen Lehrkräften, auf die der Senatsbeschluss anwendbar ist, **unbefristete arbeitsvertragliche Nebenabreden** über die übertariflichen Zahlungen getroffen. Um die Nebenabreden zu beenden, ist in jedem Einzelfall eine Kündigung mit einer Frist von drei Monaten zum Ende des Schuljahres „aus betrieblichen, insbesondere wirtschaftlichen Gründen“ erforderlich.

Der Senat hat seinen Beschluss damit begründet, dass Berlin zunehmend Schwierigkeiten habe, qualifizierten Lehrkräftenachwuchs zu finden, weil die Vergütungssituation und die sonstigen Konditionen in den übrigen Bundesländern erheblich besser seien. Die Einkommensdifferenz von hiesigen angestellten Lehrkräften „zur Beamtenbesoldung“ betrage bis zu 1 000 € netto. Es werde daher zunehmend schwieriger, qualifizierte Kräfte zu finden und die Abwanderung ausgebildeter Lehrerinnen und Lehrer in andere Bundesländer zu verhindern. Eine kontinuierliche Deckung des Bedarfs für den Berliner Schuldienst sei wegen dieser Wettbewerbsnachteile gefährdet. Inwieweit Stellen unbesetzt waren und in welchen Fächern ein Personalmangel vorlag, wird in dem Beschluss nicht im Einzelnen erläutert. Es wird auch nicht ausgeführt, wie sich der über die Vergütung hinausgehende Anreiz der in anderen Bundesländern praktizierten Verbeamtung der angehenden Lehrkräfte auswirkt.

- 152 Die übertariflichen Zahlungen haben gravierende Auswirkungen im **Vergleich mit anderen Tarifbezirken**. Im Jahr 2010 betrug der Einkommensnachteil in Berlin je nach Entgeltgruppe und Stufe noch etwa 200 € bis 400 € brutto monatlich. Aufgrund der vereinbarten tariflichen Angleichung (§ 8 Angleichungs-TV Land Berlin vom 14.10.2010) nimmt dieser Nachteil schrittweise ab; im Juli 2012 wird er noch bei maximal 138 € brutto liegen. Die Regelung durch den Senat geht weit über den Ausgleich dieser Differenz hinaus und führt dazu, dass Berliner Lehrkräfte im Einzelfall monatlich über 1 200 € brutto mehr als Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis in anderen Bundesländern erhalten.

Auch auf das **Vergütungsniveau im öffentlichen Dienst Berlins** wirken sich die übertariflichen Zahlungen in hohem Maße aus. Sie führen dazu, dass Lehrkräfte bereits als Berufsanfänger das gleiche Gehalt wie Lehrkräfte mit (langer) Berufserfahrung erhalten. Aufgrund dessen hatte die für Bildung zuständige Senatsverwaltung zeitweise erwogen, die Einkommensunterschiede durch eine Zulage für berufserfahrene Lehrkräfte wieder herzustellen, dies aber nicht weiter verfolgt. Ungeachtet dessen werden Lehrkräfte ohne bzw. mit nur wenig Berufserfahrung auch gegenüber anderen angestellten Dienstkräften Berlins in den gleichen Entgeltgruppen deutlich bevorzugt. Eine pauschale Besserstellung einer Beschäftigtengruppe, die tarifrechtlich nicht vorgesehen ist, stellt einerseits ein erhebliches Risiko für vergleichbare Tarifforderungen zugunsten anderer Berufsgruppen dar. Andererseits kann hieraus ein Hindernis für die angestrebte Rückkehr Berlins in die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) entstehen, deren Zweck

darin besteht, die Interessen ihrer Mitglieder an der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes zu wahren (§ 1 Abs. 2 der Satzung der TdL).

Die **Einkommensunterschiede gegenüber verbeamteten Lehrkräften** in Berlin in einer vergleichbaren Besoldungsgruppe werden teilweise sogar überkompensiert. So verdient ein lediger Beamter der Besoldungsgruppe A 13 derzeit zu Beginn seiner Laufbahn monatlich 3 130 € brutto, während ein angestellter Lehrer in der vergleichbaren Entgeltgruppe 13 aufgrund der in Berlin geltenden Sonderregelung gleich 4 312 € brutto erhält. Je nach Familienstand und Anzahl der Kinder liegt der Nettoverdienst des angestellten Lehrers zwar geringfügig unter dem eines Beamten, nach Abzug der Ausgaben für eine Krankenversicherung jedoch im Regelfall darüber.

- 153 Der Rechnungshof hat die Entscheidung des Senats als nicht sachgerecht und im Ergebnis unwirtschaftlich beanstandet. Es wäre erforderlich gewesen, auch die tariflichen Einkommen von angestellten Lehrern in anderen Bundesländern als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen. Neben Berlin und den östlichen Bundesländern weisen auch Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit 20 bzw. 22 v. H. einen nicht unerheblichen **Anteil an angestellten Lehrkräften** auf.

Zudem ist der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung vorzuhalten, dass sie es versäumt hat, die arbeitsvertraglichen Nebenabreden über die übertariflichen Zahlungen zu befristen. Die Kündigung aller Nebenabreden erfordert einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und birgt das erhebliche Risiko von gerichtlichen Auseinandersetzungen mit ungewissem Ausgang.

- 154 Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat entgegnet, dass zu den beiden Bundesländern Brandenburg und Hamburg, die ihre Lehrkräfte im Beamtenverhältnis einstellen, eine besondere Konkurrenzsituation bestehe. Zudem würden andere Bundesländer für angestellte Lehrkräfte Einmalzahlungen vorsehen sowie Anreize bei Arbeitszeiten und Unterrichtsverpflichtungen einschließlich gewährter Anrechnungsstunden/Altersermäßigungen bieten. Ferner sei zu berücksichtigen, dass die Zahl der Bewerber seit der Nichtverbeamtung von zuletzt 3 275 im Jahr 2004 (bei 200 zu besetzenden Stellen) auf durchschnittlich 2 146 jährlich seit dem Jahr 2005 (bei 490 zu besetzenden Stellen) zurückgegangen sei. Demgegenüber habe sich im gleichen Zeitraum die Absagequote deutlich erhöht. Nicht besetzte Stellen seien nicht vorhanden gewesen und auch aktuell nicht vorhanden; allerdings sei die Besetzung von Stellen in Mangelfächern schwierig.

- 155 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Sie hat selbst eingeräumt, dass andere Bundesländer Anreize für angestellte Lehrkräfte geschaffen haben, die bei Weitem nicht die finanziellen und strukturellen Auswirkungen wie die übertariflichen

Zahlungen haben. Es hätte daher nahegelegen zu prüfen, ob der beabsichtigte Erfolg auf diese Weise hätte erreicht werden können, zumal Berlin insgesamt im Vergleich zu anderen Bundesländern jedenfalls nicht als unattraktiv gilt. Somit hat der Senat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet. Schließlich ist eine nachhaltige Mangelsituation auch angesichts der von der Senatsverwaltung vorgebrachten Tatsache, dass keine unbesetzten Stellen vorhanden waren und sind, nicht ausreichend belegt. Die Senatsverwaltung hat zudem nicht nachgewiesen, dass durch die Maßnahme eine Verbesserung der Konkurrenzsituation habe erreicht werden können. Die Anzahl an Bewerbungen für ein Lehramt bewegte sich in den Jahren zwischen 2005 und 2008 in einer Spanne von 1 885 bis 2 409 (im Durchschnitt waren es 2 146). Die Entscheidung des Senats für eine finanzielle Besserstellung wirkte sich erstmals auf den Einstellungsjahrgang 2009/2010 aus. Gleichwohl war ein Rückgang der Bewerberzahlen im Jahr 2009 auf 1 862 zu verzeichnen. Nach einer leichten Steigerung im Jahr 2010 auf 2 092 haben die Bewerberzahlen im Jahr 2011 mit 1 780 einen neuen Tiefstand erreicht. Diese Entwicklung spricht dafür, dass die Attraktivität des Berliner Schuldienstes durch die übertariflichen Zahlungen nicht wesentlich erhöht werden konnte. Soweit, wie die Senatsverwaltung darlegt, die **Besetzung von Mangelfächern** Probleme bereitet, bieten sich **gezielte Fördermaßnahmen** nach dem Vorbild anderer Bundesländer für einen begrenzten Personenkreis an.

- 156 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass der Senat übertarifliche Zahlungen mit einem außergewöhnlich hohen Finanzvolumen beschlossen hat, ohne zuvor deren Notwendigkeit und Angemessenheit ausreichend geprüft und geeignete Maßnahmen mit erheblich niedrigerem Aufwand untersucht zu haben.

Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass der Senat die tarifwidrige Zahlung der Entgeltstufe 5 nicht weiter verlängert und Maßnahmen zur Deckung eines Personalbedarfs künftig nur

- **nach eingehender Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit,**
- **unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und**
- **innerhalb des tarifrechtlichen Rahmens ergreift.**

2. Grundlegende Mängel bei der Kooperation der Humboldt-Universität zu Berlin mit einem An-Institut

Die Humboldt-Universität zu Berlin missachtet im Rahmen einer Kooperationsbeziehung zu einem An-Institut die Regelungen des Berliner Hochschulgesetzes und ihre eigenen Richtlinien. Dadurch verzichtet sie nicht nur auf Nutzungsentgelte für infrastrukturelle und sonstige Dienstleistungen von jährlich mehr als 350 000 €, sondern trägt auch die sich aus der Arbeitgeberstellung für Beschäftigte des „Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen - Wissenschaftliche Einrichtung der Länder an der Humboldt-Universität zu Berlin e. V.“ resultierenden Verpflichtungen und Risiken.

- 157 Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat im Jahr 2002 im Zusammenhang mit der Erarbeitung von nationalen Bildungsstandards beschlossen, dass eine unabhängige, gemeinsam beauftragte wissenschaftliche Einrichtung diese Bildungsstandards regelmäßig überprüfen soll. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2004 der Verein „**Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen - Wissenschaftliche Einrichtung der Länder an der Humboldt-Universität zu Berlin e. V.**“ (IQB) gegründet. Vereinsmitglieder sind die 16 Bundesländer, die die erforderlichen finanziellen Mittel dem IQB regelmäßig in festgelegter Höhe - derzeit 5 Mio. € - zur Verfügung stellen. Der Verein wurde als An-Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin (HU) angesiedelt. Maßgeblich für die Zusammenarbeit von HU und IQB ist eine am 25. März 2004 zwischen der KMK und der HU geschlossene Grundsatzvereinbarung. Danach verwaltet und bewirtschaftet die HU die Mittel des IQB.
- 158 Die HU kann nach § 85 Berliner Hochschulgesetz (BerHGG) eine Einrichtung außerhalb der Hochschule, die ausschließlich im Bereich von Weiterbildung oder Forschung und Entwicklung tätig ist, durch Beschluss des Akademischen Senats der Universität als „Institut an der Hochschule“ (An-Institut) anerkennen. Dabei muss u. a. gewährleistet sein, dass dessen laufende Kosten überwiegend aus Mitteln Dritter finanziert werden. Die **Anerkennung als An-Institut** erfolgt durch den Akademischen Senat höchstens für die Dauer von fünf Jahren und kann auf Antrag verlängert werden. Zwar hat der Akademische Senat das IQB am 27. Juli 2004 als An-Institut anerkannt, jedoch wurde die Anerkennung nach Ablauf von fünf Jahren weder überprüft noch verlängert. Auf Hinweis des Rechnungshofs hat die HU am 6. Dezember 2011 einen Beschluss des Akademischen Senats zur Anerkennung des IQB als An-Institut für weitere fünf Jahre herbeigeführt.

- 159 Die An-Instituts-Richtlinien der HU sehen vor, dass die **Zusammenarbeit zwischen der wissenschaftlichen Einrichtung und der HU** in einem Kooperationsvertrag festzulegen ist. Statt eines Kooperationsvertrages haben KMK und HU jedoch lediglich eine Grundsatzvereinbarung geschlossen, die die wechselseitigen Pflichten bei der Erledigung der Aufgaben des Instituts festlegt und bis heute Geschäftsgrundlage für die Zusammenarbeit ist.
- 160 Mangels Kooperationsvertrag sind wesentliche Aspekte der Zusammenarbeit, wie Gegenstand der Kooperation, Namensführung (Logo-Verwendung), Einwerbung von Drittmitteln sowie Leistungsaustausch, aber auch Schutzrechts- und Haftungsfragen, un geregelt. Zudem erfasst die bestehende Grundsatzvereinbarung aus dem Jahr 2004 nicht die zwischenzeitlich u. a. im Ergebnis der Evaluierung des IQB eingetretenen Veränderungen.
- 161 Nach der Grundsatzvereinbarung hat die HU dem IQB die für seine Tätigkeit erforderlichen **Räumlichkeiten** im Kernbereich der Universität **unentgeltlich** zur Verfügung zu stellen. Gegenwärtig überlässt die HU dem IQB insgesamt eine Fläche von 1 493,33 m², davon sind 363,55 m² von ihr angemietet. Die übrigen Flächen von 1 129,78 m² befinden sich in Gebäuden, die im Eigentum des Landes Berlin stehen. Für deren Bewirtschaftung wendet die HU jährlich 40 000 € auf. Die Ausgaben für die angemieteten Flächen betragen jährlich insgesamt mehr als 110 000 €.
- Als sich der Raumbedarf des IQB aufgrund zusätzlicher Aufgaben erhöhte, finanzierte die Universität die Renovierung bzw. bauliche Herrichtung der zusätzlich benötigten Räume mit einem Aufwand von über 1 Mio. €. Mit der KMK bestand insoweit die Übereinkunft, dass die HU hierfür einen finanziellen Ausgleich erhält. Diese Mittel waren beginnend vom Jahr 2009 an in fünf Jahresraten (jeweils 200 000 €) an die HU zu zahlen. Die HU hat die entsprechenden Forderungen erst auf Nachfragen des Rechnungshofs im Oktober 2010 gegenüber dem IQB geltend gemacht.
- 162 Neben der kostenlosen Überlassung von Räumen erbringt die HU entsprechend der Grundsatzvereinbarung für das IQB auch die erforderlichen allgemeinen **Verwaltungsdienstleistungen** (Personal-, Haushalts-, IuK- und sonstige interne Dienstleistungen) **unentgeltlich**. Auch wenn die Universität den finanziellen Umfang der Dienstleistungen nicht im Einzelnen beziffern kann, dürfte dieser insgesamt mehr als 200 000 € betragen.
- 163 Im Rahmen der Verwaltungsdienstleistungen schließt die HU die **Anstellungsverträge** mit den beim IQB beschäftigten wissenschaftlichen und nicht wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jeweils im eigenen Namen. In den Verträgen mit wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird ausdrücklich vereinbart, dass sie der zuständigen Fakultät der HU bzw. dem IQB zugeordnet sind. Bei nicht wissenschaftlichen Dienstkräften ist vereinbart, dass die Beschäftigung in den örtlichen Dienst-

stellen der HU in den Ländern Berlin und Brandenburg erfolgt. Mit dem IQB bestehen nach den vorliegenden Unterlagen keine vertraglichen Beziehungen. Im Ergebnis trägt daher allein die HU alle sich aus den Beschäftigungsverhältnissen resultierenden Pflichten und Risiken, obwohl das IQB der eigentliche Arbeitgeber ist, die Einstellung auf der Grundlage eines bestätigten Stellenplans des IQB erfolgt und dieses die Vergütungen der Beschäftigten trägt.

Diese Verfahrensweise steht nicht im Einklang mit den An-Instituts-Richtlinien der HU, die ausdrücklich vorgeben, dass eine vertragliche Beziehung der Beschäftigten zur oder eine sonstige Verpflichtung der Universität auszuschließen ist.

- 164 Im Zusammenhang mit der Festlegung von Unterstützungsleistungen der HU für das IQB haben die Vertragsparteien vereinbart, dass die Overheadkosten aus den vom IQB zusätzlich **eingeworbenen Drittmitteln** hälftig an die HU und hälftig an das IQB fließen. Während der Prüfung des Rechnungshofs vermochte die HU nicht darzulegen, bei welchen vom IQB eingeworbenen Drittmittelprojekten Overheadkosten berücksichtigt sind und ihr Erstattungsbeträge anteilig zustehen bzw. bereits vereinnahmt sind.
- 165 Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass bei der Ansiedlung des IQB als An-Institut an der HU die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht beachtet worden sind und die HU
- keinen Kooperationsvertrag geschlossen hat,
 - unter Missachtung von § 85 BerlHG, wonach die Kosten von An-Instituten vorwiegend aus Mitteln Dritter zu finanzieren sind, und entgegen den An-Instituts-Richtlinien zahlreiche Sach- und Dienstleistungen gegenüber dem IQB unentgeltlich erbringt,
 - die Anstellungsverträge der beim IQB beschäftigten wissenschaftlichen und nicht wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im eigenen Namen geschlossen und
 - entgegen § 34 LHO Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben hat.
- 166 Die HU hat geltend gemacht, dass bereits bei Gründung des IQB dessen Sonderstellung und größere Nähe und Unterstützung durch die Universität gewünscht gewesen sei. Auch ergäben sich aus der Finanzierung des IQB Sondertatbestände, die Abweichungen von den rechtlichen Vorgaben zur Führung klassischer An-Institute rechtfertigten. Die Zusammenarbeit mit dem IQB habe neben dem Renommee und den positiven Wirkungen des IQB auf die Attraktivität der Universität vor allem zu inneruniversitären wissenschaftlichen Verknüpfungen in Forschung und Lehre geführt. Daraus ergebe sich ein finanziell nicht zu bemessender Mehrwert für die Universi-

tät. Eine Kooperationsvereinbarung mit dem IQB solle schnellstmöglich geschlossen werden. Einen entsprechenden Vorschlag werde sie der KMK bis Ende Juni 2012 unterbreiten. In Bezug auf die Beschäftigungsverhältnisse sei es gerade für wissenschaftliche Bewerberinnen und Bewerber attraktiver, entsprechende Arbeitsverträge mit einer Universität zu schließen als mit einem eingetragenen Verein. Im Übrigen sei es kaum zu vermitteln, dass aus regulären Drittmitteln vergütete Dienstkräfte Verträge mit der Universität, andere Beschäftigte aber Verträge mit dem IQB haben. Dennoch erkennt sie an, dass sie perspektivisch nicht Verträge anstelle des Vereins schließen kann. Für eine Übergangszeit sehe sich die Universität jedoch in der Pflicht, die Praxis für die in geringer Zahl zu schließenden Arbeitsverträge beizubehalten. Für die Renovierung und Herrichtung der zusätzlich vom IQB benötigten Räume seien inzwischen drei Jahresraten von insgesamt 600 000 € an die Universität überwiesen worden. Von den vom IQB seit dem Jahr 2005 eingeworbenen Drittmitteln seien im Rahmen der Gemeinkostenpauschale/Programmpauschale bislang über 750 000 € an die HU geflossen.

- 167 Die HU verkennt, dass es sich bei der Zusammenarbeit mit dem IQB - ungeachtet seiner besonderen Aufgabenstellung - wie auch bei anderen An-Instituten um die Kooperation zweier selbstständiger Einrichtungen handelt, für die das IQB die erforderlichen Mittel durch Dritte, nämlich die Länder, erhält. Daher sind auch im Falle des IQB die für entsprechende Einrichtungen vorgesehenen Regelungen des BerlHG und die ergänzenden hochschulinternen Richtlinien zu beachten. Zudem ist es nicht Auftrag der Universität, Personal einer rechtlich selbstständigen, von Dritten finanzierten Einrichtung mit einem eigenen Stellenplan im Namen der Universität einzustellen und zu beschäftigen. Dass es für Bewerberinnen und Bewerber attraktiver sein könnte, an der Universität statt bei einem eingetragenen Verein tätig zu sein, rechtfertigt es - auch für eine Übergangszeit - nicht, die mit der Arbeitgeberstellung verbundenen rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken der HU anzulasten.

