

# Jahresbericht 2013

**Rechnungshof von Berlin**

An der Urania 4 - 10

10787 Berlin

Telefon: 030 88613-0

Telefax: 030 88613-120

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

E-Mail: [poststelle@rh.berlin.de](mailto:poststelle@rh.berlin.de)

(Nicht für Dokumente mit elektronischer Signatur)



# **J a h r e s b e r i c h t 2 0 1 3**

## I.

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

## II.

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

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,  
Vizepräsident Wolfgang Hurnik,  
Direktor bei dem Rechnungshof Dr. Axel Buschendorf<sup>1</sup>,  
Direktor bei dem Rechnungshof Christian Koch,  
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Lammert,  
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater und  
Direktor bei dem Rechnungshof Django Peter Schubert

am 12. März 2013 beschlossen worden.

---

<sup>1</sup> nicht zu T 110 bis 124 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

# Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
<b>I. Vorbemerkungen</b>		
1. Umfang und Ziele der Prüfung	1	11
2. Gegenstand des Jahresberichts	5	12
3. Sonstige Berichterstattung	8	13
4. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	9	14
<b>II. Finanzlage des Landes Berlin</b>		
1. Allgemeines	10	15
2. Entwicklung des Finanzierungssaldos	11	15
3. Verschuldungslage	13	16
4. Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat	16	19
5. Entwicklung der Haushaltseckwerte	30	25
6. Weitere Haushaltsrisiken	47	37
7. Zusammenfassung	51	39
<b>III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2011</b>		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2011	52	41
2. Kreditaufnahme	74	53

	T-Nr.	Seite
<b>IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>		
<b>A. Querschnittprüfungen</b>		
1. Weiterhin überhöhte Personalausstattung der Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen	80	57
2. Ungenutzte Einsparpotenziale bei den Landesfamilienkassen	88	63
3. Grundlegende andauernde Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes	96	67
<b>B. Inneres und Sport</b>		
Schwere Rechtsverstöße bei Vergaben der Berliner Feuerwehr	110	74
<b>C. Justiz und Verbraucherschutz</b>		
Überhöhter Personaleinsatz in Servicebereichen der Justiz	125	82
<b>D. Bildung, Jugend und Wissenschaft</b>		
1. Versäumnisse bei der Ermittlung von Kosten und Entgelten für Internatsplätze an zentral verwalteten Schulen	135	88
2. Grundlegende Versäumnisse bei der Durchführung des IT-Projekts ISBJ - Teilprojekt Jugendhilfe	153	95
3. Finanzielle Nachteile Berlins in Millionenhöhe aufgrund von Zahlungen an Betreiber von Kindertagesstätten für nicht vorgehaltenes pädagogisches Personal	166	103
4. Erneut jahrelang unterlassene Prüfungen der Verwendungsnachweise eines Trägers	179	107
<b>E. Gesundheit und Soziales</b>		
1. Fortgesetzt rechtswidrige Förderung der Zentralen Aufgaben der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege	186	110
2. Intransparente und unwirtschaftliche Strukturen bei Leistungsangeboten (Wohngemeinschaften) für behinderte Menschen mit finanziellen Nachteilen für das Land Berlin	195	116

	T-Nr.	Seite
<b>F. Stadtentwicklung und Umwelt</b>		
1. Finanzielle Nachteile Berlins in Millionenhöhe infolge erheblicher Mängel bei der Umsetzung des Verkehrsvertrages mit der S-Bahn Berlin GmbH	211	127
2. Erhebliche Versäumnisse sowie rechtswidrige und unwirtschaftliche Entscheidungen bei der Planung und Errichtung einer Straßenbahnstrecke	224	134
3. Schwere Haushaltsverstöße, grundlegende Mängel und erhebliche Versäumnisse bei der Planung der energetischen Sanierung des Rathauses Zehlendorf	244	144
4. Unzureichende Prüfung der Planungen für die Sanierung des Bettenhochhauses der Charité	261	158
<b>G. Finanzen</b>		
1. Defizite bei der Festsetzung und Erhebung der Hundesteuer	280	170
2. Übermäßig lange Verfahrensdauer und Bearbeitungsmängel bei dem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen	289	173
3. Einnahmeverluste Berlins infolge mangelhafter Verwaltung von Erbbaurechten durch den Liegenschaftsfonds Berlin	299	178
<b>H. Juristische Personen des öffentlichen Rechts</b>		
1. Stiftung Berliner Mauer Erhebliche Versäumnisse bei der Errichtung der Stiftung	310	184
2. Freie Universität Berlin Finanzielle Verluste durch risikobehaftete Finanzierungsentscheidungen bei Unternehmensbeteiligungen und Kooperationen	321	188
3. Berliner Stadtreinigungsbetriebe Ungeeignetes und intransparentes Vergabeverfahren bei der Pkw-Beschaffung	347	195
4. Investitionsbank Berlin Überhöhte Vergütungen sowie intransparente Bezahlungsstruktur für Vorstandsmitglieder und leitende Angestellte	362	200
5. Berliner Bäder-Betriebe Mängel bei der Anwendung tariflicher Vorschriften und bei der Beschäftigungssicherung	375	209

Seite

**Anlage**

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2013

217



## Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABl.	Amtsblatt für Berlin
AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs
AO	Abgabenordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BBBG	Gesetz über die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Bäder-Betriebe (Bäder-Anstaltsgesetz)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BerIHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGH	Bundesgerichtshof
BMT-G	Bundemanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BMT-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe -

BSiG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz)
BT-Drs	Bundestagsdrucksache
Drs	Drucksache
Erbbaurechtsgesetz	Gesetz über das Erbbaurecht
EStG	Einkommensteuergesetz
Finanzämter-Zuständigkeitsverordnung	Verordnung über besondere Zuständigkeitsregelungen im Bereich der Finanzverwaltung des Landes Berlin
Finanzverwaltungsgesetz	Gesetz über die Finanzverwaltung
Fluggastrechteverordnung	Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HGB	Handelsgesetzbuch
HtR	Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien)
HuStG	Hundesteuergesetz
IBBG	Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Berlin als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Investitionsbankgesetz)
IT	Informationstechnik

KitaFöG	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz)
LHO	Landeshaushaltsordnung
MauStG	Gesetz über die Errichtung der Stiftung Berliner Mauer - Gedenkstätte Berliner Mauer und Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde (Mauerstiftungsgesetz)
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV-Gesetz	Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
StPO	Strafprozessordnung
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VGr.	Vergütungsgruppe

VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VOKitaFöG	Verordnung über das Verfahren zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebotes von Plätzen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege und zur Personalausstattung in Tageseinrichtungen (Kindertagesförderungsverordnung)
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VOL (Ausgabe 2006)	Verdingungsordnung für Leistungen
VvB	Verfassung von Berlin
VV KonsHilfG	Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

# 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 Sondervermögen<sup>2</sup> und Betriebe<sup>3</sup> Berlins, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts<sup>4</sup> sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist<sup>5</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> z. B. Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin, Versorgungsrücklage des Landes Berlin

<sup>3</sup> z. B. regionale Kindertagesstättenbetriebe, Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Gebäudewirtschaftung, Krematorium Berlin

<sup>4</sup> z. B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Bäder-Betriebe, Investitionsbank Berlin, Freie Universität Berlin, IT-Dienstleistungszentrum Berlin

<sup>5</sup> z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH, BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG

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

- 4 Im Sinne einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle verbindet der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen mit Erwartungen und Empfehlungen. Er 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. Hierüber berichtet der Rechnungshof regelmäßig in seinen Leistungsberichten, zuletzt im Januar 2013 mit dem Leistungsbericht 2012.

## 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 2013 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2011, 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 2011 (vgl. Drs 17/0558) 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 Häufigkeit 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.

Ein Schwerpunkt in dem vorliegenden Bericht ist - wie bereits im Vorjahr - das Aufzeigen von in Teilbereichen noch vorhandenen personellen Überausstattungen, so etwa in den Leitungsbereichen der Senatsverwaltungen (T 80 bis 87), in Servicebereichen der Justiz (T 125 bis 134) und in den Landesfamilienkassen (T 88 bis 95).

Anhand dreier Bauprojekte (T 224 bis 279) sowie eines großen IT-Projekts (T 153 bis 165) zeigt der Rechnungshof gravierende Vorbereitungs- und Steuerungsdefizite auf, die Ursache für Fehlplanungen und Kostensteigerungen sind und teilweise sogar zum Scheitern von Projekten geführt haben.

Schließlich mahnt der Rechnungshof am Beispiel der Leistungen für behinderte Menschen (T 195 bis 210) und der Kitaplatzfinanzierung (T 166 bis 178) an, dass Defiziten bei der Vereinbarung und Erbringung der Leistungen konsequent begegnet werden muss.

- 7 Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen 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 2013).

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.

### **3. Sonstige Berichterstattung**

- 8 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 auch die parlamentarische Finanzkontrolle.

Im Dezember 2012 hat der Rechnungshof den Senat mit einem Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO zur Finanzausstattung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg beraten.

#### **4. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

- 9 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 Verbesserung der Einnahmesituation des Landes Berlin aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung in den letzten Jahren hat seit dem Jahr 2009 zu einer Verringerung der Finanzierungsdefizite und im Jahr 2012 sogar zu einem Finanzierungsüberschuss geführt. Die Kennziffernanalyse im Stabilitätsbericht 2012 deutete erstmals nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Die Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2011 hat das Land Berlin eingehalten. Dennoch bleibt die Finanzlage des Landes aufgrund des hohen Schuldenstandes und der damit verbundenen Zinslast dramatisch. In den Jahren 2013 und 2014 drohen erneut Finanzierungsdefizite. Es ist deshalb geboten, Mehreinnahmen zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme und für die Schuldentilgung einzusetzen. Gleichzeitig sollten insbesondere die Ausgaben für Sachinvestitionen ein stärkeres Gewicht erhalten.**

### 1. Allgemeines

- 10 Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Finanzlage des Landes Berlin. Auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnungen (einschließlich des vorläufigen Jahresabschlusses des vergangenen Haushaltsjahres), des aktuellen Haushaltsgesetzes und der aktuellen Finanzplanung zeigt er die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Verschuldung, der Finanzierungs- und Primärsalden auf und befasst sich mit ausgewählten Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage.

### 2. Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2008 bis 2016 stellt sich wie folgt dar:

**Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos<sup>1</sup>**

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>2</sup>	2013	2014	2015	2016
	- Mio. € -								
<b>Bereinigte Einnahmen</b> = Summe der laufenden und investiven Einnahmen	21 840,4	19 598,7	20 254,6	20 794,0	22 568,1	21 992,3	22 435,0	22 790,0	23 174,0
<b>Bereinigte Ausgaben<sup>3</sup></b> = Summe der Personal- und konsumtiven Sachausgaben, der Zinsausgaben, Tilgungen und Investitionsausgaben	20 853,6	21 039,1	21 668,7	21 909,6	21 891,7	22 493,0	22 590,0	22 673,0	22 752,0
<b>Finanzierungssaldo</b>	986,8	-1 440,3	-1 414,2	-1 115,6	676,4	-500,8	-155,0	117,0	422,0

<sup>1</sup> Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2008 bis 2011, im HG 12/13 i. d. F. NHG 12/13 und in der Finanzplanung 2012 bis 2016, Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen

<sup>2</sup> vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen; Stand: 22. Januar 2013

<sup>3</sup> bereinigte Ausgaben nach Umsetzung des Handlungsbedarfs

- 12 Seit einem Finanzierungsüberschuss im Jahr 2008 verzeichnete der Landeshaushalt bis zum Jahr 2011 nur Finanzierungsdefizite. Das Defizit im Jahr 2009 wurde 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 stiegen diese Einnahmen wieder an. Der Jahresabschluss 2011 fiel günstiger aus als geplant. Das Finanzierungsdefizit 2011 betrug -1 115,6 Mio. € und lag deutlich unter der ursprünglichen Planung von -2 745,5 Mio. €. Diese Tendenz setzte sich im Jahr 2012 fort. Es konnte ein Finanzierungsüberschuss von rd. 676 Mio. € gegenüber einem geplanten Finanzierungsdefizit von -529 Mio. € erwirtschaftet werden.

Der Senat beabsichtigt, unter Ausnutzung der guten konjunkturellen Entwicklung und Begrenzung der Ausgabenzuwächse das Finanzierungsdefizit in den kommenden Jahren im Vergleich zum Jahr 2011 weiter abzubauen und vom Jahr 2015 an einen ständigen Finanzierungsüberschuss zu erzielen.

### 3. Verschuldungslage

- 13 Der Schuldenstand des Landes Berlin stieg bis zum 31. Dezember 2011 auf 62,9 Mrd. €. Darin enthalten ist das innere Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung in Höhe von 0,46 Mrd. €. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2012 wäre ein Abbau der Verschuldung um 574,8 Mio. € mög-

lich<sup>6</sup>, während noch im Nachtragshaushaltsgesetz eine Nettokreditaufnahme von 509,2 Mio. € eingeplant war. Für den Zeitraum 2013 bis 2016 plant der Senat eine Nettokreditaufnahme von insgesamt rd. 86 Mio. € per Saldo, wobei vom Jahr 2015 an erneut Schulden getilgt werden sollen. Der Haushaltsausgleich wäre damit schon deutlich früher erreicht, als im Grundgesetz vom Jahr 2020 an vorgesehen. Der Schuldenstand wird bis zum Jahr 2016 voraussichtlich auf dem im Jahr 2012 erreichten Niveau stabilisiert.

### Ansicht 2: Schuldenstand und Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt

Jahr	Schulden <sup>1</sup>	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Nettokreditaufnahme
	Mio. €	v. H.	Mio. €
2008	59 074,9 <sup>2,3</sup>	-1,7	-656,9
2009	60 540,5 <sup>2,3</sup>	2,5	2 773,1
2010	61 910,6 <sup>2,3</sup>	2,3	1 550,1
2011	62 914,3 <sup>2,3</sup>	1,6	1 269,5
2012	62 163,9 <sup>2,3</sup>	-1,2	-574,8
2013	62 614,7	0,7	484,9
2014	62 731,7	0,2	150,0
2015	62 579,7	-0,2	-122,0
2016	62 125,7	-0,7	-427,0

<sup>1</sup> einschließlich inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (vgl. Vorjahresbericht, T 13, voraussichtliches Ist 2012 = 324 Mio. €) sowie Tilgungszahlungen an den Bund

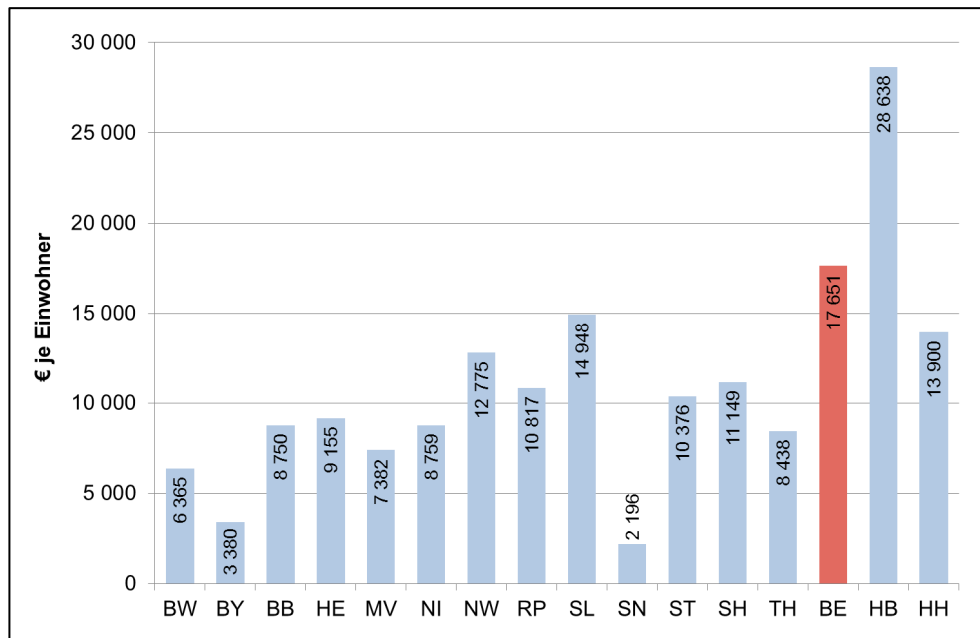
<sup>2</sup> Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, 2012: Schuldenstand nach dem vorläufigen Haushalts-Ist vom 22. Januar 2013

<sup>3</sup> einschließlich Kreditaufnahme zur Tilgung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung

Die Stabilisierung des Schuldenstandes darf nicht über die im Vergleich der Bundesländer weit überdurchschnittliche Verschuldung hinwegtäuschen. Die Berliner Kreditmarktverschuldung war Ende 2011 mit rd. 17 600 € je Einwohner nach Bremen die zweithöchste. Allein um das Niveau von Hamburg zu erreichen, das mit 13 900 € immer noch über dem Bundesdurchschnitt liegt, müsste der Schuldenstand um fast ein Viertel sinken.

<sup>6</sup> Das vorläufige Haushalts-Ist berücksichtigt allerdings z. B. noch nicht die geplante Zuführung an die Rücklage für den Flughafen BER.

**Ansicht 3: Schulden der Länder einschließlich Gemeinden und Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2011<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5

- 14 Im Schuldenstand nicht berücksichtigt sind die Eventualverbindlichkeiten des Landes Berlin. Hierzu zählen Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen. Zum Jahresende 2011 beliefen sich diese nach der Haushalts- und Vermögensrechnung auf 26,4 Mrd. €. Davon dienten 21,6 Mrd. € der Risikoabschirmung der früheren Bankgesellschaft Berlin AG.

Im Vergleich der Bundesländer belegte Berlin beim Umfang der Eventualverbindlichkeiten nach Hamburg im Jahr 2011 den zweiten Platz. Je Einwohner hatte das Land Zusagen in Höhe von 7 500 € zur Absicherung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen getroffen.

- 15 Die geplante Stabilisierung des Schuldenstandes ist ein dringend erforderlicher erster Schritt zur nachhaltigen Konsolidierung der Finanzen des Landes Berlin. In einem zweiten Schritt muss die Schuldenlast zurückgeführt werden, um die Belastung des Haushalts durch Zinszahlungen dauerhaft zu reduzieren. Dies erfordert strikte Haushaltsdisziplin. Selbst wenn die Schulden jährlich in dem Maße abgebaut würden, wie im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 geplant, würde ein dem Hamburger Niveau vergleichbarer Schuldenstand erst in rd. 50 Jahren erreicht werden. Um dieses Ziel bereits in 20 Jahren zu erreichen, müssten jährlich Schulden im Umfang von rd. 600 Mio. € getilgt werden.

## 4. Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

- 16 Die Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern obliegt dem Stabilitätsrat. In diesem Zusammenhang prüft er u. a., ob den Gebietskörperschaften eine Haushaltsnotlage droht, ob die Sanierungsprogramme umgesetzt und die Konsolidierungsverpflichtungen zum Erhalt von Konsolidierungshilfen eingehalten werden. Ferner setzt sich der Stabilitätsrat mit den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der neuen Länder und Berlins auseinander.

### 4.1 Stabilitätsbericht 2012

- 17 Grundlage der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat sind die Stabilitätsberichte, welche Bund und Länder einmal im Jahr vorlegen. In den Berichten wird die Lage der Haushalte anhand von vier Kennziffern dargestellt. Ferner wird eine Mittelfristprojektion auf Basis einheitlicher Annahmen erstellt, anhand derer die zukünftige Haushaltsentwicklung beurteilt wird. Kennziffern sind gemäß Stabilitätsratsbeschluss vom 28. April 2010 der strukturelle Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, der Schuldenstand sowie die Zins-Steuer-Quote. Wenn die zuvor festgelegten Schwellenwerte mehrheitlich überschritten werden, prüft der Stabilitätsrat, ob eine Haushaltsnotlage droht.
- 18 Die Kennziffern im Berliner Stabilitätsbericht 2010 waren auffällig. Deshalb leitete der Stabilitätsrat eine Prüfung ein und stellte in seiner Sitzung am 23. Mai 2011 eine drohende Haushaltsnotlage für das Land Berlin fest. Der Stabilitätsbericht 2011 zeigte keine signifikante Verbesserung der Haushaltslage.
- 19 Demgegenüber ist nach dem am 11. September 2012 veröffentlichten Stabilitätsbericht 2012 weder im Gegenwartszeitraum noch im Finanzplanungszeitraum die Kennziffernanalyse auffällig. Dies ist auf die positive Entwicklung bei der Kreditfinanzierungsquote sowie der Zins-Steuer-Quote zurückzuführen. Allerdings überschreitet die Kennziffer Schuldenstand je Einwohner weiterhin in jedem Jahr den Schwellenwert.

#### Ansicht 4: Kennziffern der aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung für die Bewertung einer drohenden Haushaltsnotlage<sup>1</sup>

	Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012	Überschreitung	Soll 2013	FPL 2014	FPL 2015	FPL 2016	Überschreitung
- € je Einwohner -									
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b>	-423	-145	-191		-70	-34	32	63	
Schwellenwert	-424	-281	-347	nein	-447	-447	-447	-447	nein
Länderdurchschnitt	-224	-81	-147						
- v. H. -									
<b>Kreditfinanzierungsquote</b>	8,1	3,3	4,2		2,2	1,0	-0,1	-0,6	
Schwellenwert	9,2	5,3	5,8	nein	9,8	9,8	9,8	9,8	nein
Länderdurchschnitt	6,2	2,3	2,8						
- v. H. -									
<b>Zins-Steuer-Quote</b>	15,4	14,6	14,5		14,2	14,0	13,8	13,7	
Schwellenwert	14,7	13,5	13,8	ja	14,8	14,8	14,8	14,8	nein
Länderdurchschnitt	9,8	9,0	9,2						
- € je Einwohner -									
<b>Schuldenstand</b>	17 531	17 695	17 958		18 092	18 154	18 143	18 102	
Schwellenwert	14 281	14 521	14 832	ja	15 032	15 232	15 432	15 632	ja
Länderdurchschnitt	6 250	6 491	6 730						

<sup>1</sup> Beschluss des Stabilitätsrates vom 24. Oktober 2012

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

#### Ansicht 5: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen<sup>1</sup>

Zeitraum	höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellenwert	Länderdurchschnitt	Wurde der Schwellenwert unterschritten?
- v. H. -				
2011 bis 2018	1,2	0,6	3,6	nein
2012 bis 2019	1,3	0,6	3,6	nein

<sup>1</sup> Beschluss des Stabilitätsrates vom 24. Oktober 2012

Während im Stabilitätsbericht 2011 die Zuwachsraten in beiden Zeiträumen auffällig waren, ist dies 2012 nicht mehr der Fall. Damit bietet der Stabilitätsbericht 2012 erstmals keinen Anhaltspunkt für das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage.

#### 4.2 Sanierungsberichte 2012

- 21 Aufgrund der im Mai 2011 vom Stabilitätsrat für das Land Berlin festgestellten drohenden Haushaltsnotlage beschloss der Senat am 11. Oktober 2011 ein Sanierungsprogramm für die Jahre 2012 bis 2016. Dieses diente als Grundlage für die am 1. Dezember 2011 zwischen dem Stabilitätsrat und dem Land Berlin geschlossene Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungsprogramm (vgl. Vorjahresbericht, T 15 ff.). Hierin ist die Einhaltung einer Kreditobergrenze - basierend auf dem Abbaupfad des strukturellen Defizits nach den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (VV KonsHilfG) - festgelegt. Anhand konkreter Maßnahmen stellt der Senat dar, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Zulässig sind hier nur solche Maßnahmen, die in die alleinige Kompetenz des Landes fallen. Jeweils zum 30. April und 15. September eines Jahres ist gegenüber dem Stabilitätsrat auf Grundlage der aktualisierten Haushaltsdaten über den erreichten Stand und die Fortschreibung des Sanierungsprogramms zu berichten. Das Programm endet, wenn der Stabilitätsrat im Mai 2017 feststellt, dass keine Haushaltsnotlage mehr droht.
- 22 Im April und September 2012 legte der Senat seine Berichte über die Umsetzung und Fortschreibung des vereinbarten Sanierungsprogramms vor. Eine vergleichende Gegenüberstellung der Fortschreibung der Sanierungsplanung wird dadurch erschwert, dass der Senat zu allen bisherigen Planungszeitpunkten (Oktober 2010, April 2011, September 2011) eine unterschiedliche Zahlenaggregation gewählt hat. Damit ist z. B. die Entwicklung der Ausgaben nur durch entsprechende Bereinigungsrechnungen vergleichbar. So ist z. B. die Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund in der Sanierungsplanung vom Oktober 2011 und im Ersten Sanierungsbericht vom März 2012 nicht enthalten, da sie sich einnahme- und ausgabeseitig saldiert. Im Zweiten Sanierungsbericht vom September 2012 hat der Senat seine Berechnungen dagegen auf eine Bruttobetrachtung umgestellt und die Übernahme der Grundsicherung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite berücksichtigt.
- 23 Mit der Fortschreibung vom September 2012 hat der Senat dargelegt, dass die geplanten Kreditobergrenzen eingehalten werden. Nach der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung entwickelt sich der Abstand zur Kreditobergrenze vom Jahr 2012 an gegenüber dem ursprünglichen Planungspfad wie folgt:

### Ansicht 6: Ableitung der Obergrenze der haushaltsmäßigen Kreditaufnahme<sup>1</sup>

		2012	2013	2014	2015	2016
		- Mio. € -				
Obergrenze strukturelles Finanzierungsdefizit gemäß § 4 VV KonsHilfG	(-)	-1 609	-1 408	-1 207	-1 006	-805
Saldo der finanziellen Transaktionen	(-)	-293	-273	-116	-98	-97
Saldo der besonderen Finanzierungsvorgänge	(-)	20	16	5	5	5
Einnahmen aus Konsolidierungshilfen	(-)	80	80	80	80	80
Saldo periodengerechte LFA-Abgrenzung	(+)					
Rechnungsabgrenzung	(-)					
<b>Obergrenze konjunkturbereinigte Nettokreditaufnahme (Sanierungspfad)</b>	<b>(=)</b>	<b>1 802</b>	<b>1 585</b>	<b>1 238</b>	<b>1 019</b>	<b>817</b>
Konjunkturkomponente	(-)	-162				
erwartete Steuerabweichung	(-)	178				
<b>Obergrenze haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme (NKA)</b>	<b>(=)</b>	<b>1 786</b>	<b>1 585</b>	<b>1 238</b>	<b>1 019</b>	<b>817</b>
geplante NKA gemäß Zweitem Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms vom 11.09.2012		915	485	150	-122	-427
<b>Abstand geplante NKA zur Obergrenze</b>		<b>871</b>	<b>1 100</b>	<b>1 088</b>	<b>1 141</b>	<b>1 244</b>
nachrichtlich: NKA-Abstand zur Obergrenze Sanierungsprogramm 10/2011		685	705	706	722	547

<sup>1</sup> Zweiter Bericht des Landes Berlin zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 vom 11. September 2012, S. 5 und 10 sowie Sanierungsprogramm des Landes Berlin 2012 bis 2016 vom 11. Oktober 2011, S. 5

Ursächlich hierfür ist die prognostizierte gute Entwicklung der Einnahmen. Allein bezogen auf das Jahr 2012 liegen diese nach dem Sanierungsbericht vom September 2012 um 287 Mio. € über dem Niveau des Sanierungsprogramms vom Oktober 2011. Die kumulierten bereinigten Einnahmen der Jahre 2012 bis 2016 werden nach dem aktuellen Sanierungsbericht den Ausgangswert des Sanierungsprogramms um rd. 1,7 Mrd. € übersteigen.

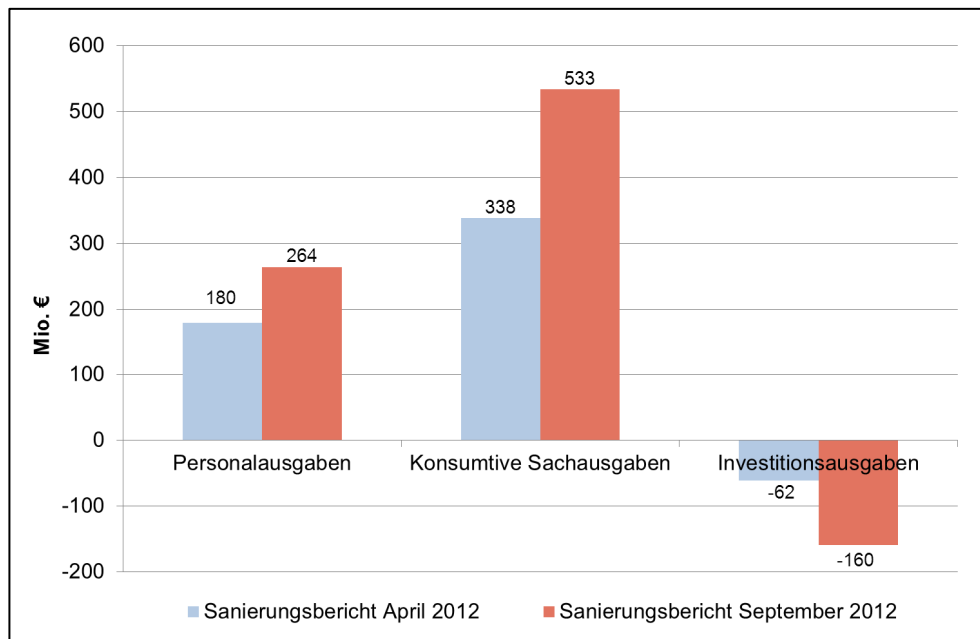
Gleichzeitig stiegen in der Fortschreibung aber auch die Ausgaben leicht an. Im Sanierungsbericht vom September 2012 lagen sie um 65 Mio. € über dem Plan vom Oktober 2011. Die kumulierten bereinigten Ausgaben übersteigen nach dem aktuellen Sanierungsbericht den Ansatz des Sanierungsprogramms bis 2016 um 216 Mio. €.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang das Ausgabenwachstum in den Bereichen Personal und konsumtive Sachausgaben. Allein für die konsumtiven Sachausgaben besteht ein kumulierter Mehrbedarf bis zum Jahr 2016 von über einer halben Milliarde Euro. Einsparungen gibt es bei den Investitionen, deren Ausgaben sich bis zum Jahr 2016 um insgesamt 160 Mio. € reduzieren. Diese Ausgabenminderungen wurden bereits voll-



ständig im Doppelhaushalt 2012/2013 realisiert. Dagegen werden die geplanten Investitionsausgaben in den Jahren 2014 bis 2016 annähernd auf dem Niveau des Sanierungsprogramms fortgeführt.

**Ansicht 7: Kumulierte Abweichung der Ansätze 2012 bis 2016 ausgewählter Ausgabenbereiche in den Sanierungsberichten April und September 2012 gegenüber dem Sanierungsprogramm Oktober 2011**



- 24 Der Senat wird der Aufforderung des Stabilitätsrates vom Mai 2012 zu folgen haben, wonach die erwarteten Steuermehreinnahmen nicht zu entsprechenden Ausgabensteigerungen genutzt werden dürfen, um die Sanierung des Haushalts dauerhaft zu gewährleisten. Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlung (vgl. Vorjahresbericht, T 34), Mehreinnahmen vollständig zum Abbau der Nettokreditaufnahme sowie zur Schuldentilgung einzusetzen, um den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren.

### 4.3 Konsolidierungsbericht 2011

- 25 Als eines von fünf Ländern, deren Haushaltssituation besonders schwierig ist, erhält das Land Berlin von der bundesstaatlichen Gemeinschaft bis zum Jahr 2019 Konsolidierungshilfen. Diese sollen es dem Land ermöglichen, vom Jahr 2020 an die grundgesetzliche Schuldenregel einzuhalten. Voraussetzung für die Zahlung der Konsolidierungshilfen ist, dass das strukturelle Defizit des Jahres 2010, das auf knapp über 2 Mrd. € festgelegt wurde, bis zum Jahr 2019 jährlich um 10 v. H. verringert wird. Die Berechnung des strukturellen Defizits und das Verfahren der Konjunkturbereinigung sind in der VV KonshilfG festgelegt, wobei das Konjunkturbereinigungsverfahren an das Verfahren auf EU-Ebene anknüpft. Nach Ablauf eines Kalenderjahres prüft der Stabilitätsrat auf der Grundlage des jährli-

chen Konsolidierungsberichts, ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde.