Die für die HU zuständige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat sich der Auffassung des Rechnungshofs im Wesentlichen angeschlossen und die HU in einem Schreiben vom 22. Dezember 2011 aufgefordert, die aufgezeigten Mängel zu beseitigen.

- 168 **Der Rechnungshof erwartet, dass die HU**

- **die Zusammenarbeit mit dem IQB unter Beachtung von § 85 BerlHG und ihrer eigenen An-Instituts-Richtlinien gestaltet,**
- **einen Kooperationsvertrag schließt, der die wesentlichen Aspekte der Zusammenarbeit und des Leistungsaustausches, einschließlich von Schutzrechts- und Haftungsfragen regelt,**

- **nicht auf die Erhebung von angemessenen Nutzungsentgelten für die Bereitstellung von Einrichtungen der Universität und deren Leistungen verzichtet und**
- **sicherstellt, dass die Beschäftigungsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des IQB künftig mit dem Verein und nicht mit der Universität begründet werden.**

E. Gesundheit und Soziales

Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt bei der Vereinbarung von Vergütungen der stationären Pflege

Bei den Vereinbarungen zu den Vergütungen der stationären Pflege ist es zu Rechtsverstößen und finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt gekommen, weil die für Soziales zuständige Senatsverwaltung unberechtigte Zuschläge vereinbart und Rechtsänderungen nur unzureichend beachtet hat.

169 Stationäre Pflegeeinrichtungen (Pflegeheime) erhalten je nach Betreuungsaufwand (Pflegeklasse) pro Pflegebedürftigen durchschnittlich monatlich bis zu 3 000 €. Dieser Betrag setzt sich überwiegend aus der Pflegevergütung (Pflegesatz) und den Entgelten für Unterkunft und Verpflegung zusammen. Hinzu können in Berlin Zuschläge für Pflegebedürftige mit besonderen Erkrankungen von bis zu 5 300 € monatlich kommen.

Die Pflegeversicherung übernimmt je nach der medizinisch bescheinigten Pflegestufe maximal bis zu 1 918 €.

Darüber hinaus kann ein Anspruch auf medizinische Behandlungspflege gegenüber der Krankenversicherung bestehen.

Die verbleibenden Kosten tragen der Pflegebedürftige selbst oder ggf. seine Angehörigen. Nur nachrangig hat das Land Berlin als Sozialhilfeträger einzutreten. Tatsächlich sind nach Angaben der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung in Berlin ca. 40 v. H. der Pflegeheimbewohner auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Das Land Berlin hat im Haushaltsjahr 2010 für **stationäre Hilfen zur Pflege** nach den §§ 61 ff. SGB XII **ca. 136,6 Mio. €** geleistet.

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, diese Leistungen der Sozialhilfe einer Prüfung zu unterziehen.

170 In Berlin gibt es ca. 300 Pflegeheime mit insgesamt 32 551 Plätzen (Stichtag: 17.01.2011).

Nach der im Mai 2011 veröffentlichten „Pflegestatistik 2009, 4. Bericht: Ländervergleich - Pflegeheime“ des Statistischen Bundesamtes stellten sich dabei am 15. Dezember 2009 in Berlin die durchschnittlichen Vergütungen ohne Zuschläge für die vollstationäre Dauerpflege wie folgt dar:

Ansicht 36: Durchschnittliche monatliche Vergütungen der vollstationären Dauerpflege

Pflegeklasse	Pflegesatz	Unterkunft und Verpflegung	Insgesamt
1	1 486,26 €	503,12 €	1 989,38 €
2	2 018,26 €	503,12 €	2 521,38 €
3	2 400,08 €	503,12 €	2 903,20 €

Mit der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung (SGB XI) übernehmen die Pflegekassen nach der Feststellung der jeweiligen Pflegestufe (I bis III) durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen für versicherte Pflegebedürftige pauschale Leistungsbeträge für die pflegebedingten Aufwendungen, die Aufwendungen der sozialen Betreuung und die Aufwendungen der medizinischen Behandlungspflege. In besonderen Ausnahmefällen gewähren die Pflegekassen zur Vermeidung von Härten eine noch höhere Pauschale (III H), wenn ein außergewöhnlich hoher und intensiver Pflegeaufwand erforderlich ist, der das übliche Maß der Pflegestufe III weit übersteigt, beispielsweise bei Apallikern (Menschen im Wachkoma), schwerer Demenz oder im Endstadium von Krebserkrankungen. Die monatlichen Pauschalen sind gemäß § 43 Abs. 2 und 3 SGB XI auf folgende Beträge festgelegt:

Pflegestufe I	1 023 €,
Pflegestufe II	1 279 €,
Pflegestufe III	1 510 € (ab 01.01.2012: 1 550 €),
Pflegestufe III H	1 825 € (ab 01.01.2012: 1 918 €).

Nach den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung zur stationären Hilfe zur Pflege für das Jahr 2010 ergibt sich in Bezug auf durchschnittliche Fallzahlen und prozentuale Verteilung der Pflegebedürftigen nach Pflegestufen folgendes Bild, wobei der sog. Pflegestufe 0 in der Regel Heimbewohner mit einem Bedarf unterhalb der Pflegestufe I zugeordnet sind:

Ansicht 37: Verteilung der Pflegefälle auf die Pflegestufen

Pflegestufe	Fallzahlen	Prozentuale Verteilung
Pflegestufe 0	707	6 v. H.
Pflegestufe I	3 113	29 v. H.
Pflegestufe II	4 198	39 v. H.
Pflegestufe III und III H	2 821	26 v. H.
Insgesamt	10 839	100 v. H.

- 171 Die stationären Pflegeeinrichtungen erhalten eine einrichtungsspezifische **Vergütung für die allgemeinen Pflegeleistungen**. Diese Pflegesätze umfassen bei stationärer Pflege gemäß § 84 Abs. 1 SGB XI auch die soziale Betreuung und, soweit kein Anspruch auf Krankenpflege nach § 37 SGB V besteht, die medizinische Behandlungspflege. Mit den Pflegesätzen, die unter Beachtung der Regelungen der §§ 84 ff. SGB XI und der Rechtsprechung prospektiv, d. h. für eine zukünftige Wirtschaftsperiode, zwischen dem einzelnen Leistungserbringer (Einrichtungsträger) und den Kostenträgern (Pflegekassen und Träger der Sozialhilfe) zu vereinbaren sind, sind alle für die Versorgung der Pflegebedürftigen nach Art und Schwere ihrer Pflegebedürftigkeit erforderlichen Pflegeleistungen der Pflegeeinrichtung abgegolten.

Die Pflegesätze müssen leistungsgerecht sein. Sie müssen es einem Pflegeheim bei wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglichen, seinen Versorgungsauftrag zu erfüllen. Sie sind nach dem Versorgungsaufwand, den der Pflegebedürftige nach Art und Schwere seiner Pflegebedürftigkeit benötigt, in **drei Pflegeklassen** einzuteilen. Nur für Pflegebedürftige, die von den Pflegekassen als **Härtefall** anerkannt sind, können nach § 84 Abs. 2 SGB XI **Zuschläge zum Pflegesatz der Pflegeklasse 3** vereinbart werden.

- 172 Durch einen **Rahmenvertrag gemäß § 75 Abs. 1 und 2 SGB XI zur vollstationären Pflege im Land Berlin** (letzte Fassung am 01.01.2009 in Kraft getreten) wurden zwischen den Verbänden der Pflegekassen (unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen) und dem Land Berlin, vertreten durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung, sowie den Verbänden der Einrichtungsträger u. a. auch **landesweite Personalrichtwerte** für die allgemeine Pflege und Betreuung vereinbart, die das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Pflegekraft und pflegebedürftigen Bewohnern festschreiben:

Pflegestufe I	1 : 4,01,
Pflegestufe II	1 : 2,50,
Pflegestufe III und Härtefall	1 : 1,97.

Für die Pflege bestimmter Personengruppen in besonderen (segregativen) Wohnbereichen der Einrichtungen wurden höhere Personalrichtwerte vereinbart.

Ansicht 38: Besondere Personalrichtwerte in segregativen Wohnbereichen

Pflegebedürftige	Pflegestufe I	Pflegestufe II	Pflegestufe III und Härtefälle
Demenz	1 : 2,58	1 : 1,86	1 : 1,55
Wachkoma	1 : 1,0	1 : 1,0	1 : 1,0
Langzeitbeatmete	1 : 1,0	1 : 1,0	1 : 1,0
geistig/mehrfach behinderte Menschen	1 : 1,96	1 : 1,14	1 : 1,0
psychisch erkrankte/ seelisch behinderte Menschen	1 : 2,58	1 : 1,86	1 : 1,55

173

Obwohl derartige höhere Personalrichtwerte vorliegen, hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung diese nicht zum Gegenstand von Verhandlungen von Pflegesätzen der Pflegeklassen 1 bis 3 bzw. 3 H gemacht, sondern unter Verstoß gegen §§ 84 ff. SGB XI nicht nur in anerkannten Härtefällen, sondern generell in Form von **Zuschlägen für besondere Personengruppen** mit den Pflegekassen und den Einrichtungsträgern vereinbart. Die Pflegesätze der Pflegeklassen 1 bis 3 bzw. 3 H erhöhen sich in Berlin für Pflegebedürftige in den segregativen Wohnbereichen damit in Form eines einrichtungsspezifischen, aber je Bewohner und Gruppenzugehörigkeit einheitlichen Preisaufschlages.

Die Aufteilung der Plätze mit Zuschlägen unter Angabe des jeweils untersten und des höchsten Preises der verschiedenen Einrichtungsträger (Stichtag: 15.04.2011) und die finanzielle Bedeutung soll die folgende Übersicht veranschaulichen:

Ansicht 39: Zuschläge zu den Pflegesätzen in den segregativen Wohnbereichen

Pflegebedürftige	Anzahl der Plätze	Höhe der Zuschläge täglich	Summe der Zuschläge im Monat bei 30 Tagen
Demenz	1 443	12,88 € bis 20,16 €	386,40 € bis 604,80 €
Wachkoma	264	40,39 € bis 95,95 €	1 211,70 € bis 2 878,50 €
Langzeitbeatmete	39	165,12 € bis 177,91 €	4 953,60 € bis 5 337,30 €
geistig/mehrfach behinderte Menschen	73	43,56 € bis 55,70 €	1 306,80 € bis 1 671,00 €
psychisch erkrankte/ seelisch behinderte Menschen	461	11,27 € bis 20,20 €	338,10 € bis 606,00 €

Insgesamt ergab sich auf der Basis dieser 2 280 Plätze für das Jahr 2010 ein vereinbartes **Volumen** an Zuschlägen zu den Pflegesätzen in Höhe von **ca. 21 Mio. €**.

- 174 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung geht davon aus, dass die Vereinbarung von Zuschlägen zu den Pflegesätzen für den personellen Mehraufwand in segregativen Wohnbereichen möglich sei, und verweist hierbei auf ein **Urteil des Bundessozialgerichts** vom 14. Dezember 2000 (B 3 P 19/00 R), das sich in einem Revisionsverfahren auch zur Frage der **Rechtmäßigkeit** von Pflegesätzen nach den §§ 82, 84 und 85 SGB XI geäußert hatte. Sie meint, die Pflege dieser Personengruppen könne nur im Rahmen höherer Personalschlüssel gesichert werden.

Das Bundessozialgericht hatte u. a. ausgeführt, die pflegerischen Aufwendungen für zwei in einer stationären Pflegeeinrichtung versorgte Wachkomapatienten lägen derartig stark außerhalb der Bandbreite des sonst in den einzelnen Pflegeklassen anfallenden Pflegebedarfs, dass eine Einbeziehung etwa in die Gesamtkosten der Pflegeklasse 3 zu einer deutlichen Anhebung des Pflegesatzes für alle Heimbewohner führen würde. Dies würde das zumutbare Maß an Solidarität auch innerhalb einer Sozialversicherung übersteigen und zu einer Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den Versicherten in anderen Pflegeheimen führen. Es wies darauf hin, dass es dem Pflegeheim unbenommen bliebe, die Wachkomapatienten in einer selbstständigen Pflegeabteilung mit eigenen Pflegesätzen zu führen, sofern es die hierfür erforderlichen sächlichen und personellen Voraussetzungen auf Dauer erfülle und seinen Versorgungsauftrag durch entsprechenden Versorgungsvertrag mit den Pflegekassen ergänze.

Dieses Urteil des Bundessozialgerichts rechtfertigt lediglich für vergleichbare Fälle die Einrichtung einer selbstständigen Pflegeabteilung mit eigenen Pflegesätzen.

Seit dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 14. Dezember 2000 sind außerdem mehrere **Rechtsänderungen** eingetreten:

- Mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung wurde § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB V mit Wirkung vom 1. April 2007 insofern verändert, dass Krankenversicherte in vollstationären Pflegeeinrichtungen, die voraussichtlich für mindestens sechs Monate einen besonders hohen Bedarf an medizinischer Behandlungspflege haben, **Anspruch auf medizinische Behandlungspflege über die Krankenkassen** haben, wobei die Finanzierungsverantwortung für Versicherte hierfür allein bei den Krankenkassen liegt.
- Durch das Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung wurde § 84 Abs. 2 Satz 2 SGB XI mit Wirkung vom 1. Juli 2008 insofern verändert, dass die Pflegesätze anders als bisher nicht nur in drei Pflegeklassen (1 bis 3) eingeteilt werden konnten,

sondern **für anerkannte Härtefälle Zuschläge zum Pflegesatz der Klasse 3** vereinbart werden konnten (in Berlin **Pflegesatz 3 H** genannt). Diese Zuschläge sind vom Gesetzgeber in der Höhe begrenzt worden (z. B. ab 01.01.2010 monatlich 315 €, ab 01.01.2012 monatlich 368 €).

- Mit demselben Gesetz wurde außerdem § 87b SGB XI mit Wirkung vom 1. Juli 2008 eingefügt, der **Vergütungszuschläge** für versicherte Pflegebedürftige mit erheblichem allgemeinen Betreuungsbedarf ermöglicht, allerdings **in der alleinigen Finanzierungsverantwortung der Pflegeversicherung**.

Auch diese Rechtsänderungen veranlassten die für Soziales zuständige Senatsverwaltung lediglich, die Anrechnung von Leistungen nach dem SGB V zu vereinbaren, darüber hinausgehende Veränderungen in den Vergütungsvereinbarungen für besondere Personengruppen nahm sie nicht vor.

Eine Vereinbarung von Zuschlägen zu allen Pflegesätzen widerspricht den Erfordernissen eines ordnungsgemäßen Pflegesatzverfahrens nach den §§ 84 ff. SGB XI.

- 175 Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen in den Bezirksamtern festgestellt, dass es in einer Vielzahl der geprüften Fälle zu einer Übernahme von Zuschlägen durch den Träger der Sozialhilfe bereits dann gekommen ist, wenn die Einrichtungsträger mitteilten, dass der Pflegebedürftige in eine besondere Abteilung verlegt worden ist, ohne dass der personelle Mehraufwand oder die Art des Mehrbedarfs hinreichend begründet bzw. nachgewiesen wurde. Wegen der erforderlichen fachlichen Qualifikation für diese Beurteilung und der erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Heimbewohner und den Landeshaushalt ist eine **Prüfung des Erfordernisses und der Art des Mehrbedarfs** durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen dringend erforderlich.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung versäumt hat, in den Rahmenvertrag zur vollstationären Pflege im Land Berlin Regelungen aufzunehmen, dass das Erfordernis des personellen Mehraufwands und die Art des Mehrbedarfs (pflegebedingter Mehraufwand, Mehraufwand in der sozialen Betreuung oder in der medizinischen Behandlungspflege) für die Pflegebedürftigen in den segregativen Wohnbereichen grundsätzlich durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen festzustellen ist.

- 176 Im Hinblick auf den **Anspruch auf medizinische Behandlungspflege über die Krankenkassen** nach § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB V hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung den Bezirksamtern im Juni 2009 mitgeteilt, dass die Krankenkassen beabsichtigten, Verträge über die Leistungserbringung von medizinischer Behandlungspflege und deren Vergütung

(Tagespauschalen) zunächst nur mit Pflegeheimen zu schließen, in denen bisher schon wegen des hohen behandlungspflegerischen Aufwands für langzeitbeatmete Bewohner Zuschläge vereinbart worden sind.

In Berlin ist es bisher nicht zum Abschluss derartiger Verträge gekommen. Die Senatsverwaltung verweist darauf, dass es dem Land Berlin als Träger der Sozialhilfe trotz intensiver Bemühungen nicht gelungen sei, die Krankenkassen und die Leistungsanbieter zu einem Vertragsschluss gemäß § 132a Abs. 2 SGB V zu bewegen. Darüber hinaus liefen die Ansprüche nach § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB V weitestgehend ins Leere, weil es kaum zu Leistungsbewilligungen durch die Krankenkassen komme. Der Grund hierfür liege offensichtlich in den sehr eng gefassten Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, der nach §§ 91 ff. SGB V tätig wird. Eine von der Senatsverwaltung initiierte Anfrage bei einer gesetzlichen Krankenkasse habe ergeben, dass es seit Mitte 2007 bis Mitte Dezember 2011 zu **keiner** einzigen **Leistungsbewilligung** von medizinischer Behandlungspflege für Berliner Heimbewohner gekommen sei.

Der Rechnungshof hält es für nicht plausibel, dass trotz gesetzlichen Leistungsanspruchs seit dem 1. April 2007 bei keinem Berliner Heimbewohner die Leistungsvoraussetzungen vorgelegen haben sollen. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat es jahrelang versäumt, zur Überprüfung der Entscheidungen der Krankenkassen Musterstreitverfahren zu initiieren, und zieht sich lediglich auf die Argumentation der gesetzlichen Krankenkasse zurück.

Im Übrigen ist ihrer Argumentation auch deshalb nicht zu folgen, weil der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen Fälle festgestellt hat, in denen andere Krankenkassen Leistungen dem Grunde nach anerkannt, mit Hinweis auf das Fehlen von Verträgen aber noch keine Leistungen bewilligt hatten.

Die Senatsverwaltung übersandte dem Rechnungshof das Schreiben der gesetzlichen Krankenkasse, in dem diese zur Vertragssituation mitteilt, dass für die Versorgungsregion Berlin ein kassenübergreifender Mustervertrag gemäß § 132a Abs. 2 SGB V im Grundsatz ausverhandelt sei. Das Vertragskonzept sei darauf ausgerichtet, zunächst eine Vertragsschließung mit vollstationären Pflegeeinrichtungen zu bewirken, die spezielle Wohnbereiche für langzeitbeatmete Pflegebedürftige unterhalten. Sie teilte ferner mit: „Dabei wird grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass in der weiteren Entwicklung der Geltungsbereich künftiger Verträge auch für Einrichtungen erweitert wird, die Sonderzuschläge für Bewohner im Wachkoma im Rahmen des SGB XI erhalten.“ Die kassenübergreifenden Verhandlungen seien allerdings im Jahr 2010 nicht abgeschlossen worden, da mit den Verantwortlichen eines Verbands kein Konsens zur Vergütung herstellbar gewesen sei.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es die Senatsverwaltung hin- nimmt, dass gesetzliche Ansprüche der krankenversicherten Pflegeheimbewohner nicht durch Verträge der Einrichtungsträger mit den Krankenkassen gesichert werden (§ 132a SGB V). Stattdessen ist die Senatsverwal-

tung für das Land Berlin als **Träger der Sozialhilfe in den Jahren 2007 bis 2011 in Vorleistung** gegangen. Dem Land Berlin sind damit erhebliche vermeidbare Ausgaben entstanden.