- 26 Der Senat legte am 24. April 2012 den ersten Konsolidierungsbericht vor. Der Stabilitätsrat prüfte auf dessen Grundlage im Rahmen seiner Sitzung im Mai 2012, ob im Jahr 2011 die Verwaltungsvereinbarung eingehalten wurde. Die zulässige Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits betrug im Jahr 2011 nach § 4 VV KonsHilfG 1 810,4 Mio. €. Im Ist belief sich das strukturelle Finanzierungsdefizit nach Bereinigung um den Saldo der finanziellen Transaktionen und die Konjunkturkomponente auf 1 206,3 Mio. €.

**Ansicht 8: Ableitung des strukturellen Finanzierungssaldos für das Jahr 2011 (in Mio. €)<sup>1</sup>**

<b>Tatsächlicher Finanzierungssaldo (§ 1 Abs. 1 VV)</b>	(+)	<b>-1 114</b>
Saldo der finanziellen Transaktionen (§ 1 Abs. 2 VV)	(-)	-57
Periodengerechte Abgrenzung des LFA (§ 1 Abs. 3 VV)	(+)	550
Finanzierungssalden/Einrichtungen mit Kreditermächtigung (§ 1 Abs. 5 VV)	(-)	53
Konjunkturkomponente (§ 2 VV)	(-)	646
<b>Struktureller Finanzierungssaldo des Jahres 2011</b>	(=)	<b>-1 206</b>
Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos (§ 4 VV)		-1 810

<sup>1</sup> Konsolidierungsbericht 2011 des Landes Berlin vom 24. April 2012, §§ 3 und 4 VV KonsHilfG

Mit Beschluss vom 24. Mai 2012 stellte der Stabilitätsrat fest, dass das Land Berlin die Konsolidierungsverpflichtung für das Jahr 2011 eingehalten hat.

#### 4.4 Fiskalvertrag

- 27 Zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise haben die Mitgliedsstaaten der EU bzw. des Euroraums in den letzten beiden Jahren mehrere Gesetze und politische Vereinbarungen beschlossen. Vor allem der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) verpflichtet die Unterzeichnerstaaten zu mehr Haushaltsdisziplin bei Androhung von Geldstrafen. Der Fiskalvertrag knüpft an den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt an und erhöht die Verbindlichkeit für die Vertragsstaaten zur Rückführung ihrer Haushaltsdefizite.

Kernstücke des Fiskalvertrages sind die Begrenzung des gesamtstaatlichen konjunkturbereinigten Defizits auf 0,5 v. H. und des Schuldenstandes auf 60 v. H. des Bruttoinlandsprodukts. Ferner sind die Vertragsstaaten verpflichtet, einen automatischen Korrekturmechanismus zu errichten, der bei erheblichen Abweichungen von den Zielvorgaben die Rückkehr zum Konsolidierungspfad sicherstellt. Gegenüber dem Stabilitäts- und Wachs-

tumspakt erhöht der Fiskalvertrag zudem die rechtliche Bindungskraft der Zielvorgaben durch die Pflicht, eine Schuldenbegrenzungsregel vorzugsweise in den nationalen Verfassungen zu verankern. Deutschland erfüllt vom Jahr 2020 an diese Vorgaben mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Der Vertrag fordert die Einhaltung der Defizitkriterien bereits ab dem Jahr 2014.

- 28 Zur Ausgestaltung der automatischen Korrekturmechanismen auf nationalstaatlicher Ebene hat die EU-Kommission gemeinsame Grundsätze entwickelt. Auf Basis dieser Grundsätze und des Fiskalvertrages haben sich Bund und Länder auf „Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ geeinigt. Diese sollen zum Teil mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages rechtlich fixiert werden.
- 29 In ihren gemeinsamen Grundsätzen hat die EU-Kommission auch Vorgaben zur Errichtung einer nationalen Institution beschlossen, welche die Einhaltung der Defizitvorgaben im Vertragsstaat überwachen soll. Danach soll diese Institution gesetzlich verankert, frei von Einflussnahme und angemessen mit Ressourcen ausgestattet sein. Ferner soll sich das Benennungsverfahren der Mitglieder an deren Erfahrung und Kompetenz ausrichten. Derzeit ist vorgesehen, dem Stabilitätsrat diese Aufgabe zu übertragen.

## **5. Entwicklung der Haushaltseckwerte**

### **5.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt**

- 30 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2008 bis 2016 dar:

**Ansicht 9: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben**

Art der Einnahmen und Ausgaben	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	- Mio. € -								
<b>EINNAHMEN</b>									
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	10 652,8	9 698,4	10 479,6	10 832,9	11 615,6	11 787,3	12 211,0	12 617,0	13 059,0
Länderfinanzausgleich	3 267,0	3 067,3	2 923,5	2 616,4	3 433,4	3 242,0	3 349,0	3 449,0	3 529,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2 997,2	2 862,0	2 805,2	2 807,4	2 779,4	2 646,8	2 551,0	2 460,0	2 361,0
Sonstige Einnahmen <sup>1</sup>	4 875,0	2 882,8	4 684,0	5 241,7	5 261,8	4 792,7	4 797,0	4 735,0	4 697,0
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>-656,9</b>	<b>2 773,1</b>	<b>1 550,1</b>	<b>1 269,5</b>	<b>-574,8</b>	<b>484,9</b>	<b>150,0</b>	<b>-122,0</b>	<b>-427,0</b>
<b>Primäreinnahmen</b> = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	<b>20 795,5</b>	<b>19 448,3</b>	<b>20 031,9</b>	<b>20 623,4</b>	<b>22 391,9</b>	<b>21 871,8</b>	<b>22 323,0</b>	<b>22 683,0</b>	<b>23 074,0</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>21 135,1</b>	<b>21 283,6</b>	<b>22 442,3</b>	<b>22 767,9</b>	<b>22 515,5</b>	<b>22 953,7</b>	<b>23 058,0</b>	<b>23 139,0</b>	<b>23 219,0</b>
<b>AUSGABEN</b>									
Personalausgaben	6 288,5	6 281,9	6 460,2	6 606,7	6 759,6	6 876,6	6 985,0	7 071,0	7 220,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	10 757,0	10 939,8	11 183,3	11 503,4	11 619,4	11 705,3	11 783,0	11 757,0	11 639,0
Investitionsausgaben	1 446,5	1 543,4	1 772,5	1 533,8	1 377,4	1 568,0	1 424,0	1 400,0	1 400,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 303,0	2 233,3	2 207,7	2 225,5	2 096,6	2 308,9	2 364,0	2 414,0	2 465,0
Sonstige Ausgaben	340,1	285,2	818,7	898,6	992,1	401,3	564,0	583,0	779,0
Anpassung (Handlungsbedarf) <sup>2</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,6	-64,0	-86,0	-282,0
<b>Primärausgaben</b> = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	<b>18 550,6</b>	<b>18 805,8</b>	<b>19 461,0</b>	<b>19 684,1</b>	<b>19 795,1</b>	<b>20 184,1</b>	<b>20 226,0</b>	<b>20 259,0</b>	<b>20 287,0</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>21 135,1</b>	<b>21 283,6</b>	<b>22 442,3</b>	<b>22 767,9</b>	<b>22 845,1</b>	<b>22 953,7</b>	<b>23 056,0</b>	<b>23 139,0</b>	<b>23 221,0</b>
Primärsaldo	2 245,0	642,6	570,9	939,3	2 596,8	1 687,7	2 097,0	2 424,0	2 787,0

<sup>1</sup> Die im jährlichen Verlauf niedrigen Einnahmen im Jahr 2009 resultieren aus der haushaltsmäßigen Abwicklung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung.

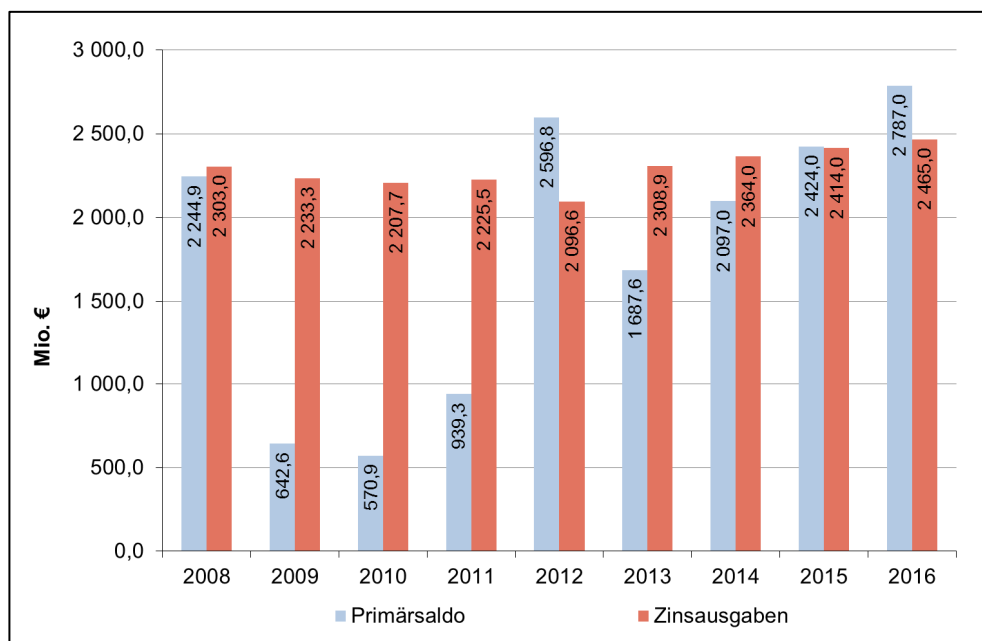
<sup>2</sup> einschließlich pauschaler Mehr- und Minderausgaben

Aufgrund der konjunkturellen Erholung verbesserte sich die Einnahmesituation des Landes im Jahr 2012 weiter. Gegenüber dem Jahr 2011 erhöhten sich allein die Steuereinnahmen nach dem vorläufigen Jahresabschluss um rd. 783 Mio. €. Ausgabeseitig ist festzustellen, dass die Primärausgaben rd. 658 Mio. € unter der Veranschlagung liegen. Aufgrund dieses Jahresergebnisses konnte das Land im Jahr 2012 ohne Nettokreditaufnahme auskommen.

## 5.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

- 31 Der Primärsaldo zeigt auf, inwieweit im Landeshaushalt die bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Vermögensaktivierungen (Primäreinnahmen) zur Deckung der bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsaufwendungen (Primärausgaben) ausreichen. Die folgende Ansicht veranschaulicht die Entwicklung des Primärsaldos und der Zinsausgaben des Landes:

**Ansicht 10: Primärsaldo und Zinsausgaben**



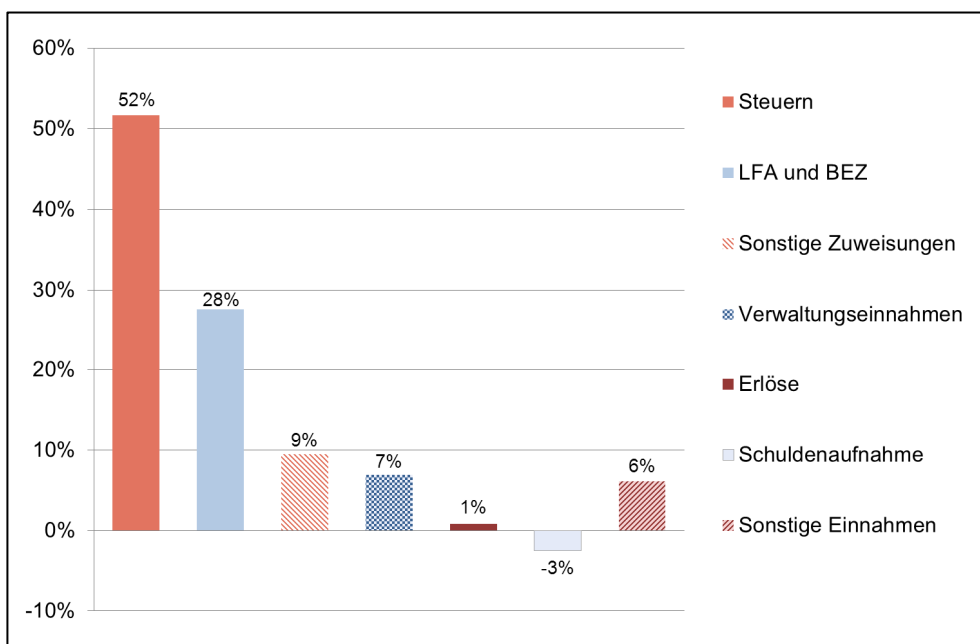
Es ist erkennbar, dass bis zum Jahr 2016 ein deutlich steigender Primärüberschuss erzielt werden soll. Aufgrund der im Jahr 2012 erheblich über den Planungen liegenden Einnahmen und der gesunkenen Ausgaben wurde ein Primärüberschuss erzielt, der fast 1 Mrd. € über dem geplanten Wert von 1 531,6 Mio. € liegt. Der Primärüberschuss übersteigt damit erstmals seit vielen Jahren die Höhe der Zinsausgaben. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass sich der außergewöhnliche Jahresabschluss 2012 in den folgenden Jahren wiederholt. Nach der Finanzplanung 2012 bis 2016 wird erst im Jahr 2015 der Primärüberschuss wieder die Höhe der Zinsaufwendungen des Landes erreichen und im Jahr 2016 sogar übersteigen. Dennoch wird weiterhin etwa jeder zehnte Euro für die Zinszahlungen verwendet.

- 32 Die Senatsverwaltung für Finanzen geht in ihrer Finanzplanung weiterhin davon aus, dass das gegenwärtige niedrige Zinsniveau noch anhält und die Zinsausgaben zumindest bis zum Jahr 2013 nicht das Niveau des Jahres 2007 überschreiten werden. Dabei ist sie sich der Unwägbarkeiten der Zinsentwicklung bewusst. Um das mögliche Risiko der Größenordnung nach zu erfassen, hat die Senatsverwaltung in der Finanzplanung daher drei Szenarien für alternative Zinsentwicklungen dargestellt. Danach ergibt sich bereits bis zum Jahr 2016 eine Spreizung der jährlichen Zinsausgaben zwischen 2,465 Mrd. € (Wert der Finanzplanung) und 3,089 Mrd. € (Wert des Schock-Szenarios), mithin eine Differenz von 624 Mio. €. Selbst wenn die Differenz in den beiden anderen Szenarien nur bei 156 bis 312 Mio. € liegt, würden sich relevante Auswirkungen auf den Haushalt ergeben. Umso wichtiger ist es daher, dass der Senat den eingeschlagenen Konsolidierungskurs unter den zurzeit günstigen Bedingungen der konjunkturellen Entwicklung und der Kapitalmarktzinsen strikt fortsetzt.

### 5.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 33 Über drei Viertel der Einnahmen des Landes wurden im Jahr 2012 aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen erzielt.

**Ansicht 11: Einnahmestruktur im Jahr 2012**

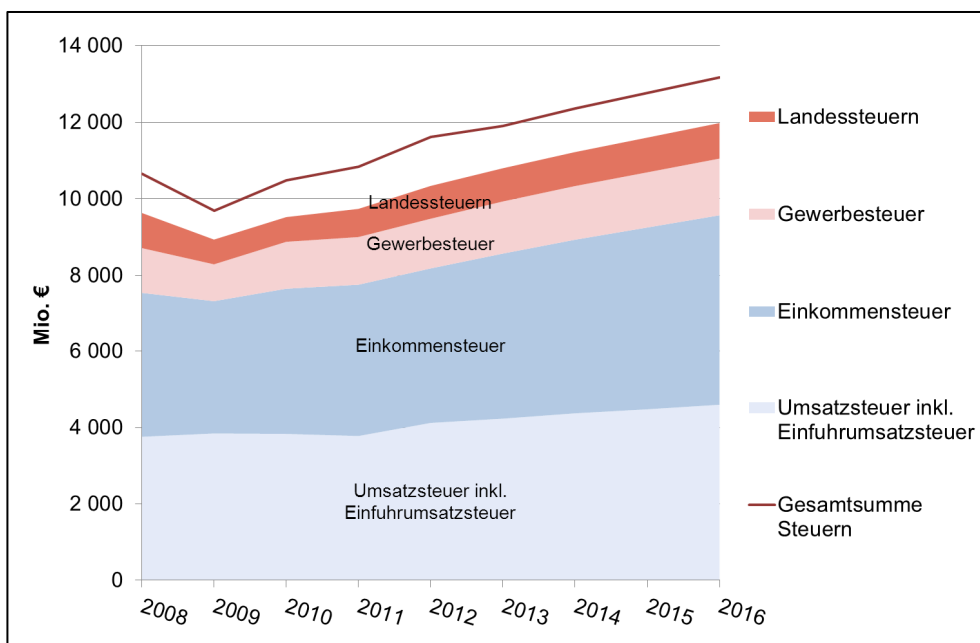


Die Einnamemstruktur zeigt die starke Abhängigkeit des Landes von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen und von bundesstaatlichen Hilfen; nur 7 v. H. der Einnahmen resultieren aus Verwaltungseinnahmen bzw. aus eigener wirtschaftlicher Tätigkeit. Insofern bedrohen mögliche Einnahmeausfälle aufgrund von Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene direkt den weiteren Konsolidierungskurs des Landes Berlin.

Nach der Steuerschätzung vom November 2012 wird in den folgenden Jahren mit jährlich mehr als 200 Mio. € Mehreinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen gegenüber der Finanzplanung 2012 bis 2016 gerechnet. Noch in der Finanzplanung vom September 2012 ging der Senat lediglich von steigenden Steuereinnahmen und in geringem Umfang von steigenden sonstigen Zuweisungen aus.

- 34 Die Entwicklung ausgewählter **Steuereinnahmen** stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2012 für die Jahre 2008 bis 2016 wie folgt dar:

**Ansicht 12: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen<sup>1,2,3</sup>**



<sup>1</sup> 2012 gemäß Nachweisung des Landes Berlin (gesamt) über Aufkommen und Einnahmen an Steuern

<sup>2</sup> Jahre 2013 bis 2016 gemäß Steuerschätzungen vom Mai und November 2012

<sup>3</sup> Zuordnung gemäß Gruppierungsübersicht

Die Umsatzsteuer ist im Jahr 2012 mit 4 122 Mio. € die größte Steuereinnahmequelle. Danach folgen mit 4 065 Mio. € die Einkommensteuer und mit 1 297 Mio. € die Gewerbesteuer. In den Steuerschätzungen wird zwar von weiter steigenden Steuereinnahmen ausgegangen, eine Steigerung wie im abgelaufenen Jahr 2012 gegenüber dem Jahr 2011 wird es danach aber nicht geben.

#### 5.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 35 Auch mit der Finanzplanung 2012 bis 2016 hält der Senat an der langfristigen Strategie fest, den Ausgabenzuwachs auf durchschnittlich jährlich höchstens 0,3 v. H. zu begrenzen. Ein Auszug aus der dortigen Eckwertetabelle verdeutlicht jedoch, dass diese Zielvorgabe nur erreicht wird, weil der Senat nicht die deutlich höheren bereinigten Ausgaben zugrunde legt, sondern eine um bestimmte Sachverhalte bereinigte „angestrebte Ausgabenlinie“. In dieser „angestrebten Ausgabenlinie“ sind aber z. B. die Ausgaben für den Flughafen Berlin Brandenburg (BER) und auch geplante Ausgabenreduzierungen („Handlungsbedarf“) nicht enthalten.

#### Ansicht 13: Ermittlung der (landesinternen) angestrebten Ausgabenlinie<sup>1</sup>

Bereinigungsrechnung für angestrebte Ausgabenlinie	2012	2013	2014	2015	2016
	- Mio. € -				
<b>bereinigte Ausgaben (Abgrenzung Stabilitätsrat)</b>	<b>22 635</b>	<b>22 493</b>	<b>22 653</b>	<b>22 759</b>	<b>23 034</b>
abzüglich					
Übernahme Grundsicherung durch den Bund	92	194	284	293	302
Bildungs- und Teilhabepaket	80	80	80	80	80
BIH/berlinovo	140	140	0	0	0
Flughafen BER	444				
Maßnahmen zur dauerhaften Stärkung der Einnahmekraft	38	50	50	50	50
verbleibender Handlungsbedarf	0	0	64	86	282
<b>angestrebte Ausgabenlinie</b>	<b>21 841</b>	<b>22 029</b>	<b>22 175</b>	<b>22 250</b>	<b>22 320</b>
Zuwachsrate in v. H.		0,9	0,7	0,3	0,3
zum Vergleich: <b>0,3 %-Ausgabenlinie</b>	<b>22 041</b>	<b>22 109</b>	<b>22 175</b>	<b>22 250</b>	<b>22 320</b>

<sup>1</sup> Finanzplanung 2012 bis 2016, S. 55

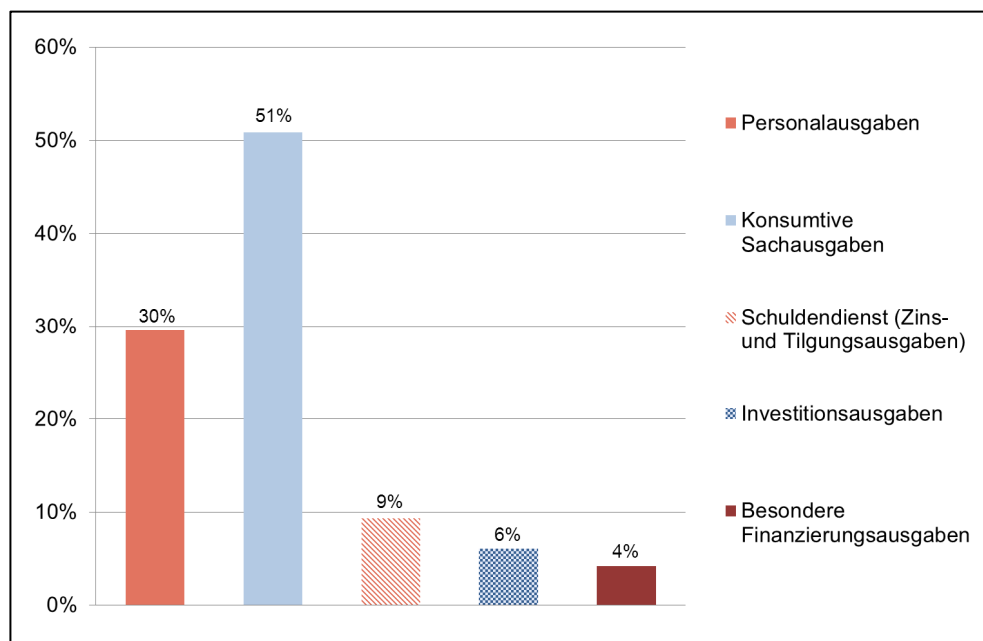
Selbst bei dieser „angestrebten Ausgabenlinie“ wird mit durchschnittlich 0,5 v. H. ein höheres durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum als 0,3 v. H. erreicht. Dies verdeutlicht, dass der Senat mit den Fortschreibungen hinter seinen ursprünglichen Konsolidierungsplanungen vom August 2009 zurückbleibt. Der Rechnungshof hält es weiterhin für nicht zielführend, durch Herausrechnung einzelner Tatbestände eine Ausgabenlinie



zu definieren, die nicht realistisch ist (vgl. Vorjahresbericht, T 37). Zugleich erwartet er - wie der Stabilitätsrat -, dass der ursprünglich geplante Ausgabepfad weitgehend beibehalten wird, damit die weitere Konsolidierung des Landeshaushalts nicht gefährdet wird.

- 36 Die einzelnen Ausgabearten unterscheiden sich hinsichtlich ihres Anteils an den Gesamtausgaben sehr stark voneinander; zugleich steigen sie mit unterschiedlicher Dynamik an. Für das Jahr 2012 ergibt sich folgende Ausgabenstruktur:

**Ansicht 14: Ausgabenstruktur im Jahr 2012**



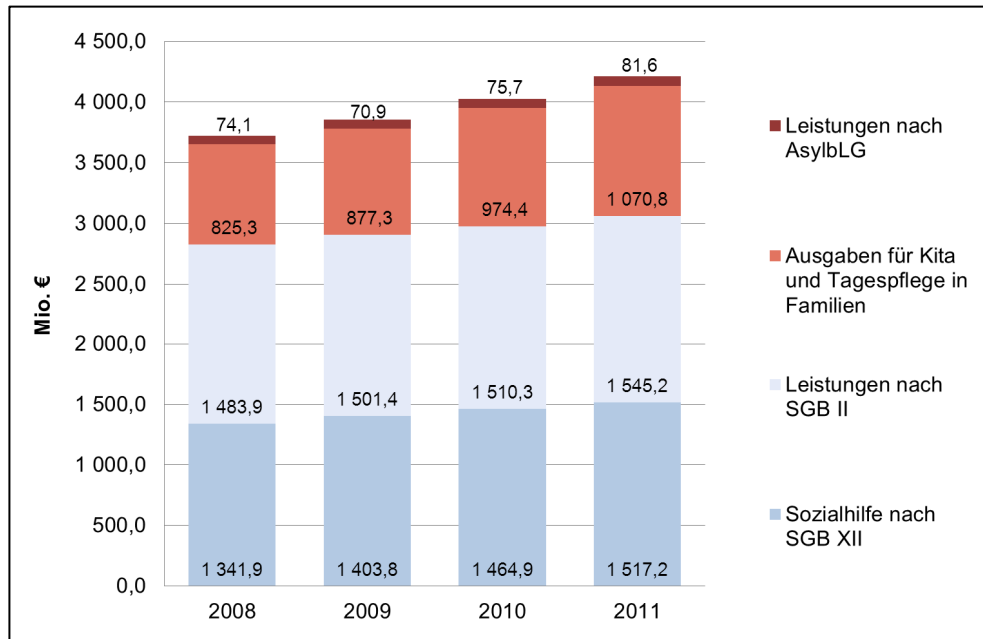
- 37 Auch im Jahr 2012 stellten die **konsumtiven Sachausgaben** mit 51 v. H. den größten Ausgabeblock dar. Sie setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen, wobei die Zuweisungen und Zuschüsse einen Anteil von über 80 v. H. haben. Wesentlicher Bestandteil der Zuweisungen und Zuschüsse sind die Transferausgaben (einschließlich der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung) und die Zuschüsse u. a. für die Hochschulen und den öffentlichen Nahverkehr.

**Ansicht 15: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben**

Art der Ausgaben	2008	2009	2010	2011	2012
	- Mio. € -				
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	10 757,0	10 939,8	11 183,3	11 503,4	11 619,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v. H.		+1,7	+2,2	+2,9	+1,0
darunter:					
Sächliche Verwaltungsausgaben	2 342,8	2 406,8	2 382,7	2 469,6	2 445,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v. H.		+2,7	-1,0	+3,6	-1,0
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	8 414,2	8 533,1	8 800,6	9 033,8	9 174,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v. H.		+1,4	+3,1	+2,6	+1,6
nachrichtlich: Transferausgaben <sup>1</sup>	4 326,9	4 525,6	4 721,2	4 910,4	5 091,3
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v. H.		+4,6	+4,3	+4,0	+3,7

<sup>1</sup> laut Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet

- 38 In den Jahren 2008 bis 2012 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich an. Nach der Finanzplanung 2012 bis 2016 wird ein weiterer durchschnittlicher Anstieg von 0,7 v. H. pro Jahr erwartet. Dieser Anstieg beruht zu einem großen Teil auf den stetig zunehmenden **Transferausgaben**.

**Ansicht 16: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Sozialdaten des Gesundheits- und Sozialinformationssystems (GSI) der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales im Internet

Die Ansicht verdeutlicht, dass insbesondere

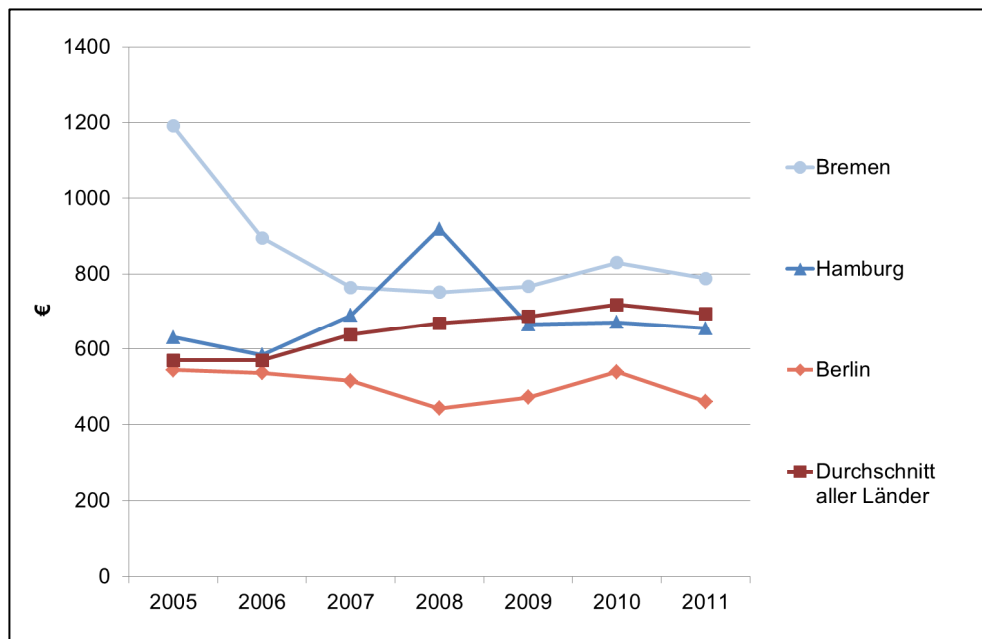
- die Sozialhilfe nach SGB XII (u. a. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Grundsicherung und Hilfe zur Pflege),
- die Leistungen nach SGB II (u. a. Kosten der Unterkunft und Heizung) sowie
- die Ausgaben für Kindertagesbetreuung und Tagespflege in Familien

dieses Wachstum der Transferausgaben bestimmen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht (vgl. auch T 166 ff.).

39 Die **Investitionsausgaben** des Jahres 2012 bewegen sich mit einem Anteil von 6 v. H. an den Gesamtausgaben (vgl. Ansicht 14) auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Bezogen auf die Einwohnerzahl lagen sie in den letzten Jahren deutlich unter dem Niveau des Länderdurchschnitts, obwohl Berlin noch bis zum Jahr 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft, aber auch zum Schließen der Infrastrukturlücke erhält.

In jährlichen Fortschrittsberichten weisen die Länder nach, inwieweit sie die Solidarpaktmittel bestimmungsgemäß eingesetzt haben. In seinem Beschluss für das Berichtsjahr 2011 stellte der Stabilitätsrat lediglich für die ostdeutschen Flächenländer eine nahezu vollständige solidaripaktgerechte Verwendung der SoBEZ fest. Demgegenüber konnte das Land Berlin für das Jahr 2011 nach dem maßgeblichen Nachweisschema des Bundes eine sachgerechte Verwendung nur für 16 v. H. der SoBEZ aufzeigen.