- 177 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat den Bezirksämtern in einem Schreiben vom 4. Juni 2009 mitgeteilt, dass die Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassen und Krankenkassenverbände in Berlin zugesagt habe, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen Leistungen auch rückwirkend vom 1. April 2007 an bewilligt werden würden. Der Rechnungshof hat aber erhebliche Zweifel, ob sich rückwirkende Ansprüche im Einzelfall tatsächlich über Jahre realisieren lassen werden. Ebenso kann für das Land Berlin ein Zinsschaden entstanden sein.
- 178 Im Rahmen seiner Prüfungen konnte der Rechnungshof feststellen, dass im Gegensatz zu Berlin andere Bundesländer (Niedersachsen, Bayern) zumindest in Teilbereichen in der Lage waren, die finanziellen Interessen der Pflegebedürftigen und der Träger der Sozialhilfe besser zu wahren.
- 179 Zusammengefasst beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung bei der Vereinbarung von Pflegevergütungen dem seit dem Jahr 2007 veränderten rechtlichen Rahmen nicht ausreichend Rechnung getragen und die Interessen des Landes nicht im notwendigen Maß gewahrt hat. Ferner beanstandet er die jahrelange Untätigkeit der Senatsverwaltung im Bereich der stationären Pflege bei der Realisierung von Einnahmen bzw. Vermeidung ungerechtfertigter Ausgaben für das Land Berlin. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dem Land Berlin erhebliche finanzielle Nachteile entstanden sind und weiterhin entstehen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

- **bei der Vereinbarung von Pflegevergütungen die Rechtslage beachtet,**
- **den Nachranggrundsatz der Sozialhilfe strikt einhält sowie**
- **für eine rückwirkende Realisierung von Ansprüchen gegenüber den Krankenkassen sorgt.**

F. Stadtentwicklung und Umwelt

1. Schwerwiegende Mängel bei der Ermittlung von Nutzungskosten im Rahmen der Planung von Hochbaumaßnahmen

Baudienststellen Berlins haben Nutzungskosten für Hochbaumaßnahmen bei der Planung in 37 geprüften Fällen vielfach nicht oder nicht vollständig ermittelt. Soweit Nutzungskostenangaben in die Bauplanungsunterlagen aufgenommen wurden, waren diese überwiegend unvollständig und nicht nachvollziehbar dargestellt. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat die fehlenden und unzureichenden Angaben zu den Nutzungskosten im Zuge ihrer Prüfung der Bauplanungsunterlagen gegenüber den einreichenden Baudienststellen nicht beanstandet. In elf Fällen haben die unzureichend durchgeführten Ermittlungen der jährlichen Nutzungskosten bei der Planung von Baumaßnahmen des Hochbaus dazu geführt, dass die geplanten Nutzungskosten im Verhältnis zu den tatsächlichen Nutzungskosten um insgesamt 1,2 Mio. € pro Jahr zu niedrig eingeschätzt wurden.

Nutzungskosten bei Hochbaumaßnahmen

180 In Berlin sind in den Jahren 2005 bis 2010 durch die Hauptverwaltung, die Bezirke und die Universitäten für Baumaßnahmen des Hochbaus **Investitionen** von mehr als 1,5 Mrd. € in den Haushaltsplänen veranschlagt worden. Im Haushaltsplan von Berlin sind für das Jahr 2011 für Hochbaumaßnahmen allein im Bereich der Hauptverwaltung und der Bezirke 244 Mio. € bereitgestellt worden. Mit der Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für eine Baumaßnahme im Haushaltsplan (§ 24 LHO) wird die haushalterische Grundentscheidung getroffen, ein bestimmtes Bauvorhaben durchzuführen. Hierfür ist die Kenntnis der Investitionskosten und der zu erwartenden **Folgekosten** von erheblicher Bedeutung. Gerade auch den Folgekosten gilt es, die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen, denn sie entstehen fortlaufend über die gesamte Nutzungsphase eines Gebäudes und können zusammengekommen die Investitionskosten übersteigen. Auch wenn die Folgekosten - anders als die Investitionskosten - nicht bei den Ausgaben für Baumaßnahmen im Haushaltsplan veranschlagt werden, sind die Bedarfsträger und Baudienststellen gehalten, bei der Planung von Baumaßnahmen die Folgekosten als gewichtigen Kostenfaktor zu berücksichtigen und eine übermäßige Fokussierung auf die Investitionskosten zu vermeiden.

181 **Folgekosten** bei Baumaßnahmen des Hochbaus sind **insbesondere** die für bauliche Anlagen anfallenden **Nutzungskosten**. Dabei handelt es sich um alle regelmäßig oder unregelmäßig wiederkehrenden Kosten, die in

baulichen Anlagen (und deren Grundstücken) vom Beginn der Nutzbarkeit bis zu ihrer Beseitigung entstehen (Nr. 3.1 DIN 18960 - Nutzungskosten im Hochbau - Ausgaben August 1999 bzw. Februar 2008). Die Grundsätze der Ermittlung und Darstellung von Nutzungskosten sind in der DIN 18960 niedergelegt.

Im Rahmen der Planung einer Hochbaumaßnahme sind die ordnungsgemäß ermittelten und nachvollziehbar dargestellten Nutzungskosten eine **wesentliche Beurteilungsgrundlage** für die wirtschaftliche Umsetzung der Bauaufgabe, insbesondere im Hinblick auf die bauliche, funktionale und technische Gestaltung und Ausstattung baulicher Anlagen für die Betriebsphase. In die Bauplanungsunterlagen sind deshalb Angaben zu den relevanten Nutzungskostengruppen Betriebskosten und Instandsetzungskosten nach DIN 18960 vollständig aufzunehmen (Nr. 11 ABau). Die in diesem Zusammenhang zur Ermittlung der Nutzungskosten anzustellende **Nutzungskostenberechnung** dient in Verbindung mit der Kostenberechnung als eine wesentliche Komponente bei der Entscheidung über die Entwurfsplanung. Aufgabe der Baudienststellen bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen ist es, die **Planung** für Hochbaumaßnahmen insbesondere auf der Grundlage vollständiger belastbarer Angaben über die Nutzungskosten so zu **optimieren**, dass über die **gesamte Nutzungsdauer** ein **wirtschaftlicher Betrieb** der baulichen Anlagen sichergestellt wird. Durch im Hinblick auf die Folgekosten optimierte Planungen kann unnötigen Ausgaben für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der baulichen Anlagen wirksam begegnet werden.

Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 182 Das **Abgeordnetenhaus** hatte im **Dezember 2000** (Plenarprotokoll 14/20) den Senat und die Bezirke ersucht, die **Herstellungs- und Folgekosten** bei öffentlichen Baumaßnahmen spürbar zu **senken**. Dazu sollten durch Verbesserung der Abläufe, der Qualitätssicherung und des Kostenmanagements die Kostensicherheit erhöht bzw. die Unterschreitung der geplanten Kosten bei gegebenen Standards angestrebt werden.

In seinem **Jahresbericht 2001** (T 314 ff.) hatte der Rechnungshof dem Abgeordnetenhaus u. a. über seine Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Berechnungen von **Baunutzungskosten** bei Maßnahmen des Hochbaus berichtet und beanstandet, dass die Baudienststellen Kostenberechnungen für Hochbaumaßnahmen häufig nicht transparent dargelegt sowie die Nutzungskosten für ein Drittel der geprüften Kostenberechnungen nicht ermittelt hatten. Er hatte außerdem beanstandet, dass die für Bauen zuständige Senatsverwaltung unvollständige oder nicht schlüssige Kostenberechnungen gegenüber den einreichenden Stellen nicht bemängelt und die Berechnung der Nutzungskosten regelmäßig nicht geprüft hat. Der Rechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass die Nutzungskosten künftig vollständig und ordnungsgemäß berechnet und geprüft werden (T 317).

Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat im **Jahr 2004** den Baudienststellen zur Aufstellung der Bauplanungsunterlagen durch Rundschreiben einen **Vordruck** (BauWohn 123) für die Angaben zu den Betriebs- und Instandsetzungskosten nach DIN 18960 zur Verfügung gestellt. Der Vordruck ist noch im Jahr 2004 in die ABau übernommen worden.

- 183 Im Rahmen einer als Nachschau durchgeführten **Querschnittprüfung** hat der Rechnungshof bei neun Baudienststellen (vier Bezirksämter, drei Universitäten, ein Klinikum und die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) anhand von 37 stichprobenartig ausgewählten **Hochbaumaßnahmen** mit Baukosten von jeweils über 1 Mio. € und einem **Baukostenvolumen** von insgesamt **445 Mio. €** geprüft, ob die Baudienststellen vom Haushaltsjahr 2005 an die nach § 24 LHO für die Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen vorgeschriebenen Schätzungen der Nutzungskosten bei der Aufstellung von Bauplanungsunterlagen ordnungsgemäß durchgeführt und dokumentiert sowie die ermittelten Nutzungskosten in den Haushaltsplänen angegeben haben. Ferner hat der Rechnungshof untersucht, ob die für Bauen zuständige Senatsverwaltung als Prüfbehörde bei diesen Hochbaumaßnahmen die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der in den Bauplanungsunterlagen auszuweisenden Angaben zu den Nutzungskosten (Betriebs- und Instandsetzungskosten nach DIN 18960) - soweit vorgeschrieben - geprüft hat. Außerdem hat der Rechnungshof geprüft, ob die Nutzungskosten dieser Hochbaumaßnahmen von der Senatsverwaltung an die Zentralstelle für die Bedarfsbemessung und wirtschaftliches Bauen (ZBWB) in Freiburg zur Aufnahme in die zentrale Planungs- und Kostendatenbank der Länder und des Bundes gemeldet worden sind.

Ermittlung der Nutzungskosten durch die Baudienststellen

- 184 Gemäß § 24 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für **Baumaßnahmen** erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen insbesondere die Art der Ausführung und die Kosten der Baumaßnahme ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen. Die Planungsunterlagen müssen die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen. Besonders im Hinblick auf die Folgekosten ist die wirtschaftlichste Lösung zu wählen. Bei der Ausarbeitung der Planungsunterlagen sind die erforderlichen Angaben so sorgfältig und genau wie möglich zu ermitteln. Die nach der ABau vorgeschriebenen Vordrucke sind zu verwenden (Nr. 2 AV § 24 LHO).

Die planaufstellenden Baudienststellen haben die nach Fertigstellung der Baumaßnahme zu erwartenden jährlichen Haushaltsbelastungen als Bestandteil der **Bauplanungsunterlagen** anzugeben (Nr. 11 ABau). Hierzu

haben sie im Zuge der Entwurfsplanung die Angaben zu den **Betriebs- und Instandsetzungskosten** nach DIN 18960 vollständig zu ermitteln und nach **Nutzungskostengruppen** unterteilt in dem vorgeschriebenen Vordruck (BauWohn 123) auszuweisen. Um möglichst genaue und aussagekräftige Kostendaten zu erhalten, ist zur Aufstellung der Bauplanungsunterlagen eine **Nutzungskostenberechnung** durchzuführen. Hierbei sind die Angaben zu den Betriebs- und Instandsetzungskosten nach den konkreten Planungen der jeweiligen Baumaßnahme zu berechnen. Die Grundlagen für die Berechnung sind anzugeben. Nur soweit eine maßnahmekonkrete Berechnung nicht durchführbar ist, können die Angaben zu den Betriebs- und Instandsetzungskosten unter Heranziehung von Kennwerten vergleichbarer Objekte aus Datenbanken ermittelt werden.

185 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass lediglich bei drei von 37 Hochbaumaßnahmen (8 v. H.) die zu erwartenden Nutzungskosten (Betriebs- und Instandsetzungskosten) vollständig ermittelt und in den Bauplanungsunterlagen auf dem vorgeschriebenen **Vordruck** (BauWohn 123) angegeben waren. Bei den übrigen 34 Baumaßnahmen (92 v. H.) **fehlten die Angaben zu den Nutzungskosten** in den Bauplanungsunterlagen entweder ganz (18 Baumaßnahmen) oder sie waren unvollständig (16 Baumaßnahmen).

186 Soweit **Nutzungskosten** in den Bauplanungsunterlagen ganz oder teilweise dargestellt waren (19 Hochbaumaßnahmen), sind diese bei fünf Bauvorhaben **nicht** aufgrund **maßnahmebezogen** durchgeführter Kostenberechnungen **ermittelt** worden. Bei neun Baumaßnahmen wurden für einzelne Nutzungskostengruppen **nicht nachvollziehbare Ermittlungen** durchgeführt. Teilweise sind die Nutzungskostenangaben bei einzelnen Positionen der Nutzungskostengruppen nach **verschiedenen Methoden** ermittelt worden. Bei zehn Baumaßnahmen haben Baudienststellen zudem die **Grundlagen** (insbesondere zu den berücksichtigten Kostenfaktoren) für ihre Nutzungskostenermittlungen **nicht nachvollziehbar angegeben**.

Die mangelnde Sorgfalt bei der Herleitung relevanter Kostenfaktoren für die Ermittlung der Nutzungskosten hat bei einer Baumaßnahme z. B. dazu geführt, dass der Nutzungskostenermittlung für die Fernwärme ein zu geringer Preis von 27,12 €/MWh zugrunde gelegt wurde. Anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof hat die Baudienststelle den prognostizierten Fernwärmepreis dann auf 56,76 €/MWh korrigiert. Bei dem angenommenen Verbrauch von 495 MWh/Jahr erhöhten sich für diese Maßnahme die ursprünglich prognostizierten Nutzungskosten allein für die Fernwärme von 13 424,40 €/Jahr auf 28 096,20 €/Jahr.

187 In den vom Rechnungshof festgestellten Fällen fehlender, unvollständiger oder unzureichender Nutzungskostenangaben mangelte es den Baudienststellen an wesentlichen Informationen, um die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen bereits in der Planungsphase zuverlässig beurteilen zu können und unwirtschaftliche Planungen zu erkennen sowie im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb zu optimieren. Fehlen Angaben zu

den Nutzungskosten in den Bauplanungsunterlagen oder sind die Angaben unvollständig oder unzureichend, so besteht außerdem das Risiko, dass die nicht oder nicht ausreichend berücksichtigten, ggf. jedoch in erheblichem Umfang anfallenden Nutzungskosten die **Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme** nachträglich infrage stellen. Unvollständige oder unzureichende Nutzungskostenangaben bergen zudem das Risiko, dass für die Betriebsphase des Vorhabens keine **hinreichende haushalterische Vorsorge** getroffen und der Haushalt durch die Nutzungskosten ungeplant erheblich belastet wird.

188 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Baudienststellen in der überwiegenden Zahl der geprüften Baumaßnahmen Bauplanungsunterlagen aufgestellt haben, in denen die Angaben zu den Nutzungskosten ganz oder zum Teil fehlten. Er hat ferner beanstandet, dass die in den Bauplanungsunterlagen ausgewiesenen Nutzungskosten durch die Baudienststellen vielfach nicht schlüssig ermittelt und berechnet sowie nicht nachvollziehbar dargestellt waren.

189 Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass bei einer Vielzahl geprüfter Maßnahmen die Angaben zu den Nutzungskosten/Folgekosten nicht dargestellt bzw. die entstehenden Haushaltsbelastungen nicht realitätsnah abgebildet wurden. Bei mehreren der geprüften Maßnahmen handele es sich aber um als Bauunterhaltungsmaßnahmen mit investivem Charakter bezeichnete und in der Gruppe 714 investiv veranschlagte Maßnahmen, bei denen keine neuen Flächen geschaffen wurden. Deshalb sei insoweit eine Erhebung der Nutzungs- und Folgekosten nicht als erforderlich angesehen worden.

Auch habe es der Senatsverwaltung trotz der Defizite in den Bauplanungsunterlagen nicht an wichtigen Informationen für die Bestimmung der jeweils wirtschaftlichsten Ausführungsvariante gefehlt, weil diese schon in der vorangegangenen Planungsstufe der Vorplanung ermittelt werde. Die Bauplanungsunterlagen dienten der detaillierteren Fortschreibung der Vorplanungsergebnisse und weniger der erneuten Prüfung alternativer Konzepte.

Ungeachtet dessen hat die Senatsverwaltung angekündigt, künftig verstärkt auf die vollständige Berechnung und Darstellung der Nutzungskosten/Folgekosten zu achten.

190 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Die von der Senatsverwaltung angeführten sog. Unterhaltungsmaßnahmen mit investivem Charakter waren aufgrund ihrer investiven Veranschlagung als Baumaßnahmen in dem hierfür vorgeschriebenen Verfahren zu planen. Schon von daher hätten die Angaben zu den Nutzungskosten ermittelt werden müssen. Zudem ist auf Folgendes hinzuweisen: Auch wenn mit den genannten Maßnahmen keine Raumzuwächse verbunden waren, so hatten

die Maßnahmen doch nicht unerhebliche Änderungen an der Gebäudehülle bzw. an der Gebäudetechnik mit entsprechenden Auswirkungen auf die Betriebs- bzw. Instandsetzungskosten zum Gegenstand. Auch deshalb hätten die Betriebs- und Instandsetzungskosten ermittelt werden müssen.

Schließlich ist zu beachten, dass die im Rahmen der Aufstellung von Bauplanungsunterlagen anzustellende Nutzungskostenberechnung (T 184) gegenüber der Nutzungskostenschätzung in der Vorplanung eine erheblich fundiertere und verlässlichere Grundlage zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Hochbaumaßnahme liefert. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Einzelheiten der Bauausführung.

Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Nutzungskosten

191 Gemäß § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Bereits in der Planungsphase einer Baumaßnahme sind insbesondere prüfbare Ziele und messbare Kriterien für spätere Erfolgskontrollen in den Bauplanungsunterlagen festzulegen. Nach ihrer Beendigung sind Baumaßnahmen einer **abschließenden Erfolgskontrolle** zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen (Nr. 2.2 AV § 7 LHO, Nr. 131 ABau). Die abschließende Erfolgskontrolle erstreckt sich insbesondere auf die Umsetzung wesentlicher Vorgaben der Bauplanungsunterlagen im Rahmen eines **Soll-Ist-Vergleichs**. Dadurch können Abweichungen von den Planzielen festgestellt, die Ursachen hierfür ermittelt und Schlussfolgerungen für künftige Baumaßnahmen gezogen werden (vgl. Vorjahresbericht T 183 f.).

192 Aufgrund der vielfach unvollständigen und unzureichenden **Angaben zu den Nutzungskosten** in den Bauplanungsunterlagen (T 185 ff.) fehlen in diesen Fällen entscheidende **Vorgaben für** den im Rahmen der **abschließenden Erfolgskontrolle** anzustellenden Vergleich der geplanten mit den nach Beendigung der Baumaßnahme im Rahmen der Nutzungsphase tatsächlich anfallenden Nutzungskosten.

Der Rechnungshof hat die fehlenden Angaben der Betriebs- und Instandsetzungskosten in den Bauplanungsunterlagen auch unter dem Gesichtspunkt beanstandet, dass die Baudienststellen damit in einem wichtigen Bereich die notwendigen Voraussetzungen für die durchzuführenden abschließenden Erfolgskontrollen nicht geschaffen haben.

193 Der Rechnungshof hat die geprüften Baudienststellen im Rahmen der Prüfung gebeten, für abgeschlossene Baumaßnahmen, bei denen Angaben zu den geplanten Nutzungskosten zumindest teilweise vorlagen, die tatsächlichen jährlichen Betriebs- und Instandsetzungskosten der bereits genutzten Gebäude mitzuteilen. Auf dieser Grundlage hat der Rechnungshof bei **elf** prüfungsgegenständlichen **Gebäuden** geplante und tatsächliche jährliche Nutzungskosten verglichen. Der Vergleich ergab, dass die tatsäch-

lichen Nutzungskosten im Durchschnitt um 50 v. H. höher lagen als die in den Bauplanungsunterlagen ausgewiesenen geplanten Nutzungskosten. Den sich ergebenden Differenzbetrag hat der Rechnungshof mit insgesamt **1,2 Mio. € pro Jahr** ermittelt. Die erhebliche **Abweichung der tatsächlichen von den geplanten Nutzungskosten** führt der Rechnungshof auch darauf zurück, dass die an der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen beteiligten Baudienststellen der Ermittlung der Nutzungskosten nur eine untergeordnete Bedeutung beigemessen haben.

- 194 Das Ergebnis des vom Rechnungshof durchgeführten Soll-Ist-Vergleichs macht deutlich, welche große Bedeutung im Rahmen der Planungsphase ordnungsgemäß ermittelte aussagekräftige Angaben zu den Nutzungskosten für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme haben. Denn nur aufgrund einer belastbaren Prognose der Nutzungskosten ist zum Zeitpunkt der Planung eine realitätsnahe Einschätzung der von einer baulichen Anlage in der Nutzungsphase veranlassten Haushaltsbelastungen möglich.

Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat angekündigt, gemeinsam mit den Bedarfsträgern bzw. Nutzern nach Beendigung von Baumaßnahmen Schlussfolgerungen aus den ermittelten tatsächlichen Betriebs- und Instandsetzungskosten zu ziehen.

Ausweisung der Nutzungskosten in den Haushaltsplänen

- 195 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern (§ 17 Abs. 1 LHO). Nach den Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (HtR) müssen die **Erläuterungen zu investiven Ausgaben** u. a. die Darstellung der mit dem Vorhaben verbundenen Folgekosten enthalten. Die Erläuterungen dienen neben der Begründung des Ansatzes auch der Ausfüllung der Zweckbestimmung. Sie müssen zudem für die sachgerechte Prüfung und die parlamentarische Beratung im Abgeordnetenhaus geeignet sein (Nr. 6.1 HtR). Hiernach waren die Baudienststellen zumindest seit Inkrafttreten der HtR (Fassung vom 24.10.2006) ausdrücklich verpflichtet, in den Erläuterungen ihrer Haushaltspläne zu den investiven Ausgaben die im Rahmen der Planung prognostisch ermittelten Folgekosten ihrer Bauvorhaben darzustellen.

Sechs Baudienststellen haben nach dem Inkrafttreten der HtR (Fassung vom 24.10.2006) im Zuge der Veranschlagung von 14 geprüften Baumaßnahmen in den Erläuterungen zu den Haushaltsplänen **keine Angaben zu den Nutzungskosten** gemacht. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Die Senatsverwaltung hat angekündigt, die Baudienststellen auf die Notwendigkeit der Darlegung von Betriebs- und Instandsetzungskosten nebst Erläuterungen zu den Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne bei der Haushaltsaufstellung hinzuweisen.

Prüfung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung

- 196 Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung prüft im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Baumaßnahmen auf der Grundlage der Bauplanungsunterlagen auf **Zweckmäßigkeit** in funktionaler, gestalterischer, konstruktiver, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmäßiger und wirtschaftlicher Hinsicht sowie die **Schlüssigkeit** des Planungsrahmens **insbesondere** hinsichtlich der **Angemessenheit der Kosten**. Unvollständige oder nicht schlüssige Bauplanungsunterlagen hat sie unverzüglich bei der einreichenden Stelle zu beanstanden. Die Senatsverwaltung hält das Ergebnis der Prüfung in einem **Prüfvermerk** abschließend fest und genehmigt die Bauplanungsunterlagen. Die geprüften Bauplanungsunterlagen sind die verbindliche Vorgabe für alle weiteren Planungs- und Durchführungsschritte der Baumaßnahme (Nr. 11 ABau).
- 197 Von den für die Querschnittprüfung ausgewählten 37 Hochbaumaßnahmen hat die Senatsverwaltung die Bauplanungsunterlagen bei 24 Baumaßnahmen geprüft. 17 dieser Baumaßnahmen sind von der Senatsverwaltung selbst, die Bauplanungsunterlagen weiterer sieben Maßnahmen sind von anderen Baudienststellen aufgestellt worden. In den dem Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung vorgelegten 23 Prüfvermerken hat die Senatsverwaltung **keine konkreten Aussagen zu den Nutzungskosten** getroffen und **fehlende oder unvollständige Angaben** zu den Nutzungskosten **nicht beanstandet**. Soweit in den Bauplanungsunterlagen Angaben zu den Nutzungskosten enthalten waren, ist den Prüfvermerken eine Überprüfung dieser Angaben nicht zu entnehmen. In keinem Fall hat die Senatsverwaltung mit Blick auf die Nutzungskosten ein konkretes Prüfungsergebnis zur Schlüssigkeit der Bauplanungsunterlagen und zur Angemessenheit der Kosten formuliert. Sie hat sich vielfach - ohne maßnahmebezogene konkrete Festlegungen zu treffen - lediglich darauf beschränkt, den Baudienststellen pauschal aufzugeben, so zu planen, dass die Investitions- und Folgekosten gesenkt werden.
- 198 Wegen der erheblichen Bedeutung der Nutzungskosten für die Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens (T 180) hätte die Senatsverwaltung im Rahmen der vorgeschriebenen Prüfung der Bauplanungsunterlagen unvollständige und unzureichende Nutzungskostenangaben und Nutzungskostenberechnungen identifizieren und auf Beseitigung der Mängel drängen müssen. Die Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2001 (T 182) hätten für die Senatsverwaltung darüber hinaus Anlass sein müssen, die Bauplanungsunterlagen im Hinblick auf die Ermittlung und Darstellung der Nutzungskosten durch die Baudienststellen besonders sorgfältig auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen. Dies hat die Senatsverwaltung versäumt.

- 199 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung bei der Prüfung der Bauplanungsunterlagen fehlende Angaben zu den Nutzungskosten nicht bei der einreichenden Stelle moniert und die Bauplanungsunterlagen ohne Weiteres genehmigt hat. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung in den Bauplanungsunterlagen enthaltene Nutzungskostenangaben nicht aktenkundig auf Schlüssigkeit überprüft hat.

Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, im Rahmen ihrer Prüfung auf die Dokumentation der zu den Betriebs- und Instandsetzungskosten ermittelten Angaben nicht ausreichend geachtet zu haben. Sie hat angekündigt, künftig verstärkt darauf hinzuwirken, dass diese Angaben im erforderlichen Umfang ermittelt und dargestellt werden.

Steuerung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung

- 200 Die Ergebnisse der Querschnittprüfung haben den Rechnungshof veranlasst, bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung zu prüfen, ob sie die Anwendung und die Inhalte des den Baudienststellen bereitgestellten Vordrucks für die Angabe der Betriebs- und Instandsetzungskosten (BauWohn 123) evaluiert und ggf. Steuerungsmaßnahmen ergriffen hat. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung eine **Evaluation** bisher **nicht durchgeführt** hat. Gerade vor dem Hintergrund der Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2001 (T 182) lag es nahe, **nach der Einführung des Vordrucks** im Jahr 2004 (T 182) festzustellen, ob und wie die damit verbundenen Vorgaben durch die Baudienststellen umgesetzt werden. Die gravierenden **Anwendungsprobleme** bei der Angabe der Nutzungskosten (vgl. T 185 ff.) hätte sie im Zuge ihrer Prüfung der Bauplanungsunterlagen (T 196 ff.) feststellen können und zum Anlass nehmen müssen, im Rahmen ihrer Steuerungsverantwortung geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

- 201 Mit den Nutzungskostenangaben erhalten die Baudienststellen und das Abgeordnetenhaus einen wesentlichen Indikator zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens im Planungs- bzw. Haushaltsaufstellungsverfahren. Der Rechnungshof sieht ein Versäumnis der Senatsverwaltung darin, dass sie die unvollständigen und unzureichenden Angaben zu den Nutzungskosten in den Bauplanungsunterlagen nicht zum Anlass genommen hat, die Ursachen für die Mängel bei den Baudienststellen zu ermitteln und durch geeignete Steuerungsmaßnahmen für Abhilfe zu sorgen. Der Rechnungshof hat die unzureichende Steuerung durch die Senatsverwaltung beanstandet.

Meldung der Kostenangaben an die Datenbank PLAKODA

- 202 Nach der Fertigstellung von Hochbaumaßnahmen sind die Kostenangaben von den Baudienststellen unter Verwendung der Erhebungsunterlagen der ZBWB für die Auswertung zu dokumentieren und an die für Bauen zuständige Senatsverwaltung weiterzuleiten. Die Senatsverwaltung hat die Daten an die ZBWB zur bundesweiten Auswertung zu übermitteln (vgl. Nr. 16 ABau). Die Ergebnisse der Auswertung stehen allen Baudienststellen des Landes Berlin in der **Zentralen Sammlung und Auswertung der Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder und des Bundes - Datenbank PLAKODA** - zur Verfügung. Die Nutzungskosten werden seit dem Jahr 2009 in dieser Datenbank gesondert ausgewiesen (Modul „Nutzungskosten“). Ob eine Hochbaumaßnahme für die **Richtwertbildung** geeignet ist, wird im Rahmen der haushaltstechnischen Prüfung der Bauplanungsunterlagen festgelegt und der zuständigen Baudienststelle mitgeteilt (Nr. 139 ABau).
- 203 Der Rechnungshof hat im September 2011 die Datenbank PLAKODA abgefragt, um festzustellen, ob Planungs- und Kostendaten einschließlich der Nutzungskostenangaben für Baumaßnahmen des Landes Berlin dorthin gemeldet wurden. Die Abfrage hatte folgendes Ergebnis: Zu **Hochbaumaßnahmen des Landes Berlin** liegen im Modul „Nutzungskosten“ **keine Daten** vor. Ferner liegen in den Modulen „Neubau“ und „Sonderbau“ Datensätze zu Hochbaumaßnahmen Berlins nur bis zum Baujahr 2001 und im Modul „Bauen im Bestand“ lediglich bis zum Baujahr 2003 vor. Demnach ist das Land Berlin in der Datenbank PLAKODA der Länder und des Bundes mit aktuellen Daten von Hochbaumaßnahmen, die für die Richtwertbildung geeignet sind, nicht vertreten.
- 204 Aus der Datenbank PLAKODA erhalten die Baudienststellen wichtige Vergleichsdaten für die Evaluation der von ihnen in der Planungsphase berechneten Planungs- und Kostendaten für Baumaßnahmen, insbesondere zur Überprüfung der berechneten Baunutzungskosten. Wird die Datenbank PLAKODA nicht kontinuierlich mit aktuellen Daten gespeist, so wird ihre Verwendbarkeit für Entscheidungsprozesse beeinträchtigt.
- Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass sie aktuelle Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen Berlins, einschließlich der Nutzungskosten, nicht an die ZBWB zur Aufnahme in die Datenbank PLAKODA gemeldet hat.
- 205 Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat bestätigt, dass in den letzten Jahren aus Berlin keine Nutzungskosten für die Datensammlung PLAKODA gemeldet wurden. Zur Begründung hierfür hat sie ausgeführt, dass die Liegenschaftsstruktur im Land Berlin heterogen sei, was dazu geführt habe, dass in den einzelnen liegenschaftsverwaltenden Stellen unterschiedliche IT-Programme mit verschiedenen Datenerfassungsständen

zur Anwendung kämen. Deshalb müssten für diese Programme aufwendig jeweils Schnittstellen zur Datenbank PLAKODA entwickelt oder in den liegenschaftsverwaltenden Stellen ein einheitliches IT-Programm mit entsprechender Schnittstelle eingeführt werden. Die Senatsverwaltung sehe deshalb in naher Zukunft kaum Möglichkeiten, Nutzungskostenangaben zur Auswertung zu melden.

Zudem seien Meldungen von Daten für den Hochbau (Neubau, Bauen im Bestand, Sonderbauten) von den Baudienststellen teilweise nicht ordnungsgemäß vorgenommen worden.

Die Senatsverwaltung hat angekündigt, die Baudienststellen darauf hinzuweisen, auch insoweit den Anforderungen der ABau gerecht zu werden.

206 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Gemäß Nr. 16 Abs. 2 Ziffer 2 ABau sind die Planungs- und Kostendaten entsprechend den Erhebungsunterlagen der ZBWB von den Baudienststellen zu dokumentieren und an die für Bauen zuständige Senatsverwaltung weiterzuleiten, welche die Daten sodann an die ZBWB zur bundesweiten Auswertung zu übermitteln hat. Die von der Senatsverwaltung in den Mittelpunkt ihrer Argumentation gerückten Software- und Schnittstellenfragen entbinden weder die Baudienststellen noch die Senatsverwaltung von ihrer Verpflichtung, die Planungs- und Kostendaten kontinuierlich zu dokumentieren und zu melden. Hierzu ist es insbesondere erforderlich, dass die Senatsverwaltung im Rahmen ihrer Steuerungsverantwortung darauf hinwirkt, dass die Erhebungsunterlagen der ZBWB und die damit im Zusammenhang stehende Systematik der Dokumentation von Nutzungskostenangaben in den Baudienststellen bekannt sind. Durch gezielte regelmäßige Abfrage bei den Baudienststellen kann die Senatsverwaltung initiativ darauf hinwirken, dass diese ihren Meldeverpflichtungen künftig ordnungsgemäß nachkommen.

Stellungnahmen weiterer geprüfter Stellen

207 Die weiteren geprüften Stellen sind den Feststellungen des Rechnungshofs (insbesondere zu T 184 bis 194) im Rahmen der Anhörung zur Aufstellung des Jahresberichts nicht entgegengetreten. Ein Bezirksamt hat angekündigt, künftig entsprechend den Erwartungen des Rechnungshofs zu verfahren.

Zusammenfassung und Erwartung

208 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Baudienststellen

- in der überwiegenden Zahl der geprüften Hochbaumaßnahmen Bauplanungsunterlagen aufgestellt haben, in denen Angaben zu den Nutzungskosten ganz oder zum Teil fehlten,
- die Nutzungskosten - soweit diese in den Bauplanungsunterlagen angegeben wurden - vielfach nicht schlüssig ermittelt und nachvollziehbar dargestellt haben und
- im Zuge der Veranschlagung von Baumaßnahmen die Nutzungskosten in den Erläuterungen der Haushaltspläne vielfach nicht dargestellt haben.

Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass die für Bauen zuständige Senatsverwaltung

- bei der Prüfung der Bauplanungsunterlagen fehlende oder nicht schlüssige Angaben zu den Nutzungskosten in nahezu allen geprüften Fällen nicht bei der einreichenden Baudienststelle beanstandet und die insoweit unzureichenden Bauplanungsunterlagen ohne Weiteres genehmigt hat,
- die Anwendung und die Inhalte des von ihr den Baudienststellen vorgeschriebenen Vordrucks für die Angabe der Betriebs- und Instandsetzungskosten nach DIN 18960 (BauWohn 123) trotz erkennbarer erheblicher Anwendungsmängel nicht evaluiert hat und
- aktuelle Planungs- und Kostendaten (einschließlich Nutzungskosten) von Hochbaumaßnahmen, die für die Richtwertbildung geeignet sind, nicht an die ZBWB gemeldet hat.

209 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Baudienststellen**

- **die Nutzungskosten künftig ordnungsgemäß, sorgfältig und vollständig berechnen und in den Bauplanungsunterlagen nachvollziehbar darstellen,**
- **künftig im Zuge der Veranschlagung von Baumaßnahmen die Nutzungskosten in den Erläuterungen der Haushaltspläne darstellen und**
- **nach Abschluss der Hochbaumaßnahmen im Rahmen von abschließenden Erfolgskontrollen einen Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Nutzungskosten durchführen, um daraus Erkenntnisse und Vergleichswerte für die Planung künftiger Bauvorhaben zu gewinnen.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

- Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen des Hochbaus künftig nur genehmigt, wenn diese ordnungsgemäß und nachvollziehbar ermittelte Nutzungskostenangaben enthalten,
- die bestehenden Vorgaben zur Nutzungskostenermittlung und -darstellung evaluiert und durch geeignete Maßnahmen (z. B. methodische Vorgaben, Berechnungs- und Ausfüllhinweise sowie Musterbeispiele) auf eine vollständige, methodisch einheitliche sowie nachvollziehbare Berechnung und Angabe der Nutzungskosten in den Bauplanungsunterlagen durch die Baudienststellen hinwirkt und
- die Nutzungskostenangaben von Hochbaumaßnahmen, die für eine Richtwertbildung geeignet sind, von den Baudienststellen zielgerichtet abfragt und an die ZBWB zur Aufnahme in die Datenbank PLAKODA meldet.

2. Mängel und Versäumnisse bei der Rückzahlung im Rahmen des öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbaus gewährter Aufwendungsdarlehen

Die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung hat im Jahr 2007 durch den Abschluss von Verträgen mit einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft bewirkt, dass im Rahmen des öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbaus gewährte Aufwendungsdarlehen nicht zum Nominalwert, sondern lediglich zu einem geminderten Barwert an Berlin zurückgezahlt wurden. Dabei hat sie maßgebliche Förderregelungen nicht beachtet und die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für ihr Vorgehen nicht nachvollziehbar dargelegt. Allein die in den Förderregelungen nicht vorgesehene Berücksichtigung außergewöhnlicher Instandsetzungskosten bei der Barwertberechnung hat zu einer Minderung der Rückzahlungen um insgesamt 27 Mio. € geführt. Zudem hat die Senatsverwaltung die Entscheidungsbefugnis des für Fördermittel des Sozialen Wohnungsbaus zuständigen Bewilligungsausschusses missachtet und das Budget- und Informationsrecht des Abgeordnetenhauses verletzt.

Prüfungsgegenstand

- 210 Im Rahmen des öffentlich geförderten **Sozialen Wohnungsbaus** hat die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung die Schaffung preisgünstiger **Mietwohnungen** für Bevölkerungsschichten, die ihren Bedarf an Wohn-

raum aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse am freien Wohnungsmarkt nicht decken konnten, u. a. mit **Aufwendungshilfen** für private Bauherren auf der Grundlage von Wohnungsbauprogrammen finanziell unterstützt. Die mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungen sind nach Maßgabe der Förderbestimmungen für die Dauer der Förderung **preisgebunden**. Die Verfügungsberechtigten dürfen von den Mietern im Förderzeitraum keine Miete verlangen, die über dem Betrag liegt, der zur Deckung der tatsächlichen Kosten erforderlich ist.