### Ansicht 17: Investitionsausgaben je Einwohner<sup>1</sup>

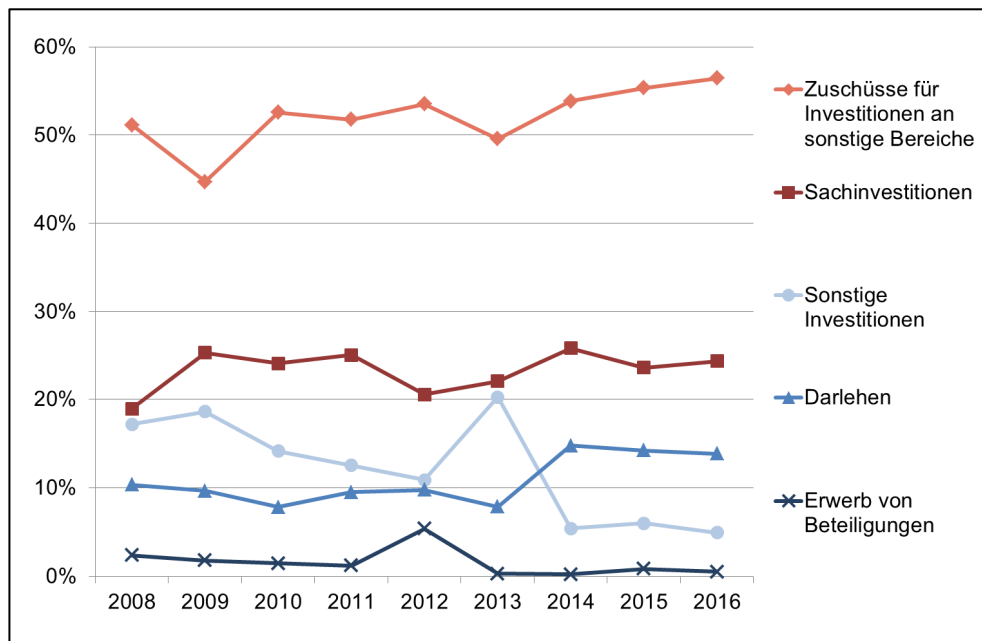


<sup>1</sup> Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für die Jahre 2005 bis 2011

Aus der vorstehenden Ansicht ist erkennbar, dass Berlin seit dem Jahr 2008 nicht nur unter dem Durchschnitt aller Länder liegt, sondern auch deutlich unter den Investitionsausgaben je Einwohner der Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Der Senat sieht in dem geringen Investitionsniveau laut aktuellem Fortschrittsbericht für das Jahr 2011 u. a. einen „Ausdruck einer weiterhin strikten Politik zur Begrenzung der Ausgabenzuwächse“. Zudem zweifelt er an der Aussagekraft des Betrages der Investitionen je Einwohner an sich.

- 40 Bedenklich ist aber nicht nur die über Jahre geringe Höhe der Investitionsausgaben, sondern vor allem deren Zusammensetzung. Die nachfolgende Ansicht zeigt die Struktur der Investitionsausgaben für die Jahre 2008 bis 2016:

**Ansicht 18: Entwicklung der Struktur der Investitionsausgaben**

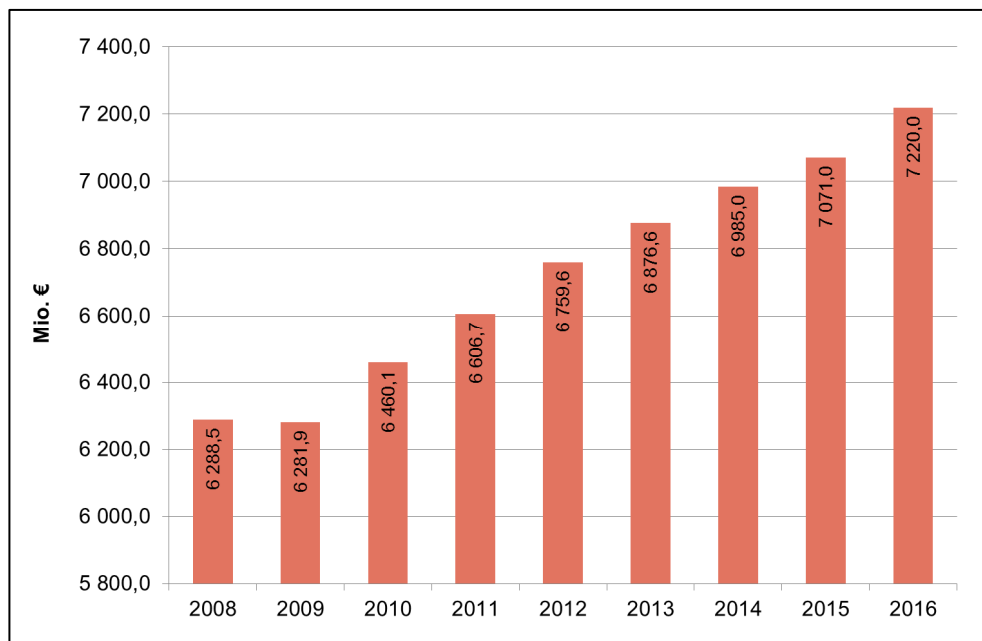


Die Struktur der Investitionsausgaben ist im Finanzplanungszeitraum Schwankungen unterworfen. Die Investitionsausgaben des Jahres 2012 sind 646 Mio. € niedriger als noch im NHG 12/13 veranschlagt. Dies ist nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen darauf zurückzuführen, dass Bauausgaben von 81 Mio. € nicht geleistet wurden. Zugleich unterschreiten die sonstigen investiven Ausgaben den Plan um 565 Mio. €. Ursächlich hierfür ist insbesondere, dass Mittel von 373 Mio. € für den Flughafen BER nicht kassenwirksam geworden sind.

- 41 Der Anteil der **Sachinvestitionen** an den Investitionsausgaben erhöhte sich von 18,9 v. H. im Jahr 2008 auf 25,0 v. H. im Jahr 2011. Im Jahr 2012 sank er wieder auf 20,5 v. H. Er soll nach der aktuellen Finanzplanung in den folgenden Jahren nur leicht steigen. Trotz dieses Anstiegs ist der geringe Anteil der Sachinvestitionen problematisch. Zwar lagen die Sachinvestitionen im Jahr 2011 im Stadtstaat Bremen auf einem noch niedrigeren Niveau als in Berlin, in Hamburg aber deutlich höher. Beide Länder erhalten aber im Gegensatz zum Land Berlin keine SoBEZ. Vergleicht man den Anteil an Sachinvestitionen in Berlin mit dem in den Flächenländern Ost, liegt dieser in Berlin ebenfalls unter dem Anteil in diesen Flächenländern. Auch in Nordrhein-Westfalen, das seit dem Jahr 2007 die niedrigsten Investitionsausgaben je Einwohner hat, liegt der Anteil für Sachinvestitionen darüber.

- 42 Deutlich mehr Investitionsmittel fließen in **Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche**. Im Jahr 2012 waren es 53,5 v. H. aller Investitionsmittel. Bis zum Jahr 2016 soll sich der Anteil auf 56,4 v. H. erhöhen. Die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche beinhalten u. a. Ausgaben, die vom Bund oder der EU anteilig gefördert werden, Ausgaben für Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs und Zahlungen an die Träger von Krankenhäusern und anderen Einrichtungen für Investitionen.
- 43 Der Rechnungshof sieht in dem geringen Anteil der Sachinvestitionen nach wie vor die Gefahr, dass notwendige Investitionen zulasten zukünftiger Haushalte und Generationen verschoben werden. Er hält an seiner Forderung fest, insbesondere die vom Bund bis zum Jahr 2019 bereitgestellten Mittel verstärkt zum Abbau der Infrastrukturlücke einzusetzen (vgl. Vorjahresbericht, T 42).
- 44 Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren im Jahr 2012 mit 30 v. H. der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 14). Sie stellen sich im Zeitraum 2008 bis 2016 wie folgt dar:

#### Ansicht 19: Entwicklung der Personalausgaben



Allein in den Jahren 2008 bis 2012 sind die Personalausgaben trotz weiteren Stellenabbaus um rd. 470 Mio. € angestiegen. Ursachen hierfür sind das Auslaufen des Anwendungstarifvertrages und die damit einhergehenden Erhöhungen der Entgelte sowie die Erhöhungen der Besoldungen und im Jahr 2012 die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesarbeitsgerichts zur Altersdiskriminierung im Tarifbereich.

- 45 Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch die Zahlungen der Gehälter, Entgelte und Versorgungsausgaben bestimmt. Die folgende Ansicht stellt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben in den Jahren 2008 bis 2012 dar:

#### Ansicht 20: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2008	2009	2010	2011	2012
	- Mio. € -				
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	20,7	20,6	21,7	22,8	23,6
Gehälter und Entgelte	4 744,7	4 723,1	4 852,9	4 927,0	5 028,8
Versorgungsbezüge	1 201,9	1 224,7	1 249,3	1 295,4	1 341,4
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	320,3	312,2	334,8	360,4	352,8
Personalbezogene Sachausgaben	1,0	1,3	1,5	1,1	13,0 <sup>1</sup>
Personalausgaben (insgesamt)	6 288,5	6 281,9	6 460,1	6 606,7	6 759,6

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

Die im Jahr 2012 geplanten Ausgaben für Bezüge, Entgelte etc. wurden um insgesamt 78,3 Mio. € unterschritten. Maßgeblich hierfür waren erforderliche Einsparungen aufgrund der pauschalen Minderausgaben, die mit -79,6 Mio. € im Haushalt für das Jahr 2012 veranschlagt waren. Trotz dieser Einsparungen liegen die Personalausgaben des Jahres 2012 um rd. 153 Mio. € über dem Vorjahresbetrag.

- 46 Der Senat will entsprechend den Richtlinien der Regierungspolitik den **Personalbestand** der Berliner Verwaltung weiter reduzieren. Die Zielzahl nach der Finanzplanung 2012 bis 2016 sind 100 000 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Dies entspricht einer Reduzierung um 5 306 VZÄ (5 v. H.) in diesen Jahren. Dabei sind für die Hauptverwaltung Einsparungen von 3 995 VZÄ (4,8 v. H.) und in den Bezirken von 1 311 VZÄ (6,2 v. H.) zu erbringen.

Den Personalausgaben kommt wegen ihres Umfangs bei der Konsolidierung des Haushalts weiterhin eine wesentliche Bedeutung zu. Ziel muss eine Personalausstattung sein, die strikt an einer effizienten Aufgabenerfüllung ausgerichtet ist.

## 6. Weitere Haushaltsrisiken

- 47 Wie zuvor dargestellt, gibt es Risiken, die den Landeshaushalt negativ beeinflussen können. Bereits erwähnt wurden in diesem Zusammenhang das Zinsänderungsrisiko und der geringe Anteil der Investitionsausgaben, ins-

besondere der Sachinvestitionen. Darüber hinaus gibt es aber weitere Faktoren, die Risiken für den Haushalt bergen. Der Rechnungshof weist an dieser Stelle auf drei Beispiele hin.

- 48 Der erst im Juni 2012 beschlossene Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2012/2013 musste bereits im November 2012 durch ein Nachtragshaushaltsgesetz geändert werden. Hintergrund war der **zusätzliche Finanzbedarf für die Inbetriebnahme des Flughafens BER** von 1,2 Mrd. €, von dem 444 Mio. € auf Berlins 37%igen Gesellschaftsanteil entfallen. Nach Angaben des Senats waren die zusätzlichen Mittel erforderlich für den Schallschutz, weitere Baumaßnahmen im Zuge der Fertigstellung des Flughafens sowie für Ausgaben, die im Zusammenhang mit dessen erheblich verspäteter Inbetriebnahme anfallen.

Darüber hinaus ist nicht absehbar, welcher weitere Finanzbedarf für den Flughafen BER entstehen wird.

- 49 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2011 (T 15) seine Besorgnis über eine „Rekommunalisierung“ von ehemals landeseigenen Unternehmen, z. B. hinsichtlich des **Rückkaufs der privaten Anteile an den Berliner Wasserbetrieben**, geäußert. Er hatte darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der enormen Verschuldung des Landes nicht zu erkennen sei, wie derartige Vorhaben ohne erhebliche finanzielle Belastungen bzw. Risiken realisiert werden könnten.

Inzwischen ist der Kaufvertrag über den Erwerb des Gesellschaftsanteils der RWE Aqua GmbH an der RWE-Veolia Berlinwasser Beteiligungs GmbH geschlossen worden. Zu einem Kaufpreis von 618 Mio. € erwarb das Land den 50%igen Gesellschaftsanteil der RWE Aqua GmbH und erhöhte damit seine wirtschaftliche Beteiligung an der Berlinwasser Gruppe von 50,1 v. H. auf 75,05 v. H.

Die Abwicklung der Transaktion übernimmt eine zu diesem Zweck aktivierte Vorratsgesellschaft der IBB als landeseigene Erwerbs- und Finanzierungsgesellschaft. Zur Absicherung des von dieser für den Anteilserwerb aufzunehmenden Kredits wird das Land Berlin eine Bürgschaft in Höhe von 700 Mio. € gewähren<sup>7</sup>. Die Tilgungs- und Zinszahlungen für den Kredit sollen vollständig aus den auf den Gesellschaftsanteil entfallenden Gewinnen geleistet werden.

Erklärtes Ziel dieses Rückkaufs war die Stabilisierung bzw. Senkung des Wasserpreises für die Bürger Berlins. Wird dieses Ziel erreicht, hat dies jedoch direkt Auswirkung auf die Gewinnanteile dieser Gesellschaft und führt dazu, dass die Tilgungsleistungen geringer ausfallen. Dementsprechend besteht das Risiko, dass das Land Zahlungen aus der übernommenen

<sup>7</sup> Das Abgeordnetenhaus hat mit Beschluss vom 25. Oktober 2012 gemäß § 3 Abs. 10 HG 12/13 der Gewährung einer Bürgschaft über 700 Mio. € zugestimmt (Plenarprotokoll 17/19, S. 1882).



nen Bürgschaftsverpflichtung leisten muss, was wiederum den Landeshaushalt belasten würde.

- 50 Darüber hinaus beabsichtigt das Land, nach den Richtlinien der Regierungspolitik 2011 bis 2016 bei der Vergabe der Strom- und Gasnetzkonzessionen einen stärkeren Einfluss auf die Investitions- und Preispolitik künftiger Netzbetreiber zu erhalten. Hierzu hat Berlin das Unternehmen „**Berlin Energie**“ als Betrieb nach § 26 LHO gegründet, mit dem es sich an den Vergabeverfahren beteiligen wird. Parallel dazu soll ein **kommunales Stadtwerk** gegründet werden, das die bisher bei verschiedenen Landesbeteiligungen angesiedelte Stromerzeugung bündelt. Mit beiden Unternehmen soll u. a. eine kostengünstige und ökologisch vorteilhafte Versorgung sichergestellt werden.

Die betriebswirtschaftlichen Risiken bestehen für die Landesunternehmen insbesondere in der Finanzkalkulation (z. B. Kaufpreis des Energienetzes, zusätzliche Investitionsbedarfe, Höhe des Netzentgelts), aber auch in der Personalwirtschaft. Hinzu kommt, dass Landesunternehmen nicht nur wirtschaftlichen Zielen verpflichtet sind.

Im Bereich der Netze gibt es durch das Konzessionsverfahren einen Wettbewerb um das Netz in einem regulierten Markt. Hier kann Berlin durch die von ihm aufzustellenden Kriterien für die Vergabe seinen Einfluss geltend machen. So können die von Berlin verfolgten Ziele im Rahmen des gesetzlich Möglichen realisiert und gleichzeitig das wirtschaftliche Risiko minimiert werden. Insofern ist sorgfältig abzuwägen, ob Berlin selbst als Netzbetreiber auftreten sollte. Im Bereich der Stromerzeugung gibt es Anbieter, die den Kunden nicht nur preisliche, sondern auch ökologische Alternativen für ihren Strombezug bieten. Für den Rechnungshof ist nicht erkennbar, dass es angesichts möglicher Risiken für den Landeshaushalt für Berlin notwendig ist, eigene wirtschaftliche Aktivitäten zu entfalten.

## 7. Zusammenfassung

- 51 **Der Rechnungshof erwartet insbesondere im Zusammenhang mit der neuen Schuldenregel des Grundgesetzes, dem Auslaufen des Solidarpakts und den gebotenen Konsolidierungsverpflichtungen, dass**
- **der Anstieg der Steuereinnahmen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung konsequent zur Verringerung der Nettokreditaufnahme und Schuldentilgung genutzt wird (T 15, 24) und**
  - **insbesondere die Ausgaben für Sachinvestitionen ein stärkeres Gewicht erhalten, damit die bestehende Infrastrukturlücke abgebaut werden kann (T 43).**

**Der Rechnungshof erwartet ferner, dass bei der Fortschreibung der Sanierungsplanung für die Jahre 2012 bis 2016**

- **eine realistische Ausgabenlinie auf der Grundlage einer vergleichbaren Zahlenaggregation dargestellt und**
- **der ursprünglich geplante Ausgabepfad mit Steigerungen von jährlich durchschnittlich 0,3 v. H. konsequent eingehalten wird (T 24, 35).**

### III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2011

#### 1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2011

*Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist unvollständig und fehlerbehaftet. Dennoch kann der Rechnungshof sie nachvollziehen.*

#### Haushaltsplan

52 Der Haushaltsplan 2011 ist durch das HG 10/11 vom 17. Dezember 2009 in Einnahmen und Ausgaben auf 22 575 656 900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 192 839 700 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 15 707 258 500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 130 451 700 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 6 868 398 400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 62 388 000 € 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)

53 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 2011 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 25. September 2012 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 28. September 2012 vor (Drs 17/0558). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist bis zum 30. September 2012 insoweit eingehalten. Die dem Abgeordnetenhaus vom Senat als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigen-

betrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat dieser jedoch in acht Fällen nicht fristgerecht vorgelegt. Der Rechnungshof erwartet vom Senat 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, wenn auch verspätet, 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.

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

## Haushaltsrechnung

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

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu die Daten des Haushaltswesens und des Kassenwesens miteinander abgeglichen und vorgenommene Bereinigungen dokumentiert. Bei den Ist-Beträgen aufgedeckte Differenzen wurden vollständig geklärt.

Bei den Soll-Beträgen konnten nicht alle Differenzen bereinigt werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu mit Schreiben vom 27. März 2012 und vom 21. Mai 2012 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2011 beizufügenden Anlage (**Nachweisung der Kassenreste**) die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach ihrer Feststellung beruhen die Abweichungen jeweils auf falschen Summen bei den Anordnungssollbeträgen. In der Nachweisung sind danach das Anordnungssoll und die Kassenreste jeweils insgesamt um 37 041,02 € zu gering ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Nachweisung der Kassenreste auch unter Berücksichtigung der genannten Schreiben nicht alle Fälle umfasst. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Kassenreste für Nebenforderungen von 1 459 905,80 €. In der Nachweisung der Kassenreste fehlen somit Beträge von insgesamt 1 496 946,82 €.

- 56 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2011 folgendes Abschlussergebnis aus:

**Ansicht 21: Gesamtergebnis**

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	22 767 871 815,13	22 767 871 815,13
verbliebene Haushaltsreste	0,00	279 387 733,91
<b>Rechnungssoll</b>	22 767 871 815,13	23 047 259 549,04
Ansatz	22 575 656 900,00	22 575 656 900,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	265 816 496,58
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+ 142 279 507,46	(+ 142 279 507,46
<b>Gesamtsoll</b>	22 717 936 407,46	22 983 752 904,04
Differenz günstiger	49 935 407,67	
Differenz ungünstiger		63 506 645,00
<b>Fehlbetrag nach der Rechnung</b>	13 571 237,33	

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis des Haushaltsabschlusses (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO) stimmt mit dem o. g. Fehlbetrag überein. Die Rechnungsübersicht, als Ergebnis der Buchführung, enthält bezüglich der Haushaltsreste aus Vorjahren einen höheren Endbestand. Die Abweichung resultiert gemäß der Vorbemerkung (vgl. Druckstück, S. 3, 76 und 224) der Senatsverwaltung für Finanzen aus einer von ihr zum Ausgleich des Jahresfehlbetrages 2009 der Hauptverwaltung veranlassten unzulässigen Sollstellung als Haushaltsreste, die aber als außerplanmäßige Ausgaben hätte gebucht werden müssen. Die in der Buchführung ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 292 787 145,48 € weichen in der Folge von den in der Haushaltsrechnung des Vorjahres ausgewiesenen verbliebenen Haushaltsresten um den in der Vorbemerkung genannten Betrag von 26 970 648,90 € ab. Während die Buchführung mit einem (nicht zutreffenden) Überschuss von 13 399 411,57 € abschließt, weist das rechnungsmäßige Jahresergebnis den um die genannten 26 970 648,90 € ungünstigeren korrekten Fehlbetrag von 13 571 237,33 € aus. Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen in der Vorlage der Haushaltsrechnung (Drs 17/0558) zwar die korrekten Beträge ausweist, aber die Abweichungen gegenüber der Buchführung verschweigt. Darüber hinaus hätte der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Abweichungen zumindest zusätzlich in den betroffenen Tabellen des Druckstücks durch Fußnoten erläutert.

- 57 Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 22 767 871 815,13 € betragen.

Dieser Ausgleich wurde am 14. März 2012 durch Umbuchung von insgesamt 42 916 872,20 € des im Haushaltsjahr 2012 aufgenommenen Darlehens in das Haushaltsjahr 2011 erzielt.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 71 873 728,07 € ab. Dies beruht auf den aus den Jahren 2008 und 2009 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“ (Fehlbeträgen) der Bezirke Mitte, Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf. Im Haushaltsjahr 2011 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2009 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2009 ausgewiesenen Betrag von 9 265 039,41 € nicht.

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

**Ansicht 22: 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.
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
2011	+325,6	+1,4	+1,2	0	+324,4	+4,6

**Ansicht 23: 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.
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
2011	+325,6	+1,4	+89,3	+0,6	+236,3	+3,3

59 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit -1 113 874 970,41 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2008 wie folgt:

**Ansicht 24: Finanzierungssaldo**

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2008	+981,0
2009	-1 438,3
2010	-1 413,6
2011	-1 113,9

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

Die **Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2009 der Bezirke Mitte und Marzahn-Hellersdorf** wurden wegen der entsprechenden Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln in die Berechnung des Finanzierungssaldos einbezogen. Beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist hingegen ausgewiesen, dass davon ein Betrag von 9 265 039,41 € faktisch noch nicht ausgeglichen ist. Der Rechnungshof hat die damit einhergehende Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in früheren Jahresberichten bemängelt (letztmalig Vorjahresbericht, T 52). Den Bezirken wurde auf der Grundlage von Konsolidierungskonzepten gestattet, den Ausgleich ihrer Fehlbeträge über Jahre zu strecken. Das Abgeordnetenhaus hat den Verstoß hingenommen. Mit dem Ausweis als haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist der Haushaltsrechnung der nicht ausgeglichene Betrag zu entnehmen. Um 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 63 284 440,11 € 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 weiterhin 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 47 252 680,94 €.

- 60 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO beträgt nach der Buchführung wie in der Rechnungsübersicht als Abschlussergebnis ausgewiesen plus 13 399 411,57 € (vgl. Druckstück, S. 87). Unter Berücksichtigung der in T 56 genannten unzulässigen Buchung der Senatsverwaltung für Finanzen ergibt sich jedoch der in der Haushaltsrechnung mit minus 13 571 237,33 € ausgewiesene Fehlbetrag (vgl. Druckstück, S. 227).

Das von der Senatsverwaltung für Finanzen in der Haushaltsrechnung mit -288 652 773,32 € (Fehlbetrag) ausgewiesene rechnungsmäßige Gesamtergebnis entspricht nicht der korrekten Höhe (vgl. Druckstück, S. 227). Bei der Berechnung wurde nicht entsprechend § 83 Nr. 1 Buchstabe b LHO das gesamte kassenmäßige Gesamtergebnis von -71 873 728,07 € berücksichtigt, sondern nur der Teilbetrag von -9 265 039,41 € (vgl. T 57 Abs. 3). Der Teilbetrag der im Haushaltsjahr 2010 nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisse von -62 608 688,66 € fehlt. Das nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO korrekte rechnungsmäßige Gesamtergebnis beläuft sich auf einen Fehlbetrag von 351 261 461,98 €. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig in die Berechnung des rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses das gesamte ermittelte kassenmäßige Gesamtergebnis einbezieht.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2008 wie folgt verändert:

#### Ansicht 25: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2008	-15,4	+32,0	-47,5
2009	-70,6	-96,1	+25,4
2010	-18,3	+25,3	-43,5
2011	-13,6	-57,5	+44,0

- 61 Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten **Verwahrungen und Vorschüsse** ausgewiesenen Summen stimmen nicht mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden, überein. Zum einen hat die Kosteneinziehungsstelle der Justiz (KEJ) einen gegenüber den Büchern um 15 253,72 € höheren Bestand nicht abgewickelter Verwahrungen gemeldet, der so in die Nachweisung einfließt. Zum anderen wurden die Kassenfehlbeträge der KEJ von 1 017,75 € versehentlich nicht bei den abgewickelten Vorschüssen berücksichtigt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Differenzen geklärt und bereinigt werden.
- 62 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.

Aufgrund der in der Vorbemerkung (vgl. Druckstück, S. 3, 76 und 224) beschriebenen fehlerhaften Verwendung eines Buchungstextschlüssels und des Verzichts auf den erneuten Ausdruck der Tabellen weist die im Druck-



stück abgebildete, die Hauptverwaltung betreffende Gesamtnachweisung um 26 970 648,90 € zu geringe außerplanmäßige Ausgaben aus (Tabelle 112 S. 232 ff.). In der manuell erstellten Gesamtnachweisung und im Abschlussbericht ist dieser Betrag dagegen berücksichtigt (Druckstück, S. 246 und 19).

Bei den Bezirken werden die in den Nachweisungen der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan korrekt dargestellten Beträge in den Rechnungsnachweisungen um insgesamt 64 640 976,00 € zu niedrig ausgewiesen. Dies beruht darauf, dass bei der Erstellung der Rechnungsnachweisungen in Zusammenhang mit Ergänzungsplänen stehende Buchungen falsch ausgewertet wurden. Zum einen wurden bei den Bezirken Mitte, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau, Treptow-Köpenick und Marzahn-Hellersdorf Einnahmetitel mit Sollzugängen in Höhe von 76 934 600,00 € unzutreffend mit berücksichtigt. Zum anderen blieben bei den Bezirken Mitte, Spandau und Marzahn-Hellersdorf Beträge von 12 293 624,00 € bei Titeln für pauschale Minderausgaben, die weder Ansatz noch Ist ausweisen, unberücksichtigt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat entgegen ihrer Zusage in der Stellungnahme zum Jahresbericht 2010 (T 47 und 48) keine Erläuterung zu den Differenzen gegeben. Der Rechnungshof erwartet insofern, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die aus der Buchung eines Ergänzungsplans resultierenden Abweichungen ermittelt und in der Haushaltsrechnung erläutert.

Durch die fehlerhafte Zuordnung von umgesetzten Resten sind beim Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg in den Tabellen der Haushaltsrechnung um 1 080,00 € zu hohe außerplanmäßige Ausgaben und entsprechend zu niedrige überplanmäßige Ausgaben ausgewiesen. Der gleiche Sachverhalt trifft auch für die Hauptverwaltung zu. Hier sind die außerplanmäßigen Ausgaben um 2 525 848,60 € zu hoch und die überplanmäßigen um den gleichen Betrag zu niedrig.

- 63 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 25. September 2012 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung (Drs 17/0548) und am 23. Oktober 2012 eine entsprechende Nachweisung für die Bezirke (Drs 17/0595) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Bezirke am 22. November 2012 genehmigt. Die Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung stand zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Rechnungshof (12.03.2013) noch aus.

- 64 Die **über- und außerplanmäßigen Ausgaben** im Haushaltsjahr 2011 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 667 993 528,41 €.

In der Vorlage über die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung ist der in T 56 genannte Betrag von 26 970 648,90 €, der als außerplanmäßige Ausgabe zu buchen gewesen wäre, nicht berücksichtigt. Eine entsprechende Vorbemerkung oder Erläuterung, in der auf den Sachverhalt verwiesen wird, ist der Vorlage nicht beigelegt worden. Damit wurden dem Abgeordnetenhaus zu geringe Haushaltsüberschreitungen zur Genehmigung vorgelegt.

Die in T 62 Abs. 5 dargestellten fehlerhaften Zuordnungen von Haushaltsüberschreitungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben spiegeln sich auch in den Vorlagen wider. In der Vorlage über die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung (Drs 17/0548) ist aufgrund einer teilweise korrigierten Zuordnung allerdings nur noch ein Betrag von 689 691,59 € zu hoch als außerplanmäßige Ausgabe und entsprechend zu niedrig als überplanmäßige Ausgabe ausgewiesen.

Darüber hinaus sind in der Vorlage über die Haushaltsüberschreitungen der Bezirke (Drs 17/0595) für den Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf die Beträge für die überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben vertauscht.

- 65 Die **über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen** betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2011 insgesamt 141 804 758,56 €.

In der Vorlage über die Haushaltsüberschreitungen der Bezirke (Drs 17/0595) sind für den Bezirk Marzahn-Hellersdorf 1 977 000,00 € außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen dargestellt, die dagegen in den entsprechenden Tabellen der Haushaltsrechnung über die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen nicht ausgewiesen sind. Ursächlich hierfür ist der Ergänzungsplan des Bezirks, der zu Verpflichtungsermächtigungen berechtigte. Die o. g. Verpflichtungsermächtigungen, die tatsächlich in Anspruch genommen wurden, wurden mit dem Buchungstextschlüssel für den Ergänzungsplan und nicht mit dem für außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen gebucht. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig Abweichungen zwischen Anlagen der Haushaltsrechnung ermittelt und entsprechend erläutert.

- 66 Für das Haushaltsjahr 2011 sind insgesamt 81 137 200,00 € **pauschale Minderausgaben** (0,36 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	28 077 000,00 € und die
Bezirke	53 060 200,00 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 9 630 000,00 € nicht erwirtschaftet, die in den im Druckstück als nicht zugelassene höhere und neue Ausgaben ausgewiesenen 10 555 048,86 € enthalten sind. Die Bezirke Mitte, Spandau und Marzahn-Hellersdorf haben insgesamt 17 503 624,00 € nicht erwirtschaftet und entsprechend ausgewiesen.

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

#### Ansicht 26: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2008	175,8 <sup>1</sup>	0,8	161,8 <sup>1</sup>	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
2011	279,4	1,2	259,9	1,7	19,5	0,3

<sup>1</sup> Der für das Haushaltsjahr 2008 ausgewiesene Ausgabereist ist um 861 690,00 € zu niedrig (vgl. Vorjahresbericht, T 49).

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

#### Vermögensrechnung

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

#### Ansicht 27: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	9 665 386 981,97
Verwaltungsvermögen	0,00
Finanzanlagevermögen	10 404 031 922,72
Umlaufvermögen	923 563 272,41
Rücklagevermögen	639 823 807,74
Finanzvermögen	7 631 210,00
Stiftungsvermögen	31 423 540,68
<b>Vermögen</b>	<b>21 671 860 735,52</b>
Schulden	62 456 202 120,85

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Vermögen** des Landes Berlin ist danach gegenüber dem Vorjahr um 9 150 780 213,43 € gewachsen. Dies ist zum überwiegenden Teil auf die erstmalig wertmäßige Erfassung von Grundstücken in Höhe von 9 123 803 200,01 € zurückzuführen. Die **Schulden** haben sich um 1 113 401 177,80 € erhöht.

In der im Druckstück ausgewiesenen Vermögensrechnung sind bei den Schulden Zu- und Abgänge aufgrund von Fehlbuchungen um jeweils 654 638 000,00 € zu niedrig dargestellt (S. 222). Auf die Höhe des Schlussbestandes hat der unzutreffende Ausweis keine Auswirkung.

- 69 Zur Vermögensrechnung 2011 hat die Senatsverwaltung für Finanzen angeordnet, erstmalig Gebäude- und Freiflächen sowie Betriebsflächen wertmäßig im Vermögensteil **Sachanlagevermögen** zu erfassen. Bisher fehlen hierzu notwendige Regelungen in den Ausführungsvorschriften zur LHO.

Die Bezirke Mitte und Tempelhof-Schöneberg haben zudem die wertmäßige Erfassung ihrer Grundstücke unterlassen. Unter Zugrundelegung der bei den übrigen Bezirken ausgewiesenen Schlussbestände für Grundstücke ist allein hierdurch davon auszugehen, dass in der Vermögensrechnung Sachanlagevermögen in mindestens dreistelliger Millionenhöhe fehlt.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass aufgrund versäumter Veränderungsbuchungen das Sachanlagevermögen - Mobilien - beim Brücke-Museum, beim Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten - Entschädigungsleistungen -, bei der Bezirksverordnetenversammlung des Bezirks Mitte und bei fast allen Kapiteln des Bezirks Tempelhof-Schöneberg nicht richtig ausgewiesen ist. Ferner haben nach wie vor das Abgeordnetenhaus, der Verfassungsgerichtshof und der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit keinen Bestand für Mobilien erfasst.