Die **Aufwendungshilfen** wurden zur Deckung laufender Aufwendungen in den Jahren 1972 bis 1976 als zinsvergünstigte **Aufwendungsdarlehen** (vgl. Nr. 40 WFB 1972)²² sowie von 1977 an als Aufwendungszuschüsse und als Aufwendungsdarlehen gewährt (vgl. Nr. 42 WFB 1977)²³. Die Förderung wurde zunächst für 15 Jahre (Grundförderung) und bei entsprechendem Bedarf für weitere 15 Jahre (Anschlussförderung) bewilligt. Nach Beendigung der Förderphase sind die Aufwendungsdarlehen im Rahmen der Förderbestimmungen und darlehensvertraglichen Regelungen zu tilgen.²⁴

- 211 Im Jahr 2007 hat eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft gewährte **Aufwendungsdarlehen** aus Anlass der Veräußerung von Wohnungen **vorzeitig zum Barwert zurückgezahlt**. Die Wohnungen waren im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus schwerpunktmäßig nach den WFB 1972 und zum Teil nach den WFB 1977 gefördert worden. Die Konditionen für die vorzeitige Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen und die Höhe der Rückzahlungsbeträge wurden zwischen der Senatsverwaltung und der Wohnungsbaugesellschaft im Jahr 2007 in Verträgen festgelegt (AD-Verträge). Die AD-Verträge regeln u. a. eine den Barwert mindernde Berücksichtigung **außergewöhnlicher Instandsetzungskosten**.
- 212 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Entscheidungen der Senatsverwaltung im Zusammenhang mit der vorzeitigen Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen den an ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln anzulegenden Maßstäben entsprechen.

²² Richtlinien über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Berlin vom 7. April 1972 (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1972 - WFB 1972 -), ABl. I S. 663

²³ Richtlinien über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues in Berlin vom 28. Juli 1977 (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1977 - WFB 1977 -), ABl. I S. 1188

²⁴ vgl. Nr. 41 WFB 1972; Nr. 43 WFB 1977; Nrn. 2.5.4, 2.9 der Richtlinien über die Anschlussförderung von Sozialwohnungen der Wohnungsbauprogramme 1972 bis 1976 (Anschlussförderung RL 1988) vom 20. Mai 1988, ABl. I S. 825 sowie Nr. 4 (1) der Richtlinien über die Anschlussförderung von Sozialwohnungen der Wohnungsbauprogramme 1977 bis 1981 (Anschlussförderung RL 1993) vom 26. Oktober 1993, ABl. S. 3922

Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen zum Barwert

- 213 Für die Rückzahlung der im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus für Mietwohnungen gewährten Aufwendungsdarlehen gilt nach den Förderbestimmungen grundsätzlich das **Nominalwertprinzip**. Demgemäß sind die Darlehen - ungeachtet zu leistender Zinsen und Kosten - zum Nennbetrag zurückzuzahlen. Dies gilt auch in Fällen der vorzeitigen Rückzahlung. Im Jahr 2002 hat der Senat eine **Ausnahmeregelung** geschaffen (Senatsbeschluss Nr. 468/02 vom 20.08.2002), wonach bestimmte Wohnungsunternehmen die Möglichkeit haben, gewährte Aufwendungsdarlehen zum **Barwert** zurückzuzahlen. Diese Regelung war jedoch auf Aufwendungsdarlehen der Förderjahrgänge 1972 bis 1976 beschränkt. Für die vorzeitige Rückzahlung von Aufwendungsdarlehen der folgenden Förderjahrgänge war weiterhin der Nominalwert maßgeblich. Erst in dem im Juli 2011 erlassenen Wohnraumgesetz Berlin (WoG Bln) hat das Abgeordnetenhaus eine gesetzliche Ausnahmeregelung geschaffen, nach der u. a. auch die nach 1976 zur Förderung von Wohngebäuden gewährten Aufwendungsdarlehen zum Barwert zurückgezahlt werden können, jedoch nur im Rahmen eines Kooperationsvertrages unter Vereinbarung von Mietpreisbindungen und befristet bis zum Ablauf des 31. Dezember 2013 (§ 3 Abs. 1 WoG Bln). Eine rückwirkende Anwendung des WoG Bln auf bereits abgeschlossene Rückzahlungssachverhalte ist nicht vorgesehen.
- 214 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in den von ihr im Jahr 2007 geschlossenen AD-Verträgen eine vorzeitige barwertige Rückzahlung nicht nur für die Aufwendungsdarlehen der Förderjahrgänge 1972 bis 1976, sondern auch für die von der Ausnahmeregelung des Senatsbeschlusses Nr. 468/02 nicht erfassten Aufwendungsdarlehen der Förderjahrgänge ab 1977 vereinbart hat. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Berücksichtigung außergewöhnlicher Instandsetzungskosten

- 215 Im Rahmen der von ihr zugelassenen barwertigen Ablösung der Aufwendungsdarlehen (T 211) hat die Senatsverwaltung insgesamt **48,5 Mio. €** als „**außergewöhnliche Instandsetzungskosten**“ anerkannt. Dies wirkte sich bei der Berechnung der **Barwerte** und damit bei der Bemessung der Rückzahlungsbeträge im Umfang von insgesamt **27 Mio. € mindernd** aus.

Zur Rechtfertigung dieses die Einnahmen Berlins mindernden Vorgehens hat sich die Senatsverwaltung zunächst auf Nr. 2.12 Anschlussförderung RL 1988²⁵ berufen, wonach der Eigentümer geförderten Wohnraums unter bestimmten Voraussetzungen mit geeigneten Finanzierungsmaßnahmen unterstützt werden kann. Später hat sie darauf abgestellt, dass ihr

²⁵ Richtlinien über die Anschlussförderung von Sozialwohnungen der Wohnungsbauprogramme 1972 bis 1976 (Anschlussförderung RL 1988) vom 20. Mai 1988, ABl. I S. 825

Vorgehen als Vertragsänderung in einem besonders begründeten Ausnahmefall gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 1 LHO zulässig sei.

216 Die zusätzliche Berücksichtigung der Kosten für außergewöhnlichen Instandhaltungsaufwand bei der barwertigen Darlehensrückzahlung war bereits nach dem für die Aufwendungsdarlehen der Förderjahrgänge 1972 bis 1976 geltenden **Senatsbeschluss Nr. 468/02** ausdrücklich ausgeschlossen. Für Aufwendungsdarlehen der Förderjahrgänge ab 1977 war eine vorzeitige Ablösung zum Barwert ohnehin nicht vorgesehen (T 213), sodass insoweit eine Berücksichtigung außergewöhnlicher Instandsetzungskosten bei der Ermittlung des Barwerts schon von daher entfiel.

217 Auch nach Nr. 2.12 **Anschlussförderung RL 1988** war das Vorgehen der Senatsverwaltung nicht gerechtfertigt.²⁶ Diese Richtlinien sehen bereits eine Ablösung von Aufwendungsdarlehen zum Barwert nicht vor. Eine Kombination der in Nr. 2.12 Anschlussförderung RL 1988 geregelten Finanzierungsinstrumente mit der barwertigen Ablösung von Aufwendungsdarlehen kam schon von daher nicht in Betracht. Zudem beziehen sich die in der Vorschrift zugelassenen Finanzierungsmaßnahmen ersichtlich nur auf die Unterstützung außergewöhnlicher Instandsetzungsmaßnahmen, die vom Eigentümer (Fördermittelnehmer) tatsächlich auch durchgeführt werden. Die Wohnungsbaugesellschaft hat die Wohnungen vor der Veräußerung jedoch nicht instand gesetzt.

Davon abgesehen hätte die Senatsverwaltung für die Zulassung einer finanziellen Unterstützung nach Nr. 2.12 Anschlussförderung RL 1988 substantiiert darlegen und belegen müssen, dass überhaupt ein Instandsetzungsbedarf vorliegt, der außergewöhnliche Instandsetzungsmaßnahmen notwendig macht, die zudem von der Wohnungsbaugesellschaft nicht im Rahmen der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung getragen werden konnten und deren Finanzierung der Gesellschaft auch aus anderen Mitteln nicht zumutbar war. Dies hat die Senatsverwaltung versäumt.

218 Die Senatsverwaltung hat zudem auch die **haushaltsrechtlichen Voraussetzungen** von § 58 Abs. 1 Nr. 1 LHO für die **Änderung der Darlehensverträge** nicht beachtet. Hierfür hätte sie einen besonders begründeten Ausnahmefall darlegen und belegen müssen. Ein solcher Ausnahmefall ist anzunehmen, wenn ein Festhalten am Vertrag den Vertragspartner Berlins nach Lage des Einzelfalles unbillig benachteiligt, weil sich dessen wirtschaftliche Verhältnisse bei Vertragserfüllung infolge ihm nicht zuzu-

²⁶ Nr. 2.12 Anschlussförderung RL 1988 lautet wie folgt: „Außergewöhnliche Instandsetzungsmaßnahmen, die nicht im Rahmen der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung getragen werden können und deren Finanzierung aus anderen Mitteln für den Eigentümer nicht zumutbar ist, kann die WBK Berlin durch geeignete Finanzierungsmaßnahmen wie beispielsweise Vorrangeinräumung, Stundung, Einsatz eigener Mittel und Zustimmung zu Mietanpassungen unterstützen. Erhöhungen der höchstens zulässigen Verpflichtungsmiete bedürfen der Zustimmung des für das Bau- und Wohnungswesen zuständigen Mitglieds des Senats.“

rechnender Umstände erheblich verschlechtern würden (Nr. 1.3 AV § 58 LHO). Mit der Frage, ob das Festhalten an den bestehenden Darlehensverträgen für die Wohnungsbaugesellschaft eine unbillige Benachteiligung bedeutet, hat sich die Senatsverwaltung in Vorbereitung ihrer Entscheidung jedoch nicht substantiiert befasst.

- 219 Schließlich hat die Senatsverwaltung auch nicht geprüft, ob die Zulassung der vorzeitigen Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen zum geminderten Barwert als **Teilerlass von Forderungen** nach § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO gerechtfertigt ist. Nach dieser Vorschrift darf ein Anspruch nur dann (teilweise) erlassen werden, wenn die Einziehung nach Lage des einzelnen Falles für den Anspruchsgegner eine besondere Härte bedeuten würde. Dies ist insbesondere anzunehmen, wenn sich der Anspruchsgegner in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befindet und befürchtet werden muss, dass die Weiterverfolgung des Anspruchs zu dessen Existenzgefährdung führen würde (Nr. 3.4 AV § 59 LHO). Darlegungen, Nachweise und Prüfungen, die geeignet gewesen wären, zugunsten der Wohnungsbaugesellschaft einen besonderen Härtefall im Sinne von § 59 Abs. 1 Nr. 3 LHO zu begründen, waren in den prüfungsgegenständlichen Akten nicht enthalten. Auch hat die Senatsverwaltung die angesichts des Erlassbetrags in mehrstelliger Millionenhöhe nach § 59 Abs. 2 LHO zwingend erforderliche Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen zum Teilerlass der Forderungen nicht eingeholt.
- 220 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung bei der Bemessung der Rückzahlungsbeträge zur Ablösung der Aufwendungsdarlehen - entgegen den maßgeblichen Förderregelungen und ohne nachvollziehbare Prüfung und Darlegung der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit ihres Vorgehens - Kosten für außergewöhnliche Instandsetzungen barwertmindernd berücksichtigt hat. Dadurch wurden die Einnahmen Berlins aus der Rückzahlung von Aufwendungsdarlehen um insgesamt 27 Mio. € gemindert.

Beteiligung des Bewilligungsausschusses

- 221 Sämtliche Entscheidungen, die Einfluss auf eine nach den WFB 1972 und WFB 1977 gewährte öffentliche Förderung haben, werden von einem Bewilligungsausschuss getroffen, der sich aus Vertretern des Senats und der Investitionsbank Berlin - Anstalt des öffentlichen Rechts - (IBB) zusammensetzt.²⁷ Der Bewilligungsausschuss entscheidet daher insbesondere auch in Angelegenheiten der vorzeitigen Rückzahlung von gewährten Fördermitteln.

²⁷ vgl. Vorlage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung an den Hauptausschuss vom 28. Juli 2005 (rote Nr. 2910 E) sowie Nr. 55 WFB 1972, Nr. 58 WFB 1977, Nr. 1.2 Anschlussförderung RL 1988 und Nr. 5 Anschlussförderung RL 1993

- 222 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung den Bewilligungsausschuss - entgegen der in vergleichbaren Fällen von ihr geübten Praxis - nicht mit der vorzeitigen Rückzahlung der prüfungsgegenständlichen Aufwendungsdarlehen befasst hat.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung vorliegend die Entscheidung des zuständigen Bewilligungsausschusses über die vorzeitige Rückzahlung der gewährten Aufwendungsdarlehen zum geminderten Barwert nicht herbeigeführt hat.

Beteiligung des Hauptausschusses

- 223 Das Abgeordnetenhaus hat den Senat anlässlich der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2006/2007 durch Auflagenbeschluss vom 8. Dezember 2005 (Plenarprotokoll 15/78) ersucht, bei Einnahmeverzichten in grundsätzlichen oder finanziell bedeutsamen Fällen vorab das **Einvernehmen** mit dem **Hauptausschuss** herbeizuführen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung im Zusammenhang mit dem Abschluss der AD-Verträge (T 211) das nach dem Auflagenbeschluss erforderliche Einvernehmen mit dem Hauptausschuss nicht herbeigeführt hat, obwohl mit der vorzeitigen Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen zum geminderten Barwert ein finanziell bedeutsamer Einnahmeverzicht (Teilerlass, vgl. T 219) verbunden war.

Der Rechnungshof hat das Handeln der Senatsverwaltung als Verletzung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses beanstandet.

- 224 Das Abgeordnetenhaus hatte den Senat mit Beschluss vom 18. August 2005 (Plenarprotokoll 15/71) zudem aufgefordert, dafür zu sorgen, dass dem Hauptausschuss u. a. die **Entscheidungen des Bewilligungsausschusses** für die Wohnungsbauförderung und die Entscheidungen der IBB für die Fälle, für die sie selbst Förderstelle ist, sowie der jeweilige finanzielle Umfang der Entscheidungen halbjährlich **zur Kenntnis** gegeben werden.

Die Senatsverwaltung hat nach den Feststellungen des Rechnungshofs die Entscheidungen über die vorzeitige Rückführung der Aufwendungsdarlehen zum geminderten Barwert und die in diesem Zusammenhang geschlossenen Verträge nicht in die halbjährliche Berichterstattung des Senats über Entscheidungen der Bewilligungsausschüsse für die Wohnungsbauförderung einbezogen. Zwar wurde die Entscheidung über die vorzeitige Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen zum geminderten Barwert nicht durch den zuständigen Bewilligungsausschuss getroffen, weil die Senatsverwaltung die Vorgänge dort nicht zur Entscheidung vorgelegt hat (T 222). Gleichwohl hätte die Senatsverwaltung dem Hauptausschuss über diese finanzrelevanten Vorgänge im Bereich der Wohnungsbauförderung berichten müssen. Denn die Erfüllung der Informationspflicht gegenüber dem Abgeordnetenhaus kann nicht dadurch ausgehebelt werden, dass

dem Entscheidungsgremium, über dessen Entscheidungstätigkeit dem Parlament berichtet werden soll, ein Vorgang gar nicht erst zur Entscheidung vorgelegt wird.

Der Rechnungshof hat das Handeln der Senatsverwaltung als Verletzung der Informationsrechte des Abgeordnetenhauses beanstandet.

Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 225 Die Senatsverwaltung hat im Zuge ihrer Äußerung zum Jahresbericht auf ihre Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung verwiesen. Darin hat sie im Wesentlichen Folgendes vorgetragen:

Bei der Entscheidung, auch für die vom Senatsbeschluss nicht erfassten Förderjahrgänge ab 1977 eine Rückzahlung zum Barwert zuzulassen, sei eine Betrachtung und Behandlung der Wohnungen als Gesamtkomplex geboten gewesen. Da der Wohnungsbestand zum großen Teil vor dem Jahr 1977 gefördert wurde, sei es im Rahmen dieser komplexen Betrachtung zulässig gewesen, sämtliche Aufwendungsdarlehen nach den Regeln des Senatsbeschlusses Nr. 468/02 zu behandeln. Ferner sei die Barwertablösung als Ausnahmeregelung nach Nr. 15.1 AV § 44 LHO in diesem Einzelfall zulässig.

Außerdem schlossen die in Nr. 2.12 Anschlussförderung RL 1988 beispielhaft aufgeführten Finanzierungsmaßnahmen die Möglichkeit der Barwertminderung bei der Anerkennung außergewöhnlicher Instandsetzungskosten ein.

- 226 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Der Senatsbeschluss Nr. 468/02 lässt die barwertige Rückzahlung von Aufwendungsdarlehen nur für die Förderjahrgänge 1972 bis 1976 zu und begründet diese zeitliche Beschränkung ausdrücklich. Aufgrund des Senatsbeschlusses ist daher die barwertige Rückzahlung von Aufwendungsdarlehen der Förderjahrgänge ab 1977 ausgeschlossen. Auch mit der von der Senatsverwaltung nunmehr herangezogenen Vorschrift in Nr. 15.1 AV § 44 LHO lässt sich die barwertige Rückzahlung dieser Aufwendungsdarlehen nicht rechtfertigen. Denn die Regelung sieht unter den dort genannten Voraussetzungen lediglich Ausnahmen von den Nrn. 1 bis 14 AV § 44 LHO vor. Für eine Abweichung vom Senatsbeschluss Nr. 468/02 bietet Nr. 15.1 AV § 44 LHO hingegen keine Grundlage.

Schließlich trifft auch die Auffassung der Senatsverwaltung nicht zu, dass bei der Barwertermittlung die Berücksichtigung außergewöhnlicher Instandsetzungskosten zulässig sei. Dies ist nach dem Senatsbeschluss Nr. 468/02 bei der barwertigen Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen ausdrücklich ausgeschlossen (T 216). Davon abgesehen, liefert auch Nr. 2.12 Anschlussförderung RL 1988 hierfür keine Grundlage. Die Vor-

schrift sieht - unter sehr engen Voraussetzungen - Finanzierungsinstrumente lediglich für die Unterstützung von außergewöhnlichen Instandsetzungsmaßnahmen vor, die der Eigentümer (Fördernehmer) an dem von ihm bewirtschafteten geförderten Wohnungsbestand vornimmt (T 217).

Zusammenfassung und Erwartung

227 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung unter Außerachtlassung maßgeblicher Förderregelungen und ohne nachvollziehbare Darlegung der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit im Jahr 2007 durch den Abschluss der AD-Verträge bewirkt hat, dass im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus gewährte Aufwendungsdarlehen nicht zum Nominalwert, sondern lediglich zum geminderten Barwert an Berlin zurückgezahlt wurden.

Der Rechnungshof beanstandet ferner, dass die Senatsverwaltung die Entscheidungsbefugnis des für Fördermittel des Sozialen Wohnungsbaus zuständigen Bewilligungsausschusses missachtet sowie das Budget- und Informationsrecht des Abgeordnetenhauses verletzt hat.

Allein durch die in den Förderregelungen nicht vorgesehene Berücksichtigung außergewöhnlicher Instandsetzungskosten bei der Barwertberechnung wurden die Einnahmen Berlins aus der Rückzahlung von Aufwendungsdarlehen um insgesamt 27 Mio. € gemindert.

228 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt im Bereich des öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbaus künftig**

- **die einschlägigen Förderregelungen und Haushaltsvorschriften ordnungsgemäß anwendet,**
- **die Entscheidungskompetenzen des Bewilligungsausschusses beachtet sowie**
- **die insbesondere aus Auflagenbeschlüssen resultierenden parlamentarischen Mitwirkungs- und Informationsrechte achtet und ihren Berichtspflichten gegenüber dem Abgeordnetenhaus vollständig nachkommt.**

G. Wirtschaft, Technologie und Forschung

Finanzielle Nachteile durch Verzögerungen beim Aufbau des Verwaltungs- und Kontrollsystems für EU-Mittel

Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat die von der Europäischen Kommission festgelegten Anforderungen an ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) nicht rechtzeitig erfüllt. Infolgedessen hat Berlin für die Förderperiode 2007 bis 2013 bis zum November 2010 keine Erstattungen aus dem Fonds erhalten. Da Berlin die eingesetzten EFRE-Mittel vorfinanzieren muss, ist infolge der hieraus resultierenden Zinsen ein finanzieller Nachteil für Berlin in Millionenhöhe entstanden. Weitere Zinsbelastungen lassen sich nur vermeiden, wenn die Senatsverwaltung zeitnah Erstattungsanträge stellen wird.

229

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist das wichtigste Instrument der **Regionalförderung der EU**. Er hat die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der EU durch Abbau der Ungleichheiten zwischen den einzelnen Regionen zum Ziel. Die Schwerpunkte der Regionalpolitik werden von der EU festgelegt. Die Umsetzung erfolgt durch einzelstaatliche und regionale Akteure in Partnerschaft mit der Europäischen Kommission (EU KOM). Der Rahmen der Regionalpolitik, also Budget, Regeln und Schwerpunkte, wird von der EU jeweils für einen Zeitraum von sieben Jahren (Förderperioden) vorgegeben. Auf dieser Grundlage unterbreiten die Mitgliedstaaten Vorschläge zur Verwendung der für sie vorgesehenen Mittel, die letztendlich von der EU KOM angenommen und damit verbindlich werden. Die Planungsschwerpunkte für die einzelnen Regionen sind in den jeweiligen Operationellen Programmen beschrieben. Die Operationellen Programme werden von den Mitgliedstaaten und ihren Regionen umgesetzt. Diese Arbeit wird von „Verwaltungsbehörden“ in jeder Region durchgeführt. Das Land Berlin hat die Verwaltungsbehörde bei der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung eingerichtet.

Die Ausgaben werden von der EU KOM grundsätzlich nicht vorfinanziert, sondern erst auf Antrag erstattet. Ausgenommen hiervon ist der einmalig für die Förderperiode bereitgestellte Vorschuss, der erst im Rahmen der Schlussabrechnung der Förderperiode mit konkreten Ausgaben zu belegen ist. Die EU erstattet Ausgaben erst,

- nachdem sie die Beschreibung des für das Operationelle Programm eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems, das ordnungsgemäße Verwaltungsabläufe garantieren soll, angenommen hat und
- wenn die Ausgaben, deren Erstattung beantragt wird, nachweislich für den Förderzweck verausgabt wurden.

In der **Förderperiode 2007 bis 2013** stehen zur anteiligen Finanzierung der mit der EU abgestimmten Fördermaßnahmen insgesamt 875,6 Mio. € aus dem EFRE im Haushalt der EU für Berlin bereit. Der Verwendungszweck ist durch das von Berlin aufgestellte und von der EU genehmigte Operationelle Programm EFRE Berlin 2007 bis 2013 festgelegt. Der einmalig bereitgestellte Vorschuss betrug 65,7 Mio. €.

230 In der Förderperiode 2000 bis 2006 hatte der Rechnungshof die Einnahmen aus dem EFRE in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 geprüft. Im Ergebnis hatte er in seinem Jahresbericht 2006 (T 215 ff.) für diese Förderperiode festgestellt, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung die Erstattung der von Berlin getätigten Ausgaben zu spät beantragt hat und dadurch Zinsbelastungen in beträchtlicher Höhe entstanden sind. Das Abgeordnetenhaus hatte daraufhin insbesondere die Erwartung ausgesprochen, dass der Senat verstärkt auf eine „**Begrenzung der Vorfinanzierung**“ hinwirkt und über die bisherigen drei Erstattungsanträge“ (pro Jahr) „hinaus mindestens einen weiteren Erstattungsantrag bei der EU stellt“. Die Senatsverwaltung hatte in Aussicht gestellt, dass in der Förderperiode 2007 bis 2013 zusätzliche Zahlungsanträge gestellt werden können, sobald die EU KOM das entsprechende Verwaltungs- und Kontrollsystem angenommen hat.

231 Aufgrund geänderter Vorgaben der EU konnte das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderperiode 2000 bis 2006 nicht unverändert für die folgende Förderperiode übernommen werden. Eine wesentliche Änderungsnotwendigkeit bestand darin, dass die Mitgliedstaaten nunmehr computergestützte Systeme für die Buchführung, Begleitung und Finanzberichterstattung (IT-Begleitsysteme) einzuführen und zu nutzen haben. Der Rechnungshof hat sich im Rahmen einer Prüfung einen Überblick über die Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems für den EFRE in Berlin in der aktuellen Förderperiode verschafft.

232 Beim Aufbau des Verwaltungs- und Kontrollsystems ist es zu erheblichen Verzögerungen gekommen, sodass die EU KOM die Beschreibung des Systems erst im September 2010 angenommen und damit akzeptiert hat. Dadurch sind erste **Erstattungen der EU** erst im November und Dezember 2010 eingegangen und haushaltswirksam geworden. Der o. g. Vorschuss der EU von 65,7 Mio. € reichte jedoch bereits vom 4. Quartal 2008 an nicht mehr aus, um die geleisteten Auszahlungen zu decken. Ab diesem Zeitpunkt war das Land Berlin gezwungen, in die Vorfinanzierung zu gehen.

Ein Aussetzen der Auszahlungen, d. h. ein vorübergehender Zahlungsstopp, hätte für Berlin negative Folgen gehabt: Die einzelnen, im Operationellen Programm vorgesehenen Jahrestanchen verfallen, wenn sie nicht innerhalb von drei Jahren verausgabt und gegenüber der EU KOM abgerechnet werden (n+2-Regelung), sodass dem Land Berlin Mittel verloren

gegangen wären. Außerdem hätten die vorgesehenen Fördermaßnahmen weitgehend eingestellt werden müssen.

Unter Zugrundelegung eines Zinssatzes von 3,5 v. H. nominal und unter der Prämisse, dass die aus dem EFRE finanzierten Ausgaben nach jeweils sechs Monaten von der EU erstattet worden wären, ist dem Land Berlin bis zum 31. Dezember 2010 für die Vorfinanzierung unter Berücksichtigung des Zinsvorteils aus dem Vorschuss insgesamt ein **Zinsnachteil** in Höhe von mindestens 6,3 Mio. € entstanden.

- 233 Die Verzögerungen beim Aufbau des Verwaltungs- und Kontrollsystems für den EFRE Berlin sind vor allem auf die **verspätete Fertigstellung des** nach den Vorgaben der EU erforderlichen **IT-Begleitsystems** zurückzuführen. Auf der Grundlage der vom IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) durchgeführten und im Dezember 2007 im europäischen Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibung wurde im April 2008 der Auftrag zur Erstellung der Software (EurekaPlus) für ein zentrales IT-Begleitsystem an einen externen Dienstleister vergeben. Die Zeitplanung sah vor, dass der Echtbetrieb aller Module 60 Wochen nach Vertragsabschluss, d. h. in der ersten Julihälfte 2009, beginnen sollte. Erst im September 2010 verfügte die Senatsverwaltung als EFRE-Verwaltungsbehörde über ein einsetzbares IT-System, in dem aber noch nicht alle in der Systembeschreibung enthaltenen Module und Funktionalitäten vorhanden oder voll einsatzfähig waren (z. B. Prüfmodul, Monitoring und Controlling). Anschließend war der Altdatenbestand zu migrieren. Erst Ende des Jahres 2011 war die Altdatenmigration annähernd abgeschlossen.
- 234 In der Ausschreibung von EurekaPlus hat die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung den Betrieb des IT-Verfahrens auf Empfehlung des ITDZ nicht berücksichtigt, um durch eine Trennung der Entwicklung des IT-Verfahrens vom späteren **Betrieb des Verfahrens** mehr Einflussmöglichkeiten auf den Dienstleister zu haben. Sie hatte eine spätere Beauftragung des ITDZ mit dem Betrieb des Verfahrens geplant. Erst nach Eingang der sehr hohen Kostenvoranschläge des ITDZ hat sie von der ursprünglichen Planung Abstand genommen und den Betrieb des IT-Verfahrens mit erheblichem Zeitverzug sowie einem zusätzlichen Mehraufwand für die Projektbeteiligten im Februar 2009 nachträglich europaweit ausgeschrieben. Dies führte zu Verzögerungen im Projektablauf.
- 235 Die Erstellung eines neuen IT-Systems setzt organisatorisch voraus, dass Auftraggeber bereits vor der Ausschreibung die Ist-Situation detailliert analysieren und mit der Soll-Situation abgleichen. Das Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung sieht für Projekte, wie z. B. die Erstellung eines neuen IT-Systems, ein Verfahren nach dem sog. Vorgehensmodell mit einer Voruntersuchung, einer Hauptuntersuchung und einer Realisierung vor. Beim IT-Projekt EurekaPlus hat die Senatsverwaltung die organisatorische und technische Ist-Situation für den EFRE-Bereich nur

unvollständig beschrieben (z. B. fehlen detaillierte Flussdiagramme). Darüber hinaus hat sie es versäumt, die in einer Hauptuntersuchung weiter zu spezifizierenden Anforderungen in den erforderlichen Konzepten (z. B. Fach- und Infrastrukturkonzept) als Grundlage einer Ausschreibung zu dokumentieren. Die Erstellung der sog. **Feinspezifikationen** fiel somit mit der Ist-Analyse und der Anpassung der bereits in der Voruntersuchung zu klärenden Organisationsprozesse zusammen. Dadurch kam es immer wieder zu Verzögerungen bei der Erstellung der Module, da die Feinspezifikationen Grundlage der Programmierung sind.

236 Für die **Migration der Datenbestände** aus den unterschiedlichen IT-Verfahren der Stellen, die die einzelnen aus dem EFRE kofinanzierten Fördermaßnahmen durchführen („Zwischengeschaltete Stellen“), und aus den Akten (durch manuelle Neueingabe) hat der externe Dienstleister im Mai 2009, d. h. zwei Monate vor dem ursprünglich geplanten Echtbetrieb im Juli 2009, die erste Version eines Migrationskonzepts erstellt. Dieses enthält keine konkreten Zeitabläufe, keine Zuständigkeiten sowie keine inhaltlichen Vorgaben für eine reibungslose Migration der EFRE-Daten in EurekaPlus. In einer zweiten Version des Migrationskonzepts mit Stand September 2009 wurde ein grober Zeitrahmen für eine Teilmigration festgelegt, ohne dass aber der genaue Umfang der zu migrierenden Datenbestände beschrieben worden ist. Infolgedessen hat die Senatsverwaltung den erforderlichen zeitlichen und personellen Aufwand nicht einschätzen können.

237 Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung

- den Betrieb des IT-Verfahrens verspätet ausgeschrieben,
- das IT-Projekt nicht nach dem Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung durchgeführt,
- EurekaPlus auch bei Annahme des Verwaltungs- und Kontrollsystems durch die EU KOM noch nicht in den Zustand eines mit allen Modulen einsetzbaren Echtsystems überführt sowie
- die Migration der Altdaten unzureichend geplant und umgesetzt hat.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung einen geregelten und kontinuierlichen Einsatz des IT-Begleitsystems sicherstellt, um künftige Erstattungen der EFRE-Mittel durch die EU KOM nicht zu gefährden.

238 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass sie sich bei ihrem Vorgehen an dem Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung orientiert habe. Für die Hauptuntersuchung mit der Erstellung des Feinkonzepts sei aber nicht das typische Phasenkonzept, sondern ein diskursiver Prozess mit

dem Auftragnehmer gewählt worden. Sie hat ferner ausgeführt, dass die Kernmodule des IT-Systems bereits im August 2010 einsatzfähig gewesen seien und lediglich ergänzende Module noch Mängel aufgewiesen hätten, sodass bereits zu diesem Zeitpunkt das IT-System den Anforderungen der EU-Strukturverordnungen entsprochen habe. Die Verzögerungen bei der Altdatenmigration gehen nach den Einlassungen der Senatsverwaltung nicht auf Mängel in dem Migrationskonzept zurück, sondern seien durch nicht vorhersehbaren Aufwand für die Überprüfung und Aufbereitung der in den externen operationellen Systemen enthaltenen Daten entstanden.

- 239 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Ein „diskursives Vorgehen“ ist kein Vorgehen nach einem „Phasenmodell“, wie es das Projektmanagementhandbuch vorsieht. Dafür gibt es andere Vorgehensmodelle, wie „agile Softwareentwicklung“, die aber nicht im Projektmanagementhandbuch vorgesehen sind. Der Einwand der Senatsverwaltung, dass zwischen Kern- und ergänzenden Modulen zu unterscheiden ist, wird in der dem Rechnungshof vorliegenden IT-Systembeschreibung vom 11. Mai 2009 widerlegt. Darin wird ausgeführt, dass das IT-Begleitsystem für alle Verfahrensbeteiligten der EFRE-Förderung einen einheitlichen Aufbau hat und die Module Planung und Fortschreibung, Projektverwaltung, Monitoring und Controlling, Prüfung und Kontrolle, Wissenschaftliche Begleitung/Evaluierung/Berichterstattung, PR-Arbeit und Bescheinigungsbehörde umfasst. Zudem belegt die für die Verzögerungen bei der Altdatenmigration gegebene Begründung, dass konzeptionelle Mängel vorgelegen haben.
- 240 Die Verzögerungen bei der Inbetriebnahme des IT-Begleitsystems EurekaPlus haben dazu geführt, dass die Senatsverwaltung nicht in der Lage war, die Erwartung des Abgeordnetenhauses, bei der EU mindestens vier Erstattungsanträge pro Jahr zu stellen (vgl. T 230), zu erfüllen. In den Jahren 2009 und 2010 hat sie sogar jeweils nur einen Zahlungsantrag bei der EU KOM eingereicht. Der Zahlungsantrag des Jahres 2009 hat erst im November 2010, nachdem die EU die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems annehmen konnte, zu einer Erstattung der von Berlin vorfinanzierten Ausgaben geführt.
- 241 Die Senatsverwaltung hat zugesagt, bis Jahresende 2011 einen Zahlungsantrag zu stellen, der der Höhe nach mindestens das n+2-Ausgabenziel (vgl. T 232) abdeckt. Darüber hinaus hat sie zugesagt, künftig mindestens viermal jährlich einen Zahlungsantrag zu stellen, vorausgesetzt, dass abrechnungsfähige Ausgaben vorliegen.
- 242 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass Mängel und Versäumnisse bei der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung dazu geführt haben, dass die von der EU KOM festgelegten Anforderungen an ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem nicht rechtzeitig erfüllt wurden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung

- **einen geregelten und kontinuierlichen Einsatz des IT-Begleitsystems sicherstellt, um künftige Erstattungen der EFRE-Mittel durch die Europäische Kommission nicht zu gefährden, und**
- **künftig die Zahlungsanträge zeitnah - mindestens jedoch vier Anträge jährlich - stellt, damit weitere unnötige Zinsbelastungen des Landes Berlin vermieden werden.**

H. Finanzen

1. Erhebliche Defizite im Zusammenhang mit der Festsetzung von Hinterziehungszinsen durch die Berliner Finanzämter

Ein Berliner Finanzamt hat nahezu bei allen Steuerfällen, in denen Steuerpflichtige über Jahre hinweg unbesteuerter Kapitalerträge von sich aus nacherklärt hatten, Hinterziehungszinsen nicht oder in unzutreffender Höhe festgesetzt. Eine Verzinsung des ebenfalls verkürzten Solidaritätszuschlags hat es regelmäßig unterlassen. Nach Hinweisen des Rechnungshofs haben das geprüfte sowie weitere Finanzämter Zinsbeträge von über 283 000 € erstmals festgesetzt.

243 Einige deutsche Behörden haben in den letzten Jahren elektronische Datenträger erworben, welche Informationen zu möglicherweise bisher nicht versteuerten Kapitalerträgen aus der Schweiz, aus Luxemburg und aus Liechtenstein enthalten. Die hieraus resultierende Gefahr der Aufdeckung einer **Steuerhinterziehung** hat in der jüngsten Vergangenheit zu einem deutlichen Anstieg von **Selbstanzeigen** geführt. Während es in den Jahren 2006 bis 2009 durchschnittlich jeweils nur annähernd 200 strafbefreiende Selbstanzeigen gab, hat sich deren Zahl im Jahr 2010 auf 678 Selbstanzeigen erhöht. Im Falle einer wirksamen Selbstanzeige geht der Steuerpflichtige straffrei aus, auch wenn sein Handeln als Steuerstraftat zu qualifizieren ist. Hinterzogene Steuern sind jedoch zur Abschöpfung des erlangten finanziellen Vorteils auch im Falle einer wirksamen Selbstanzeige nach § 235 Abgabenordnung (AO) zu verzinsen.

244 Nach bundesweit geltenden Anweisungen für das Straf- und Bußgeldverfahren (AStBV) sind die Berliner Finanzämter verpflichtet, Selbstanzeigen, die als solche bezeichnet oder erkennbar sind, dem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen zuzuleiten. Die strafrechtliche Beurteilung und Würdigung der mit der Selbstanzeige gemachten Angaben ist Gegenstand des dort einzuleitenden Strafverfahrens. Das **Finanzamt für Fahndung und Strafsachen unterrichtet das für den Steuerpflichtigen örtlich zuständige Finanzamt** über den Ausgang des Strafverfahrens und teilt diesem die für eine Zinsfestsetzung bedeutsamen Eckdaten mit. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs bei der Prüfung des Finanzamts Charlottenburg waren diese Angaben jedoch häufig fehlerhaft oder unvollständig. So hat das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen

- sehr häufig unrichtige Angaben zum Zeitpunkt des Eintritts der Steuerverkürzung gemacht,
- nicht alle für eine Zinsfestsetzung in Betracht kommenden Zeiträume und Steuerarten aufgeführt,

- seine Angaben nur auf den 5-jährigen für die Strafverfolgung maßgeblichen Zeitraum abgestellt, weitergehende Informationen für den deutlich längeren 10-jährigen Festsetzungszeitraum, der für hinterzogene Steuern gilt, jedoch nicht übermittelt.

Auch wenn das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen seinen Angaben nur informativen Charakter beimisst, sollten diese im Interesse einer qualifizierten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Finanzämtern vollständig und inhaltlich zutreffend sein.