Der Bezirk Reinickendorf hat einen Teil seines **Stiftungsvermögens** fehlerhaft beim Vermögensteil Umlaufvermögen nachgewiesen. Daher ist in der Vermögensrechnung das Umlaufvermögen um 183 654,42 € zu hoch und das Stiftungsvermögen um den gleichen Betrag zu niedrig dargestellt.

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 Rechnungshof hat wie im Vorjahr festgestellt, dass nur das Eigenkapital des Eigenbetriebes Kindergärten NordOst in Höhe von rd. 30,5 Mio. € im Vermögensteil Finanzanlagevermögen und das Eigenkapital der Staatlichen Münze Berlin (Betrieb nach § 26 Abs. 1 LHO) in Höhe von rd. 7,6 Mio. € im Vermögensteil Finanzvermögen nachgewiesen sind. Das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital der übrigen vier Kita-Eigenbetriebe in Höhe von rd. 83,7 Mio. € und der übrigen Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO in Höhe von rd. 33,1 Mio. € ist in der Vermögensrechnung nicht enthalten.

Für den Eigenbetrieb Kindergärten NordOst sind in der Vermögensrechnung entsprechend den o. g. Vorgaben der AV § 73 LHO als Eigenkapital das gezeichnete Kapital (vergleichbar mit dem Stammkapital einer GmbH) und die Rücklagen nachgewiesen. Dementgegen ist für die Staatliche Münze Berlin als Eigenkapital neben dem Stammkapital und den Rücklagen zusätzlich noch der Jahresüberschuss in Höhe von rd. 346 900 € vermögensseitig erfasst. Daher ist der Schlussbestand des Vermögens im Vermögensteil Finanzvermögen um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

- 70 Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 639 823 807,74 € 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 177 021 902,19 € (94 321 529,95 € Hauptverwaltung und 82 700 372,24 € Bezirksverwaltungen) aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 462 801 905,55 € (462 801 904,55 € Hauptverwaltung und 1,00 € Bezirksverwaltung). In der Übersicht über den Geldbestand hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Differenz aufgegliedert und nachvollziehbar erläutert.

Ein Teilbetrag der Differenz bei der Hauptverwaltung in Höhe von 460 729 392,85 € beruht wie im Vorjahr (Vorjahresbericht, T 62) 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 beim Einzelplan 10 weiterhin bestehenden Differenz (aktuell 2 072 511,70 €) ist der Schriftverkehr noch nicht abgeschlossen.

Der als Jahresendbestand 2011 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 94 321 529,95 €. Der für die Bezirksverwaltungen insgesamt ermittelte Geldbestand beträgt 82 700 372,24 €. Beide Beträge entsprechen denen in der in Abs. 1 genannten Übersicht. Sie weichen daher ebenfalls in den genannten Höhen und aus den gleichen Gründen vom jeweiligen Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 3031) ab.

- 71 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.

- 72 Die Prüfung der Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2011 führte zu einer Reihe von Beanstandungen, denen verschiedene Ursachen zugrunde liegen. So haben nicht alle Bezirke den neu erstellten und mit dem Abschlussrundsreiben 2011 bekannt gegebenen Vordruck für den flächenmäßigen Nachweis verwendet. Dieser enthält Abfragen zu einzelnen Bereichen des flächenmäßigen Bestandes, bei denen insbesondere die Klassifizierung als Teilfläche oder zusätzliche Fläche bezüglich der Gesamtfläche vorzunehmen ist. Ferner haben verschiedene Organisationseinheiten der Bezirke Meldungen an die Senatsverwaltung für Finanzen ohne gegenseitige Abstimmung im Hinblick auf die neu geforderte Struktur abgegeben. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Meldungen zudem teilweise fehlerhaft zusammengefasst. Sie hat neben einem Formfehler die Flächen mit Erbbaurechten, der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO, des Krankenhauses des Maßregelvollzugs und der Kita-Eigenbetriebe als zusätzliche Flächen betrachtet, obwohl diese bereits in dem von den Vermessungsämtern gemeldeten Grundvermögen für die Haupt- und Bezirksverwaltungen enthalten sind. Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs weicht die tatsächliche Gesamtfläche um bis zu 2,8 Mio. m<sup>2</sup> von der im flächenmäßigen Nachweis des Grundvermögens ausgewiesenen Fläche von 531 466 305 m<sup>2</sup> ab (s. auch Druckstück, S. 30). Darüber hinaus sind im flächenmäßigen Nachweis des Grundvermögens Flächen des Treuhandvermögens des Liegenschaftsfonds unzutreffend als in der Gesamtfläche enthalten ausgewiesen.

## Ergebnis

- 73 Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist unvollständig und fehlerbehaftet. Die Haushaltsrechnung entspricht nicht in allen Teilen den abgeschlossenen Büchern. Die Vermögensrechnung weist ein zu geringes Gesamtvermögen aus. Dennoch ist die Haushalts- und Vermögensrechnung für den Rechnungshof nachvollziehbar.

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

**Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat eine vollständige und richtige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt.**

## 2. Kreditaufnahme

**Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist erneut im Soll wie im Ist deutlich überschritten.**

- 74 Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB bestimmt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin darüber hinaus 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 2011 war eine Nettokreditaufnahme von 2 696,8 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2011 (Drs 17/0558) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus		
Kredit am Kreditmarkt		9 294 213 435,05 €
Kredit vom Bund		0,00 €
Inanspruchnahme des inneren Darlehens		0,00 €
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt		-8 024 744 060,69 €
im öffentlichen Bereich		-40 232 814,76 €
bei der Rücklage Risikoabschirmung		<u>-110 537 121,05 €</u>
<b>Nettokreditaufnahme insgesamt</b>		<b><u>1 118 699 438,55 €</u></b>

Der nach dem HG 10/11 eingeplanten Nettokreditaufnahme von 2 696,8 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 1 101,4 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Nettokreditaufnahme betrug 1 118,7 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 926,5 Mio. €. Damit ist die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze im Soll wie im Ist deutlich überschritten.

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



75 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 2011 war das HG 10/11 zugrunde zu legen. Die Senatsverwaltung 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 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 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. 2 HG 10/11).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2011 für 2012 aufzunehmen (§ 2 Abs. 7 HG 10/11).

76 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 10/11 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2011 beachtet und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2011 (Drs 17/0558) dargestellt:



### Ansicht 28: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2010	1 407 052 579,33	0,00
Kredite am Kreditmarkt	2 737 446 000,00	1 158 932 253,31
Inanspruchnahme des inneren Darlehens <sup>1</sup>	—	0,00
Restermächtigung 2011	1 578 513 746,69	
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan <sup>1</sup>		7 108 356 496,33
Kredite für vorzeitige Tilgungen <sup>1</sup>		766 387 564,36
Kredite für Tilgungen kurzfristiger Kredite <sup>1</sup>		150 000 000,00
Kredite zur Tilgung des inneren Darlehens <sup>1</sup>		110 537 121,05
Bundesarlehen u. a.	5 000 000,00	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2012	451 513 138,00	0,00

<sup>1</sup> 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.

- 77 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 69). 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 worden ist. Der Rechnungshof bekräftigt seine Auffassung, wonach derartige Fälle als Inanspruchnahme der Vorgriffsermächtigung auszuweisen sind.
- 78 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 2011 bei 30,7 Mrd. €. Die Ermächtigung für ergänzende Vereinbarungen ist in 2011 mit 11,1 Mrd. € in Anspruch genommen worden. Der Höchstbetrag ist 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 2011 hat die Verwaltung keine neuen Währungsswaps abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Derivatbericht neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch wieder das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Sie ermittelte für das Jahr 2011 einen wirtschaftlichen Erfolg von 59 Mio. € und einen kassenmäßigen Verlust von knapp 69 Mio. €.

- 79 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem HG 10/11 für 2011 bei 2,9 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung lag bei maximal 1,8 Mrd. €, der Höchstbetrag ist somit eingehalten worden.

## IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

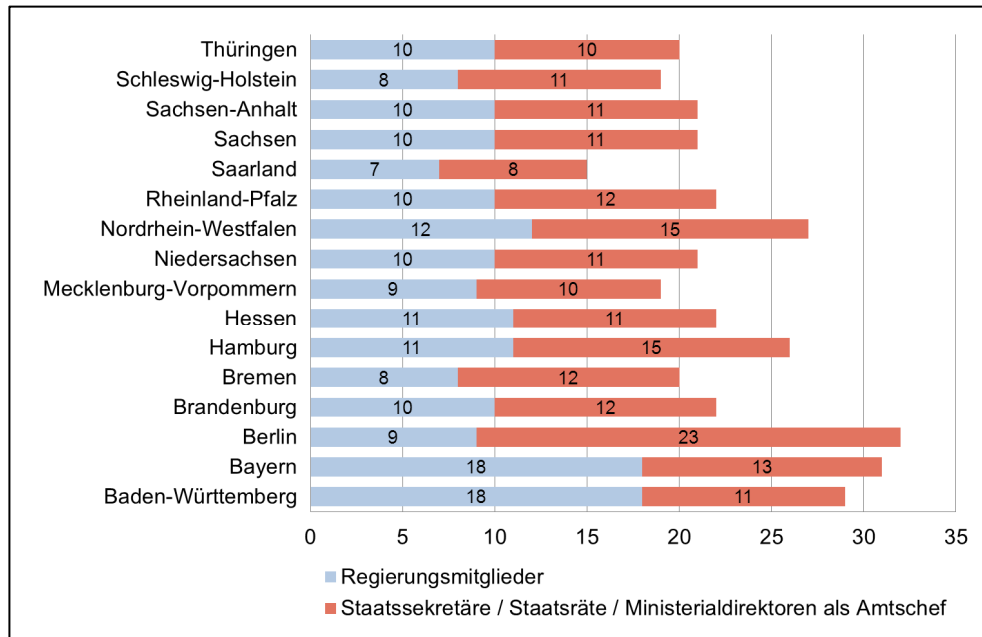
### A. Querschnittprüfungen

#### 1. Weiterhin überhöhte Personalausstattung der Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen

*Berlin weist mit nunmehr 23 Staatssekretären im Vergleich mit den anderen Bundesländern nach wie vor die weitaus höchste Zahl aus. Zudem sind die Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen weiterhin in erheblichem Maß überausgestattet. Die Personalaufwendungen betragen ohne Senatsmitglieder und Staatssekretäre 10,3 Mio. € und damit 2,8 Mio. € mehr als im Senatsbeschluss S-6/2011 vorgesehen.*

- 80 Der Rechnungshof hatte seit dem Jahr 1992 - teilweise aufgrund von Ersuchen des Abgeordnetenhauses - die Personalausstattung der Leitungsbereiche des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei - einschließlich der Bürgermeister und der Senatsmitglieder mehrmals geprüft und jeweils erhebliche Überausstattungen festgestellt (Jahresbericht 1993, T 107 bis 117, Jahresbericht 2002, T 109 bis 119 und Jahresbericht 2007, T 68 bis 72).
- 81 Schon in den Jahresberichten 2001 (T 169) und 2007 (T 70) hatte der Rechnungshof aufgezeigt, dass Berlin im Vergleich der **Anzahl der Regierungsmitglieder und Staatssekretäre** über die höchste Ausstattung aller Bundesländer verfügte. Bei einem erneuten Vergleich 2012 mit den anderen Bundesländern wurden zusätzlich zu den Staatssekretären und Staatsräten nun auch die Ministerialdirektoren (Amtschefs) mitgezählt, die in Bayern und Baden-Württemberg Leiter der Verwaltung sowie allgemeine und ständige Vertreter des jeweiligen Ministers sind. Auch diesmal weist Berlin die höchsten Werte aller Bundesländer auf. Aufgrund der von den Bundesländern im Jahr 2012 mitgeteilten Ausstattungen ergibt sich folgendes Bild:

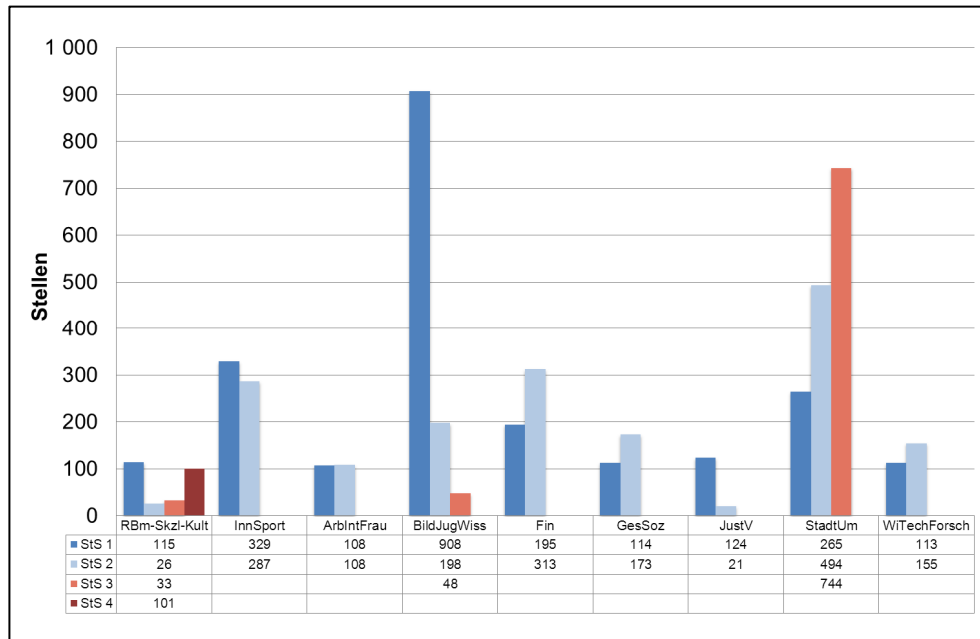
**Ansicht 29: Ländervergleich**



In Berlin hat sich die Zahl der Staatssekretäre von 19 in der 16. Wahlperiode auf nunmehr 23 erhöht. Damit hat der amtierende Senat **mehr Staatssekretäre als frühere Landesregierungen** ernannt. Eine sachliche Notwendigkeit hierfür ist für den Rechnungshof nicht erkennbar. Zusätzlicher Aufwand entsteht nicht nur mit der damit verbundenen Personal- und Sachausstattung, sondern auch weil Staatssekretäre bei einem Wechsel der Mitglieder des Senats oder nach Neubildung des Senats erfahrungsgemäß oftmals in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

82 Die nachfolgende Übersicht zeigt die den Staatssekretären zugeordneten Geschäftsbereiche (Stellen der Abteilungen/Referate ohne nachgeordnete Einrichtungen).

### Ansicht 30: Geschäftsbereiche der Staatssekretäre



Selbst unter Berücksichtigung von Unterschieden in der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der einzelnen Geschäftsbereiche sind die Bandbreiten auffällig. So entspricht das der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung zugeordnete Teilressort Verbraucherschutz mit nur 21 Beschäftigten lediglich einer kleinen Abteilung bzw. einem großen Referat einer Senatsverwaltung. Die Notwendigkeit einer zweiten Staatssekretärsfunktion wurde von der Senatsverwaltung mit der Vielzahl der fachlichen EU- und Bundesratsangelegenheiten begründet, die auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes zusätzlich wahrzunehmen seien. Sie hat aber nicht angegeben, ob im Vergleich zur vorherigen Legislaturperiode insoweit mehr Aufgaben angefallen sind.

83 Der Vergleich der Bundesländer zeigt ferner, dass alle Bundesländer mit Ausnahme von Berlin mit einem bis ausnahmsweise zwei Staatssekretären je Ressort auskommen. Unter Berücksichtigung dieser Relation - bei besonderer Berücksichtigung der Stadtstaaten - und des Umfangs der Geschäftsbereiche würde sich für die derzeitige Geschäftsverteilung des Senats ein Staatssekretär pro Senatsverwaltung mit Ausnahme der Senatsverwaltungen für Bildung, Jugend und Wissenschaft sowie für Stadtentwicklung und Umwelt - je zwei Staatssekretäre - sowie der Senatskanzlei - drei Staatssekretäre - ergeben. Berlin würde dann noch über 13 Staatssekretäre verfügen. Allein bei Verzicht auf zehn Staatssekretäre entsteht ein Einsparpotenzial von rd. 1 Mio. € jährlich.