- 245 Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Selbstanzeigen im Zusammenhang mit Geldanlagen in der Schweiz, Luxemburg und Liechtenstein durch das **Finanzamt Charlottenburg** geprüft. Während das Finanzamt die aufgrund der Selbstanzeigen zu ändernden Steuerfestsetzungen beanstandungsfrei vorgenommen hat, ließ die **Festsetzung von Hinterziehungszinsen** nahezu in jedem der geprüften 35 Steuerfälle erhebliche Defizite erkennen. So hat das Finanzamt regelmäßig nicht geprüft oder dies zumindest nicht aktenkundig gemacht, ob Hinterziehungszinsen festzusetzen sind. Vorgenommene Zinsfestsetzungen waren häufig betragsmäßig falsch. Fast ausnahmslos hat das Finanzamt die Verzinsung des verkürzten Solidaritätszuschlags unterlassen. Noch während der Prüfung hat das Finanzamt nach entsprechenden Hinweisen des Rechnungshofs allein in 16 Steuerfällen Hinterziehungszinsen von annähernd 127 000 € erstmals nachträglich festgesetzt.
- 246 Vorstehende Bearbeitungsmängel haben den Rechnungshof veranlasst, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, wie es bei den **übrigen Finanzämtern** um die Bearbeitungsqualität steht. Die Feststellungen lassen ebenfalls erhebliche Unzulänglichkeiten vermuten. So sind nach den Aufzeichnungen des Finanzamts für Fahndung und Strafsachen 288 Steuerstrafverfahren im Zusammenhang mit Geldanlagen in der Schweiz, Luxemburg und Liechtenstein im Jahr 2010 eingestellt worden. In 223 dieser Fälle wiesen die jeweiligen Speicherkonten keinerlei Zinsfestsetzungen aus. Hatten die Finanzämter Zinsen zur Einkommensteuer festgesetzt, fehlte in fast jedem zweiten Fall die korrespondierende Festsetzung von Zinsen zum Solidaritätszuschlag.
- 247 Für berlinweit insgesamt 428 der seit dem 1. Januar 2010 eingestellten Steuerstrafverfahren standen die Zinsfestsetzungen noch aus. Gemäß § 239 AO beträgt die **Festsetzungsfrist** bei Zinsen ein Jahr. Sie beginnt in den Fällen der Verzinsung hinterzogener Steuern mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Festsetzung der hinterzogenen Steuern unanfechtbar geworden ist, jedoch nicht vor Ablauf des Kalenderjahres, in dem das eingeleitete Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden ist. Bei 234 der o. a. Fälle war nicht auszuschließen, dass die Festsetzungsfrist bereits zum Ende des Jahres 2011 abläuft. Angesichts des engen Zeitkorridors hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen umgehend über das

Ergebnis seiner Prüfung informiert. Er hat sie aufgefordert, die von der Festsetzungsverjährung bedrohten Fälle zu überprüfen und erforderlichenfalls Hinterziehungszinsen festzusetzen.

248 Die Senatsverwaltung für Finanzen teilt im Wesentlichen die Feststellungen des Rechnungshofs. Auch sie führt diese Mängel zum Teil auf die Arbeitsweise des Finanzamts für Fahndung und Strafsachen zurück. Sie hat angekündigt, dass das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen künftig in allen Fällen die Voraussetzungen für die Festsetzung von Hinterziehungszinsen prüfen wird. Zudem beabsichtigt die Senatsverwaltung, sowohl die geltende Weisungslage als auch den organisatorischen Ablauf innerhalb der Finanzämter zu überprüfen und ggf. fortzuentwickeln. In Zusammenarbeit mit dem Technischen Finanzamt werde darüber hinaus an der Umsetzung einer automationsgestützten Zinsberechnung gearbeitet. Die vom Rechnungshof geforderte Überprüfung der 234 vom Ablauf der Festsetzungsfrist bedrohten Zinsfestsetzungen hat den Angaben der Senatsverwaltung zur Folge zu Nachforderungen von bisher über 156 000 € geführt.

249 **Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen eine Verbesserung der organisatorischen Abläufe zur Festsetzung von Hinterziehungszinsen.**

Er erwartet ferner, dass die Finanzämter künftig Hinterziehungszinsen

- **in betragsmäßig zutreffender Höhe,**
- **für alle betroffenen Steuerarten sowie**
- **für alle in Betracht kommenden Zeiträume**

festsetzen.

2. Mängel im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung von Steuerforderungen

Der Rechnungshof hat bei drei Berliner Finanzämtern erneut erhebliche Mängel im Zusammenhang mit der Gewährung und Aufhebung der Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden festgestellt. Die den Aussetzungen zugrunde liegenden Rechtsbehelfe sind zum Teil über Jahre hinweg nicht weiterbearbeitet worden. Darüber hinaus haben die Finanzämter es unterlassen, nach Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens zeitnah Zinsen festzusetzen. Allein vom Rechnungshof aufgegriffene Fälle haben bisher zu Zinsforderungen von mehr als 107 000 € geführt.

250 Durch Einlegung eines Rechtsbehelfs wird die Vollziehung eines Steuerbescheides nicht gehemmt (§ 361 Abs. 1 AO). Die festgesetzten Beträge sind zum Fälligkeitstag zu entrichten. Die Finanzbehörde kann jedoch die Vollziehung ganz oder teilweise aussetzen, wenn nach summarischer Prüfung ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides bestehen oder die Vollziehung für den Steuerpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. Soweit die Vollziehung eines Bescheides ausgesetzt wird, der für andere Steuerbescheide bindend ist (sog. Grundlagenbescheid), ist auch die Vollziehung der Folgebescheide auszusetzen (§ 361 Abs. 3 AO).

Die **Aussetzung der Vollziehung** wird im Allgemeinen unter dem Vorbehalt des Widerrufs bis zum Ablauf eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung über den Rechtsbehelf gewährt. Die Aussetzung der Vollziehung eines Folgebescheides endet regelmäßig nach Ablauf eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung über den Rechtsbehelf gegen den Grundlagenbescheid. Soweit der Rechtsbehelf endgültig erfolglos bleibt, sind die ausgesetzten Beträge mit monatlich 0,5 v. H. zu verzinsen.

Bei einem sachgerechten Umgang mit dem Instrument der Aussetzung der Vollziehung wird sichergestellt, dass die Steuerbeträge, die auf die im Rechtsbehelfsverfahren strittigen Sachverhalte entfallen, erst nach Abschluss des Verfahrens entrichtet werden müssen, sofern dem Begehren des Steuerpflichtigen nicht entsprochen werden konnte. Der dem Fiskus durch die spätere Erhebung entstandene finanzielle Nachteil soll durch die Verzinsung ausgeglichen werden. Dies gelingt jedoch nur dann, wenn die Finanzämter

- die Aussetzung der Vollziehung auf die nach einer summarischen Prüfung tatsächlich strittigen Beträge begrenzen,
- über die Rechtsbehelfe zeitnah entscheiden bzw.
- im Falle der Aussetzung von Folgebescheiden in angemessenen Zeitabständen prüfen, ob die Voraussetzungen für den Fortbestand der Aussetzung der Vollziehung tatsächlich noch vorliegen, um diese ansonsten zeitnah aufzuheben, und
- die erforderlichen Zinsfestsetzungen veranlassen.

Andernfalls können ungerechtfertigte Zinsnachteile für den Fiskus oder unter Umständen sogar endgültige Steuerausfälle entstehen.

251 Die Steuerpflichtigen machen von der Möglichkeit, Aussetzung der Vollziehung zu beantragen, häufig Gebrauch. So waren bei den Berliner Finanzämtern am 31. Dezember 2011 bei mehr als 19 000 Steuerfällen **Forderungen von insgesamt 553 Mio. € ausgesetzt**. Auf die drei geprüften Finanzämter (Finanzamt Reinickendorf, Finanzamt Wilmersdorf und Finanzamt für Körperschaften III) entfielen davon fast 3 000 Steuerfälle mit einem Volumen von fast 67 Mio. €.

252 Der Rechnungshof hat erhebliche **Defizite im Zusammenhang mit der Gewährung und Aufhebung der Aussetzung der Vollziehung** festgestellt. Im Vergleich zu den früheren Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs (vgl. Jahresbericht 2007 T 278 ff.), nach denen jeder zweite Fall Bearbeitungsmängel aufwies, sind immer noch in jedem fünften Fall Mängel vorhanden. Deshalb sind weitere Anstrengungen erforderlich, um finanzielle Nachteile für den Fiskus zu vermeiden oder zumindest weiter zu verringern.

253 Die Finanzämter haben über die Aussetzungsanträge weitgehend sachgerecht entschieden. Im weiteren Verlauf kam es aber häufig zu unverhältnismäßig langen Bearbeitungspausen. So hatten die Finanzämter die strittigen Beträge zum Teil bereits vor mehr als zehn Jahren ausgesetzt, die Rechtsbehelfe dann aber inhaltlich nicht weiterbearbeitet. In einigen Fällen waren die zur Entscheidung erforderlichen Unterlagen nicht mehr auffindbar. Eine inhaltliche Prüfung, ob die Beträge zu Recht ausgesetzt worden sind, war insoweit nicht möglich.

Die festgestellten Bearbeitungsmängel lassen darauf schließen, dass die Sachgebietsleitung ihre Dienst- und Fachaufsicht in den letzten Jahren unzureichend ausgeübt hat, denn die Finanzämter erhalten jährlich arbeitsplatzbezogene Listen über alle bestehenden Aussetzungsfälle. Die mit der Bearbeitung beauftragten Dienstkräfte sollen bei den in den Listen aufgeführten Fällen prüfen, ob die im Speicherkonto aufgezeichnete Aussetzung der Vollziehung auch weiterhin zu Recht besteht und jeden Fall mit einem Bearbeitungsvermerk versehen. Die dem Rechnungshof vorgelegten Listen enthielten aber häufig keine bzw. keine aussagekräftigen Vermerke über den aktuellen Bearbeitungsstand. Bei einer ordnungsmäßigen Listenprüfung durch die Sachgebietsleitung hätten die festgestellten Versäumnisse bereits vor längerer Zeit auffallen müssen.

254 Im Rahmen einer sachgerechten Bearbeitung der Listen der Aussetzungen hätten auch die **Versäumnisse im Zusammenhang mit der Aussetzung von Folgebescheiden** bemerkt werden müssen. Die Finanzämter haben die Aussetzung bei diesen Fällen aufgrund einer entsprechenden Mitteilung des für den angefochtenen Grundlagenbescheid zuständigen Finanzamts ausgesprochen, ohne dass gegen den Folgebescheid selbst ein Rechtsbehelf eingelegt worden war. Die Aussetzung der Vollziehung endet bei diesen Fällen einen Monat nach Bekanntgabe der Entscheidung über den Rechtsbehelf gegen den Grundlagenbescheid. Sofern die Steuer nicht geändert festgesetzt wird, ist nur eine kassentechnische Aufhebung der Aussetzung der Vollziehung des Folgebescheides erforderlich, um - für den Fall, dass der Steuerpflichtige nicht von sich aus zahlt - Beitreibungsmaßnahmen einleiten zu können. Ansonsten kann Zahlungsverjährung eintreten. Eine sachgerechte Bearbeitung dieser Fälle setzt demnach voraus, dass die für die Aussetzung der Folgebescheide zuständigen Finanzämter zeitnah über den Ausgang des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Grundlagenbescheid informiert werden.

Den geprüften Finanzämtern lagen bei derartigen Fällen jedoch häufig keine aktuellen Erkenntnisse über den Sachstand des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Grundlagenbescheid vor. Die letzte Mitteilung des für den Erlass des Grundlagenbescheides zuständigen Finanzamts lag oft mehr als zehn Jahre zurück. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, bei Aussetzungen von Folgebescheiden in angemessenen Abständen den Sachstand des Rechtsbehelfsverfahrens bei dem für den Grundlagenbescheid zuständigen Finanzamt zu erfragen.

255 Die Finanzämter haben bei der Erledigung eines Rechtsbehelfs und der damit verbundenen Aufhebung der Aussetzung der Vollziehung auch zu prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe **Aussetzungszinsen** festzusetzen sind. Die Festsetzungsfrist für die Aussetzungszinsen beträgt gemäß § 239 AO ein Jahr. Sie beginnt gemäß § 239 Abs. 1 Nr. 5 AO erst mit Ablauf des Jahres, in dem der Rechtsbehelf endgültig erfolglos geblieben ist. Sofern gegen eine Einspruchsentscheidung Klage erhoben wird, können die Zinsen erst nach Abschluss des gerichtlichen Verfahrens festgesetzt werden. Die Finanzämter haben wiederholt versäumt, nach Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens die notwendigen Zinsfestsetzungen vorzunehmen. So haben allein vom Rechnungshof aufgegriffene Sachverhalte nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen bisher zu Zinsfestsetzungen von mehr als 107 000 € geführt.

256 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den wesentlichen Feststellungen des Rechnungshofs nicht widersprochen. Sie weist aber klarstellend darauf hin, dass das genannte Aussetzungsvolumen (vgl. T 251) nicht ausschließlich auf Aussetzungen der Finanzämter im Rechtsbehelfsverfahren beruht, sondern darin auch all die Beträge enthalten sind, die im finanzgerichtlichen Verfahren ausgesetzt worden sind. Bei einigen der beanstandeten Fälle sei die notwendige kassentechnische Aufhebung der Aussetzung unterblieben.

Die Senatsverwaltung stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass die Verfahrensdauer der Rechtsbehelfsverfahren möglichst verkürzt werden sollte. Sie hat zugesagt, die Anweisungslage zur Prüfung der Aussetzungslisten zu überarbeiten. Im Übrigen weist sie darauf hin, dass ein seit Januar 2012 eingesetztes IT-Programm die Überwachung der anhängigen Rechtsbehelfe künftig erleichtern werde. Die Dienstkräfte sollen dadurch bei der Kontrolle der vollständigen und ordnungsgemäßen Erledigung der Rechtsbehelfe, bei der Überwachung von Aussetzungen der Vollziehung (auch von Folgebescheiden) und der Festsetzung von Aussetzungszinsen unterstützt werden.

257 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen für einen wirksamen Einsatz der nunmehr bereit gestellten IT-Unterstützung in den Finanzämtern sorgt.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Finanzämter

- **anhängige Rechtsbehelfe zeitnah bearbeiten,**
- **dabei in angemessenen Zeitabständen prüfen, ob zuvor gewährte Aussetzungen noch zu Recht bestehen, sowie**
- **im Falle der Aufhebung der Aussetzung stets ermitteln, ob Aussetzungszinsen festzusetzen sind.**

3. **Schwerwiegende Versäumnisse bei der einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen**

Zwei vom Rechnungshof geprüfte Finanzämter haben die von den Steuerpflichtigen einkommensmindernd geltend gemachten Unterhaltsaufwendungen in vielen Fällen unberechtigt zum Abzug zugelassen. Mehr als die Hälfte der geprüften Steuerfälle war fehlerhaft bearbeitet. Wurden Personen im Ausland unterstützt, wies sogar nur jeder zehnte Steuerfall keine Mängel auf. Hierdurch hat der Fiskus finanzielle Nachteile von mindestens 100 000 € erlitten.

258 Steuerpflichtige können ihr Einkommen durch geleistete **Unterhaltsaufwendungen** bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 7 680 € je unterhaltener Person **als sog. außergewöhnliche Belastung** mindern (§ 33a Abs. 1 EStG).²⁸ Dies setzt voraus, dass die unterhaltene Person gegenüber dem Steuerpflichtigen gesetzlich unterhaltsberechtig ist und niemand Anspruch auf Kindergeld oder einen Kinderfreibetrag für sie hat. Der abzugsfähige Höchstbetrag mindert sich um die eigenen Einkünfte oder Bezüge der unterhaltenen Person, soweit diese 624 € im Kalenderjahr übersteigen. Hat die unterhaltene Person ein Vermögen von mehr als 15 500 €, sind die gesamten Unterhaltsaufwendungen nicht berücksichtigungsfähig. Bei Unterhaltsaufwendungen an Personen im Ausland bestehen erhöhte Anforderungen, sowohl die Bedürftigkeit der unterhaltenen Person mittels einer „Unterhaltserklärung“ als auch den Zufluss des Geldes nachzuweisen. Einzelheiten hierzu sind in mehreren Verwaltungsanweisungen geregelt.

259 Für den Veranlagungszeitraum 2008 hat die Senatsverwaltung für Finanzen die für die Einkommensbesteuerung der natürlichen Personen zuständigen **Finanzämter angewiesen**, die **Unterhaltsaufwendungen** nach § 33a Abs. 1 EStG **intensiv zu prüfen** (sog. variables Prüffeld) und dies

²⁸ EStG 2002 in der Fassung vom 13. Dezember 2006

auch in geeigneter Form zu dokumentieren. Dies gilt für alle Steuerfälle, die keine Arbeitnehmerfälle sind. Hierzu hat die Senatsverwaltung eine Arbeitshilfe herausgegeben, die neben den maßgeblichen Rechtsnormen auch konkrete Prüfungsansätze benennt. Bei den Arbeitnehmerfällen ersetzt der Filter des sog. Risikomanagementsystems (RMS) die variablen Prüffelder. Beim RMS handelt es sich um ein maschinelles Aussteuerungsverfahren, welches die Daten einer Steuererklärung anhand vordefinierter Regeln auf ihren Risikogehalt hin überprüft. Liegen risikobehaftete Fälle vor, werden - auch zu den Unterhaltsaufwendungen - RMS-Hinweise ausgegeben, die die Dienstkräfte insoweit zu bearbeiten haben.

Der Rechnungshof hat bei zwei Finanzämtern (Friedrichshain-Kreuzberg und Marzahn-Hellersdorf) ausschließlich Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2008 geprüft, um festzustellen, ob und inwieweit die Dienstkräfte die o. g. Vorgaben umgesetzt haben. Von den in beiden Finanzämtern insgesamt vorhandenen 2 720 Fällen, in denen Unterhaltsaufwendungen berücksichtigt worden sind, hat der Rechnungshof 746 Fälle untersucht.

- 260 Der Rechnungshof hat gravierende **Mängel bei der Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen** festgestellt. Obwohl die Dienstkräfte die Unterhaltsaufwendungen im Veranlagungszeitraum 2008 intensiv zu prüfen hatten, wies weit mehr als die Hälfte der geprüften Steuerfälle materiell-rechtliche oder formelle Bearbeitungsfehler auf. Allein im Zusammenhang mit Unterhaltsaufwendungen für **Personen im Ausland** lag die Beanstandungsquote bei nahezu 90 v. H.

Die häufigste Beanstandung beim Auslandsunterhalt war, dass die als Nachweis der Bedürftigkeit zwingend vorgeschriebene Unterhaltserklärung fehlte und die Dienstkräfte diese trotzdem fast nie angefordert haben. Ähnliches gilt für den Nachweis des Geldtransfers.

In anderen Fällen haben die Dienstkräfte fehlende Angaben zu den Einkünften der unterhaltenen Personen oftmals hingenommen und IT-Unterstützung - z. B. die Steuernummernabfrage - kaum zur Recherche genutzt. Sie haben darüber hinaus Unterhaltsaufwendungen für **Personen im erwerbsfähigen Alter** ohne weitere Sachverhaltsaufklärung anerkannt, obwohl derartige Aufwendungen nur in Ausnahmefällen (z. B. bei einem ernsthaft und nachhaltig betriebenen Studium oder einer andauernden Berufsausbildung) als außergewöhnliche Belastung berücksichtigt werden dürfen.

- 261 Die fehlerhafte Bearbeitung hat erhebliche finanzielle Auswirkungen: Die beanstandeten Unterhaltsaufwendungen summieren sich im Finanzamt Friedrichshain-Kreuzberg auf fast 420 000 € und im Finanzamt Marzahn-Hellersdorf auf über 250 000 €. Legt man lediglich den Eingangssteuersatz von 15 v. H. für den Veranlagungszeitraum 2008 zugrunde, hat dies allein in den geprüften Fällen der beiden Finanzämter zu **Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer** von 100 000 € geführt. Da viele Steuerpflichtige jedes Jahr Unterhaltsaufwendungen geltend machen und dabei selten von

sich aus andere als die in den Vorjahren unbeanstandet gebliebenen Nachweise einreichen, sind entsprechende Steuerausfälle auch in den Folgejahren zu befürchten.

- 262 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich anerkannt. Sie hat eingeräumt, dass die Beanstandungsquoten deutlich zu hoch und nicht akzeptabel sind und sich deshalb auch nicht durch den insgesamt großen Arbeitsanfall, den Arbeitsdruck im Massengeschäft der Arbeitnehmer-Veranlagungen und der sich auch in diesem Rechtsgebiet ständig verändernden Rechts- und Weisungslage rechtfertigen lassen.

Die Senatsverwaltung hat angekündigt, dass sie die wesentlichen Prüfungsfeststellungen in einem Runderlass zusammenfassen sowie die Arbeitshilfe zu den Unterhaltsaufwendungen in Kombination mit einer Checkliste für die Bearbeitung entsprechender Steuererklärungen überarbeiten wird. Des Weiteren will sie Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der relevanten RMS-Hinweise prüfen, den Bedarf an Fortbildungsveranstaltungen über die Finanzschule anmelden und die Unterhaltsaufwendungen als Schwerpunkt zukünftiger Fachgeschäftsprüfungen auswählen.

- 263 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Bearbeitung von Steuererklärungen mit Unterhaltsaufwendungen in großem Umfang mangelbehaftet war und dadurch zu hohen finanziellen Nachteilen für den Fiskus geführt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter die geltend gemachten Unterhaltsaufwendungen ordnungsgemäß prüfen.

4. Fehlendes Finanzierungskonzept für das „Entwicklungskonzept Zitadelle Spandau“

Die Zitadelle Spandau wird als Baudenkmal nach einem im Jahr 2006 vom Senat vorgelegten Entwicklungskonzept weiterhin mit hohem Aufwand restauriert, ohne dass bisher ein schlüssiges und tragfähiges Finanzierungskonzept erarbeitet worden ist, das die Umsetzung der mit dem Entwicklungskonzept verfolgten Ziele nachhaltig und dauerhaft sichert. Der Erarbeitung eines solchen Finanzierungskonzepts bedarf es umso mehr, als die dem Bezirksamt Spandau im Rahmen der Vermietung und Nutzung der Zitadelle Spandau zufließenden Einnahmen die Kosten der Bewirtschaftung des Objekts einschließlich der mit den vorgesehenen Ausstellungen verbundenen Personalkosten bei Weitem nicht decken.

- 264 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2002 (T 397 bis 402) auf die unzureichende Umsetzung eines dem Abgeordnetenhaus im Jahr 1985 vorgelegten Konzepts zur Nutzung der **Zitadelle Spandau** hingewiesen und mit Blick auf die bereits getätigten Investitionen von über 50 Mio. € eine zukunftsbezogene, der bau- und zeitgeschichtlichen Bedeutung des Baudenkmals sowie seiner Größe entsprechende und über seinen bloßen Erhalt hinausgehende **Nutzungs- und Entwicklungsplanung** gefordert. Das Abgeordnetenhaus hatte daraufhin das für die **Bewirtschaftung der Liegenschaft** zuständige Bezirksamt Spandau sowie die für Stadtentwicklung und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen im Juni 2004 aufgefordert, bis zum 1. Oktober 2004 ein abgestimmtes tragfähiges und finanzierbares Nutzungs- und Entwicklungskonzept für die Zitadelle Spandau vorzulegen. In diesem Zusammenhang sollte auch eine Beteiligung privater Investoren geprüft werden.
- 265 Das daraufhin im Oktober 2006 vorgelegte **Entwicklungskonzept** der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung gab das ursprüngliche Ziel, die Zitadelle Spandau zu einem international bedeutsamen Museumsstandort zu entwickeln, wegen des Ausbaus von anderen Kulturstandorten - wie der Museumsinsel Berlin - auf. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass das insoweit zuständige Bezirksamt Spandau für die Bauunterhaltung, die Bewirtschaftung und den Ausbau der Zitadelle nur über äußerst begrenzte Mittel verfüge und eine weitergehende Privatisierung der Anlage wegen der einzigartigen historischen und baukulturellen Bedeutung der Zitadelle und insbesondere ihres hohen Anteils wirtschaftlich nur eingeschränkt nutzbarer Gebäude nicht möglich sei. Nutzungsbeschränkungen ergäben sich auch aus dem naturschutzrechtlichen Schutzstatus der Zitadelle als Fauna-Flora-Habitat-Gebiet für den Fledermausschutz.
- 266 Unter Berücksichtigung dieser Bedingungen und mit dem Ziel, die touristische und kulturelle Anziehungskraft der weiter in der Trägerschaft des Bezirks verbleibenden Zitadelle zu steigern und privatwirtschaftliche Angebote zu stärken, wurde ein Entwicklungskonzept erstellt, das jedoch **keine tragfähigen Aussagen zur Finanzierung** enthielt. Es wurden lediglich folgende **Ziele** formuliert:
- Die Zitadelle soll in das regionale wie überregionale Tourismuskonzept eingebunden werden.
 - Privatwirtschaftlich getragene Nutzungsangebote sollen einen größeren Flächenanteil einnehmen als jeweils die überregionalen und bezirksorientierten Kulturangebote, ohne diese insgesamt zu dominieren.
 - Das überregional orientierte und damit touristisch hochattraktive Kulturangebot soll das bezirksorientierte überwiegen, aber nicht verdrängen.

- Leerstand soll vollständig beseitigt und der Flächenanteil der Neben-
nutzungen, insbesondere Lager- und Depotnutzungen, um mehr als
die Hälfte reduziert werden.
- Die für Besucher zugänglichen Bereiche sollen auf bis zu 69 v. H. er-
höht werden.

267 Nach dem Konzept sollten die überregional bedeutenden Ausstellungs-
angebote, insbesondere durch Dauer- und Wechselausstellungen, ausge-
weitert werden. Geeignete Räume für Ausstellungen stünden in zwei denk-
malgeschützten und noch zu sanierenden Gebäuden im Innenhof der Zita-
delle - dem ehemaligen Proviantmagazin (Haus 8) sowie im Kasernenge-
bäude (Haus 6) - zur Verfügung. Eine Ausweitung der kommerziellen Nut-
zung der Zitadelle sollte durch eine Umnutzung der Exerzierhalle in einen
großflächigen Gastronomie- und Veranstaltungssaal, den Umbau des ehe-
maligen Laborgebäudes in ein Aussichtscafé mit großer Schankfläche, den
Ausbau des Dachgeschosses in Haus 6 für kommerziell betriebene Ta-
gungs- und Veranstaltungszwecke sowie durch die Umnutzung des Werk-
stattgebäudes in eine Art Markthalle für Handwerker erreicht werden. Die
Maßnahmen sollten im Jahr 2010 begonnen, Fördermittel zur Finanzierung
eingeworben und auch Private beteiligt werden. Ein auf dieser Planung
beruhendes und auch die künftigen Personal- und Unterhaltungskosten
umfassendes tragfähiges Finanzierungskonzept liegt bis heute nicht vor.

268 In einem im Juli 2009 auf Ersuchen des Hauptausschusses vorgelegten
Bericht (rote Nr. 0016 N) weist das Bezirksamt Spandau darauf hin, dass
unter den Rahmenbedingungen des Denkmalschutzes sowie des Natur-
und Landschaftsschutzes alle Einnahmepotenziale ausgeschöpft seien. Mit
Ausnahme des Jahres 2008 zeigten die Ergebnisse der Kosten- und Leis-
tungsrechnung der Jahre 2006 bis 2010 eine strukturelle Deckungslücke
bei der Finanzierung der Produkte des Bereichs Kultur zwischen 149 000 €
und 1 000 000 €. Diese Entwicklung setzt sich nach den aktuellen Prognosen
des Bezirksamts für die Jahre 2011 und 2012 fort.

Ansicht 40: Finanzierungssaldo 2006 bis 2012

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
2006	-1 092 846,00 €
2007	-934 151,00 €
2008	+1 068 139,00 €
2009	-173 766,00 €
2010	-148 714,00 €
2011 ¹	-553 868,00 €
2012 ¹	-106 360,00 €

¹ Prognose Bezirksamt Spandau für das Jahr 2011 mit Stand vom 23. Februar
2011 und für das Jahr 2012 mit Stand vom 17. November 2011

Nach Auffassung des Bezirksamts sei Spandau als „Defizitbezirk“ darauf angewiesen, Primärüberschüsse zu erwirtschaften, und nicht in der Lage, die in erster Linie der Finanzierung des Verwaltungshaushalts und des Transferhaushalts dienende Globalsumme dauerhaft zur Querfinanzierung eines Denkmals von gesamtstädtischer Bedeutung einzusetzen. Ziel müsse es sein, die Finanzierung der Zitadelle als Wahrzeichen des Bezirks und Denkmal von gesamtstädtischer Bedeutung langfristig zu sichern. Dafür sei aus bezirklicher Sicht ein Betrieb nach § 26 LHO am ehesten geeignet.

- 269 In ihrem Bericht an den Hauptausschuss vom 15. Juni 2010 (rote Nr. 0016 O) widerspricht die Senatsverwaltung für Finanzen dieser Einschätzung, weil allein die Gründung eines LHO-Betriebs nicht zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit beitrage. Auch mit anderen Betriebsstrukturen - wie beispielsweise der Gründung einer Stiftung oder die Integration in die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten - würden vermeintliche Finanzierungsprobleme nicht gelöst. Die vom Bezirk behauptete „strukturelle Finanzierungslücke“ bestehe nicht. So habe der Bezirk in den letzten drei Jahren (Ist 2008 bis Plan 2010) einen Überschuss von 746 000 € erwirtschaftet. Im Übrigen sei mit Blick auf die Entwicklung der Zitadelle als überregional bekannter Veranstaltungsort mit weiteren Erhöhungen der Einnahmen zu rechnen. Demgegenüber ist der Bezirk der Auffassung, dass, selbst wenn mit der Inbetriebnahme der Häuser 6 und 8 Ende 2013 höhere Einnahmen aus Vermietung und Eintrittsgeldern erzielt würden, aufgrund der Bewirtschaftungsausgaben der negative Finanzierungssaldo weiter steigen werde.
- 270 Der Rechnungshof hat in den Jahren 2009 bis 2011 im zuständigen LuV des Bezirksamts Spandau die Umsetzung des im Jahr 2006 vorgelegten „Entwicklungskonzepts Zitadelle Spandau“, die Erhebung von Einnahmen sowie die laufenden Aufwendungen für den Betrieb der Zitadelle geprüft. Er hat festgestellt, dass das Bezirksamt Spandau die **Ziele des Konzepts weiterverfolgt**. So soll das überregional orientierte Kulturangebot künftig mit der Ausstellung „Enthüllt. Berlin und seine Denkmäler“ erweitert werden. Nach der Sanierung der Häuser 6 und 8 sollen von November 2013 an die dafür erforderlichen Ausstellungs- und Veranstaltungsräume zur Verfügung stehen. Für die Baumaßnahmen hat das Bezirksamt Fördermittel im Umfang von mehr als 12 Mio. € eingeworben. Einen nennenswerten Zuwachs an privatwirtschaftlich getragenen Nutzungsangeboten gibt es bisher jedoch nicht. Er soll durch Vermietung von Flächen im Laborgebäude auf der Bastion Brandenburg und der vom Jahr 2013 an nutzbaren Räume im Obergeschoss des Hauses 6 erreicht werden. Wie im Konzept vorgesehen, soll auch die Exerzierhalle - nicht jedoch der Werkstattbereich - einer kommerziellen Nutzung zugeführt werden. Mittel zur Herichtung stehen bisher nicht zur Verfügung. Insgesamt haben sich die Lager- und Depotflächen bereits um mehr als die Hälfte reduziert. Nach Abschluss der Baumaßnahmen im Jahr 2013 soll der Leerstand beseitigt sein. Die für Besucher zugänglichen Bereiche werden sich dann um mehr als die Hälfte erhöht haben.

- 271 Mit der fortschreitenden Umsetzung des Entwicklungskonzepts aus dem Jahr 2006 droht jedoch die Gefahr, dass sich die vom Bezirksamt Spandau dargestellte Finanzierungslücke (T 268) bei den Unterhalts- und Betriebskosten der Zitadelle insgesamt weiter vergrößert. Dafür sprechen auch die Ergebnisse der Haushaltsabschlüsse der Jahre 2008 bis 2011. So weist der Bezirk bei den Kapiteln des Bereichs Kultur insgesamt Haushaltsdefizite von bis zu 1,7 Mio. € aus, von denen angabegemäß ca. 75 v. H., also mehr als 1 Mio. €, der Bewirtschaftung der Zitadelle zuzuordnen sind. Auch wenn wegen des noch nicht beschlossenen Doppelhaushalts 2012/2013 keine gesicherten Zahlen vorliegen, sind in Fortsetzung der bisherigen Einnahme- und Ausgabenentwicklung vergleichbare Defizite wie in den Vorjahren zu erwarten.
- 272 Mit Inbetriebnahme der Häuser 6 und 8 und der Eröffnung der vorgesehenen Dauerausstellungen wird sich nach der vom Bezirksamt vorgelegten und plausiblen Prognose für das Haushaltsjahr 2014 allein dadurch ein zusätzliches Defizit von über 320 000 € ergeben.

Ansicht 41: Modellrechnung für Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2014

Ausgaben		525 526 €
	Personalausgaben	296 110 €
	davon: Aufsichtspersonal	183 960 €
	Verwaltungspersonal	100 150 €
	Pädagogisches Personal	12 000 €
	Bewirtschaftungsausgaben	229 416 €
Einnahmen		200 640 €
	Vermietung	120 000 €
	Vergabe Museumsshop	36 000 €
	Eintrittsgelder	44 640 €
Defizit		324 886 €

Die Berechnungen des Bezirksamts Spandau beruhen auf gegenwärtig geltenden Preisen und Tarifen. Den errechneten Bewirtschaftungsausgaben liegen durchschnittliche Kosten je genutztem Quadratmeter Fläche zugrunde. Einnahmen aus der Vermietung von Veranstaltungsflächen sollen monatlich in Höhe von 10 000 € realisiert werden. Die steigende Attraktivität wird nach Einschätzung des Bezirksamts ca. 1 000 zusätzliche Besucher im Monat anziehen, sodass nach den jetzt geltenden Eintrittspreisen jährlich bis zu 50 000 € höhere Einnahmen zu erwarten sind. Im Ergebnis werden die zu erwartenden höheren Sach- und Personalausgaben dennoch lediglich in Höhe von ca. 40 v. H. durch Einnahmen gedeckt werden können.

- 273 Insgesamt ist festzustellen, dass die **Finanzierung des laufenden Unterhalts** der Zitadelle einschließlich der dort realisierten Ausstellungen durch das Bezirksamt Spandau **nicht gesichert** ist. Selbst wenn es dem Bezirksamt gelingt, die vermieteten, kommerziell genutzten Bereiche sowie die Besucherzahlen deutlich zu erhöhen, dürfte sich die Finanzsituation nicht wesentlich verbessern. Vielmehr wird bei weiterer Umsetzung des Entwicklungskonzepts mit Erhöhung der nutzbaren Flächen und deren Betrieb das Finanzierungsdefizit eher steigen. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass das Bezirksamt Spandau ein schlüssiges und tragfähiges Finanzierungskonzept entwickelt, das die Umsetzung des im Jahr 2006 vorgelegten Entwicklungskonzepts für die Zitadelle Spandau sicherstellt.
- 274 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es versäumt wurde, ein zur Umsetzung des im Jahr 2006 vorgelegten Entwicklungskonzepts geeignetes Finanzierungskonzept für die Zitadelle Spandau zu entwickeln. Ohne ein solches Finanzierungskonzept besteht die Gefahr, dass die erheblichen **investiven Aufwendungen** für die Zitadelle und die dort wiederhergestellten Baulichkeiten **von inzwischen weit mehr als 65 Mio. €** künftig nicht zweckentsprechend und nachhaltig genutzt werden können, weil die Finanzierung der laufenden Kosten des Betriebs nicht gesichert ist.
- 275 Das Bezirksamt ist inzwischen von der Überlegung, einen LHO-Betrieb zu errichten, abgerückt, weil sich dieser im Abstimmungsprozess mit der Senatsverwaltung für Finanzen als nicht zielführend erwiesen habe. Der Fokus seiner Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen liege nunmehr darauf, geeignete Einnahmequellen zur Deckung der Ausgaben im Rahmen der Globalsummenzuweisung zu identifizieren. Es sei sich mit der Senatsverwaltung einig, dass die Wahrnehmung neuer Aufgaben mit der Inbetriebnahme der Häuser 6 und 8 auch zu einer eindeutigen Produktzugehörigkeit (Mengensteigerung) führen müsse. Dies sicherzustellen sei als gemeinsames Ziel im mittlerweile fortgeschrittenen Abstimmungsprozess erkannt worden.
- 276 In einem Fortschrittsbericht zum Entwicklungskonzept für die Zitadelle Spandau an den Hauptausschuss vom 16. Februar 2012 (rote Nr. 0166) weist die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hin, dass eine abschließende Beurteilung der Folgekosten erst nach Fertigstellung der Baumaßnahme möglich sein werde. Im Übrigen teilt sie die Einschätzung des Bezirksamts Spandau, dass die Wahrnehmung neuer Aufgaben zu einer angemessenen Zuweisungserhöhung im Rahmen der Produktbudgetierung (Mengensteigerung) führen müsse.
- 277 Die vom Bezirksamt mitgeteilten Ergebnisse seiner Abstimmungen mit der Senatsverwaltung für Finanzen sind nicht geeignet, das für die Umsetzung des im Jahr 2006 vorgelegten fachpolitischen Entwicklungskonzepts erforderliche Finanzierungskonzept zu ersetzen.

- 278 **Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Spandau ein schlüssiges und tragfähiges Finanzierungskonzept erarbeitet, das die Umsetzung der mit dem Entwicklungskonzept aus dem Jahr 2006 verfolgten Ziele für die Zitadelle Spandau nachhaltig und dauerhaft sichert. Sollte dies nicht gelingen, erwartet der Rechnungshof, dass das Nutzungs- und Entwicklungskonzept überprüft wird und alternative Lösungsmöglichkeiten erarbeitet werden.**

Berlin, 13. März 2012

Claßen-Beblo

Hurnik

Dr. Buschendorf

Koch

Lammert

Vater

Schubert

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2012
--

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2012 erwartet wird.

Berichtsbeitrag	Behörde
T 11 bis 43	Senatsverwaltung für Finanzen
T 44 bis 65	Senatsverwaltung für Finanzen
T 66 bis 71	Senatsverwaltung für Finanzen
T 72 bis 84	Senatsverwaltung für Finanzen, alle Bezirksämter
T 85 bis 97	Senatsverwaltung für Finanzen, Senatsverwaltung für Inneres und Sport, alle Bezirksämter
T 98 bis 113	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, Bezirksamt Neukölln, Bezirksamt Pankow, Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf, Bezirksamt Treptow-Köpenick, Freie Universität Berlin, Technische Universität Berlin
T 114 bis 139	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 140 bis 149	Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
T 150 bis 156	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 157 bis 168	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 169 bis 179	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
T 180 bis 209	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, Bezirksamt Reinickendorf, Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg, Bezirksamt Treptow-Köpenick, Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Technische Universität Berlin, Charité - Universitätsmedizin Berlin
T 210 bis 228	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

Berichtsbeitrag	Behörde
T 229 bis 242	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung
T 243 bis 249	Senatsverwaltung für Finanzen
T 250 bis 257	Senatsverwaltung für Finanzen
T 258 bis 263	Senatsverwaltung für Finanzen
T 264 bis 278	Bezirksamt Spandau