84 Im Jahr 1993 hatte der Senat die zahlenmäßige Begrenzung und den Bewertungsrahmen für die **Personalausstattung der Leitungsbereiche** mit Beschluss Nr. 3836/93 vom 31. August 1993 geregelt. Nach den Wahlen zum Abgeordnetenhaus im September 2011 hat der Senat in seiner

konstituierenden Sitzung am 1. Dezember 2011 mit dem Beschluss S-6/2011 bekräftigt, dass diese Vorgaben mit Ausnahme des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei - wegen der besonderen Aufgaben weiterhin gelten sollen. Eine gesonderte Regelung wurde jedoch nicht getroffen. Der Rechnungshof hat daher den Regierenden Bürgermeister - Senatskanzlei - einschließlich Kultur in diesem Zusammenhang unberücksichtigt gelassen.

Der Senat geht laut Begründung des Senatsbeschlusses S-6/2011 davon aus, dass sich auch die Leitungsbereiche an strengen aufgabenkritischen Maßstäben zu orientieren haben. Nach der Begründung des Senatsbeschlusses Nr. 3836/93 sollte dem Trend zur Ausweitung der Leitungsbereiche „wegen der Gefahr des Entstehens einer ‚Zweithierarchie‘ und im Interesse der Stärkung der Linienorganisation entgegengewirkt werden“. Dort sind die Aufgaben genannt, die in den Leitungsbereichen der Senatsmitglieder wahrzunehmen sind.

Die Senatsverwaltungen setzen insgesamt **60 v. H. mehr Beschäftigte** in den Leitungsbereichen ein, **als** es der geltende **Senatsbeschluss** vorsieht:

**Ansicht 31: Personalausstattung der Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen (ohne Senatsmitglieder, Staatssekretäre)**

Senatsverwaltung	Höchstaussstattung gemäß Senatsbeschluss S-6/2011	Ist (VZÄ)
InnSport	12	18,0
ArbIntFrau	12	17,0
BildJugWiss	14	31,0
Fin	12	18,0
GesSoz	12	21,0
JustV	12	13,0
StadtUm	16	29,0
WiTechForsch	12	16,0
Insgesamt	102	163,0

Im Einzelnen hat der Rechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

- Für die Verbindungsstellen, die insbesondere die Kontakte zu Gremien - z. B. Fraktionen und Ausschüssen des Abgeordnetenhauses, Parteien und Verbänden - pflegen und eine koordinierende Funktion haben, sieht der Senatsbeschluss S-6/2011 eine Stelle je Senatsverwaltung vor. Tatsächlich werden für diese Aufgaben mit 28,5 Stellen insgesamt mehr als dreimal so viele Dienstkräfte eingesetzt, wie im Senatsbeschluss vorgesehen sind.
- Die Vorzimmer der Staatssekretäre sollen nach dem Senatsbeschluss S-6/2011 nur über eine Stelle für Sachbearbeitung und

Sekretariatsaufgaben verfügen. Tatsächlich sind die Vorzimmer der 19 Staatssekretäre der Senatsverwaltungen jedoch mit insgesamt 27 Stellen ausgestattet.

85 Auf der Grundlage der Vorgaben des Senatsbeschlusses S-6/2011 hat der Rechnungshof für die Mitarbeiter in den Leitungsbereichen der Senatsverwaltungen (ohne Senatsmitglieder und Staatssekretäre) nach Durchschnittssätzen 2012 folgende Höchstbeträge für Personalaufwendungen ermittelt:

- für 12 Mitarbeiter bei Einsatz von zwei Staatssekretären 884 770 €,
- für 14 Mitarbeiter bei Einsatz von drei Staatssekretären 1 031 470 € und
- für 16 Mitarbeiter bei Einsatz von vier Staatssekretären 1 178 170 €.

Tatsächlich fallen in fast allen Leitungsbereichen der Senatsverwaltungen höhere Personalaufwendungen an:

**Ansicht 32: Personalaufwendungen für die Leitungsbereiche (ohne Senatsmitglieder, Staatssekretäre)**

Senatsverwaltung	Höchstgrenze	Prüfungs- feststellung	Einspar- potenzial	Prozentuale
				Abweichung
		- € -		v. H.
InnSport	884 770	1 230 350	345 580	139
ArblntFrau	884 770	1 083 200	198 430	122
BildJugWiss	1 031 470	1 853 969	822 499	180
Fin	884 770	1 153 162	268 392	130
GesSoz	884 770	1 409 422	524 652	159
JustV	884 770	845 800		96
StadtUm	1 178 170	1 724 244	546 074	146
WiTechForsch	884 770	995 659	110 889	113
Insgesamt	7 518 260	10 295 806	2 816 516	137

Die Höchstgrenzen für die Personalaufwendungen werden um insgesamt rd. 2,8 Mio. € jährlich überschritten. Bei seiner Prüfung hatte der Rechnungshof auch den Regierenden Bürgermeister - Senatskanzlei - einschließlich Kultur in die Erhebungen einbezogen. Mit den dortigen Ausstattungen betragen die Personalaufwendungen für die Leitungsbereiche insgesamt fast 12 Mio. €.

86 Die Senatsverwaltungen haben die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt. Für die Abweichungen vom Senatsbeschluss S-6/2011 wurde dem Rechnungshof als Grund überwiegend genannt, dass

die Arbeitsmenge in einigen Bereichen in den letzten Jahren erheblich zugenommen habe. Die internationale Bedeutung Berlins sei gewachsen. Außerdem würden die Entwicklungen in der EU zusätzlichen Aufwand verursachen. Diese Ausführungen gehen fehl. Im Senatsbeschluss ist ausdrücklich dargelegt, dass die darin vorgegebene Ausstattung bereits quantitative Aufgabenerweiterungen berücksichtigt. Der Rechnungshof geht zudem davon aus, dass ein Beschluss des Senats von seinen Mitgliedern ausnahmslos einzuhalten ist.

- 87 Bei Wegfall von neun Stellen für Staatssekretäre (vgl. T 83) wären für die Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen nach den Vorgaben des Senatsbeschlusses S-6/2011 insgesamt 84 Stellen erforderlich. Dies sind gegenüber der gegenwärtigen Ausstattung 79 Stellen weniger. Daraus resultiert ein **Einsparpotenzial von bis zu 5 Mio. €** jährlich. Hinzu kämen weitere Einsparungen für Ruhestandsbezüge.

**Ansicht 33: Personalaufwendungen für die Leitungsbereiche (einschließlich Senatsmitglieder, Staatssekretäre)**

Senatsverwaltung	Höchstgrenze	Prüfungs- feststellung	Einspar- potenzial
	- € -		
InnSport	981 430 (bei 1 StS)	1 575 260	593 830
ArbIntFrau	981 430 (bei 1 StS)	1 428 110	446 680
BildJugWiss	1 229 680 (bei 2 StS)	2 300 429	1 070 749
Fin	981 430 (bei 1 StS)	1 498 072	516 642
GesSoz	981 430 (bei 1 StS)	1 754 332	772 902
JustV	981 430 (bei 1 StS)	1 190 710	209 280
StadtUm	1 229 680 (bei 2 StS)	2 272 254	1 042 574
WiTechForsch	981 430 (bei 1 StS)	1 340 569	359 139
Insgesamt	8 347 940 (bei 10 StS)	13 359 736	5 011 796

**Der Rechnungshof erwartet auch angesichts der Finanzlage (vgl. T 10 ff.), dass die Personalaufwendungen für Staatssekretäre und die Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen deutlich reduziert werden. Er erwartet ferner, dass die Ausstattung der Leitungsbereiche des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei - einschließlich Kultur geregelt wird.**



## 2. Ungenutzte Einsparpotenziale bei den Landesfamilienkassen

*Die für die Gewährung von Kindergeld zuständigen vier Landesfamilienkassen sind personell überausgestattet. Die vom Senat vorgegebenen Fallzahlen je Vollzeitäquivalent werden teilweise deutlich verfehlt. Das vom Rechnungshof ermittelte Einsparpotenzial von 20 Stellen beträgt 818 000 € jährlich. Eine Zentralisierung auf eine Landesfamilienkasse könnte weitere Einsparungen erbringen.*

- 88 Das Bundeszentralamt für Steuern ist für die Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach Maßgabe der §§ 31, 62 bis 78 Einkommensteuergesetz (EStG) zuständig. Es bedient sich hierzu im Bereich des öffentlichen Dienstes insbesondere der Länder und Kommunen im Wege der Organleihe. Die Landesregierungen sind ermächtigt, durch Rechtsverordnungen **Landesfamilienkassen zur Festsetzung und Zahlung des Kindergeldes an Angehörige des öffentlichen Dienstes** einzurichten (§ 5 Abs. 1 Nr. 11 Finanzverwaltungsgesetz).
- 89 Auf Bundesebene hat eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen im Jahr 2004 das Gutachten „Empfehlungen zur wirtschaftlicheren Organisation des Familienleistungsausgleichs“ erstellt. Hierin wird **empfohlen**, eine **Bündelung auf eine Familienkasse je Bundesland** mit dem Ziel vorzunehmen, das mindestens 65 000 Berechtigte (Kindergeldempfänger) von 21 bis 25 Vollzeitdienstkräften unter Einsatz der Software KINderGeld (KING) bearbeitet werden; dies entspricht einer Fallzahl von rd. 2 600 je Vollzeitäquivalent (VZÄ).
- 90 Der Senat hat im Juni 2008 die **Errichtung von vier Landesfamilienkassen im Land Berlin** beschlossen (Senatsbeschluss S-1308/2008); über eine Konzentration auf eine Landesfamilienkasse sollte ab 2011 nach dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit unter Federführung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport entschieden werden. Der Senat hat in seinem Beschluss darauf verwiesen, dass die Bündelung der Aufgaben eine geeignete Maßnahme sei, die Kosten der Personalverwaltung zu optimieren. Dabei wachse der wirtschaftliche Erfolg mit der Größe der Einrichtung. Diese Aussage entspricht auch den Feststellungen des Beratungsunternehmens Kienbaum in dem Abschlussbericht „Erfolgskontrolle IPV“.

Mit der Verordnung über die Errichtung von Landesfamilienkassen im Land Berlin (Familienkassen-Verordnung) vom 30. September 2009 wurden folgende vier Landesfamilienkassen bestimmt: das Landesverwaltungsamt für die Hauptverwaltung, das Bezirksamt Treptow-Köpenick für die Bezirksverwaltungen sowie ressortgebunden die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (jetzt Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft) und der Polizeipräsident in Berlin.

- 91 Vor der Konzentration auf vier Landesfamilienkassen belief sich die durchschnittliche Anzahl der auf ein VZÄ entfallenden Kindergeldfälle auf knapp unter 1 000. Laut Beschluss des Senats wurde für die Landesfamilienkasse im Landesverwaltungsamt zu Beginn ihrer Tätigkeit als zentrale Familienkasse die durchschnittliche Anzahl der auf eine Stelle entfallenden Kindergeldfälle auf 1 300 festgelegt. Es handelt sich dabei um eine personalwirtschaftliche Messgröße von einem VZÄ der BesGr. A 8/VGr. V c BAT/BAT-O für jeweils 1 300 Kindergeldzahlfälle (Kennzahl). Diese Messgröße für die Um- bzw. Versetzung von Stellen, Mitteln und Dienstkräften zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung stellt keine analytisch ermittelte Kennzahl im Sinne einer Personalbedarfsberechnung dar. Sie liegt sogar unter den Fallzahlen anderer Bundesländer, die von 1 417 bis zu 1 900 reichen, und beträgt nur 50 v. H. der Empfehlung des Bundes (vgl. T 89). Bei Anwendung der Kennzahl 1 300 auf alle Landesfamilienkassen ergibt sich zwei Jahre nach Inkrafttreten der Familienkassen-Verordnung folgendes Bild:

#### Ansicht 34: Fallzahlen je Stelle

	Landesverwaltungsamt	Bezirk Treptow-Köpenick	Der Polizeipräsident in Berlin	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft	Durchschnitt
Fallzahlen je Stelle Ist 12/2011 <sup>1</sup>	1 144	705	1 106	1 229	1 034
Abweichung vom Soll gemäß Senatsbeschluss (= 1 300)	-156	-595	-194	-71	-266

<sup>1</sup> Berechnung abzüglich je 1,0 VZÄ für Leitung

#### Ansicht 35: Stelleneinsparung bei einer Kennzahl 1 300

	Landesverwaltungsamt	Bezirk Treptow-Köpenick	Der Polizeipräsident in Berlin	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft	Gesamt
Stellen laut GVPI 2011 insgesamt <sup>1</sup>	15,3	16,0	10,6	14,5	56,4
Noch einzusparende Stellen	1,8	7,0	1,6	0,8	11,2

<sup>1</sup> Berechnung abzüglich je 1,0 VZÄ für Leitung

Danach ergibt sich ein Einsparpotenzial von 11,2 Stellen.

- 92 Die Kennzahl sollte laut Senatsbeschluss (vgl. T 90) nach einer Konsolidierungsphase, die im Jahr 2011 abgeschlossen sein sollte, auf 1 600 steigen. Diesem Wert lag nach Angabe der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eine qualifizierte Schätzung zugrunde, in welcher Größenordnung Effizienzpotenziale (hier: rd. 20 v. H.) erschlossen werden könnten. Ausgehend von den Daten Stand 12/2011 wären vom Jahr 2012 an weitere Stellen im folgenden Umfang einzusparen:

**Ansicht 36: Zusätzliche Stelleneinsparung bei einer Kennzahl 1 600**

	Landes- verwal- tungsamt	Bezirk Treptow- Köpenick	Der Polizei- präsident in Berlin	Senatsver- waltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft	Gesamt
Stelleneinsparung (1 300 → 1 600)	2,5	2,0	1,7	2,5	8,7

Danach ergibt sich ein weiteres **Einsparpotenzial** von 8,7 Stellen. Bezogen auf **20 Stellen** (vgl. Ansichten 35 und 36) besteht damit ein Einspar-effekt von insgesamt **818 000 €** jährlich.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die stellenmäßige Ausstattung der Landesfamilienkassen noch über der vom Senat festgelegten Kennzahl von 1 300 liegt. Er hat die Erwartung geäußert, dass mit dem erforderlichen Stellenabbau umgehend begonnen wird, um die Einsparpotenziale zu realisieren.

- 93 Eine **Zentralisierung** von Dienstleistungen setzt insbesondere voraus, dass sie in großer Zahl vorliegen und ein hinreichendes Standardisierungspotenzial aufweisen. Dies trifft für die Kindergeldsachbearbeitung zu, die nach einheitlichen bundesrechtlichen Maßstäben erfolgt. Entsprechend der Empfehlung des Bundes (vgl. T 89) haben die Stadtstaaten Hamburg und Bremen die Durchführung dieser Aufgabe auf eine Landesfamilienkasse konzentriert. Laut Aussage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport wird die Bündelung auf vier Landesfamilienkassen als ein gelungenes Beispiel gewürdigt. Dieses Vier-Säulen-Modell sei auch als Bündelungs-Variante zur Sicherung des landesinternen Vergleichswettbewerbs dienlich und könnte unter Umständen Vorbild für andere Querschnittsverwaltungsleistungen sein.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sich die im Jahr 2009 erfolgte Bündelung auf vier Landesfamilienkassen insbesondere in den Bezirken kostenmindernd ausgewirkt hat. Insgesamt verringerten sich die jährlichen Kosten im Zeitraum 2009 bis 2011 um 850 000 € von 4,77 Mio. € auf 3,92 Mio. €. Dennoch ist es auch angesichts seiner Prüfungserkenntnisse zumindest zweifelhaft, ob die derzeitige Organisation die wirtschaftlichste Form der Aufgabenwahrnehmung ist. So hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, dass sich in den einzelnen Landesfamilienkassen **unterschiedliche Arbeitsweisen** entwickelt haben, die zum Teil zu Doppel- und Mehrarbeiten führen. Auch die **IT-Unterstützung** ist weiter **uneinheitlich**; die

Einführung des IT-Fachverfahrens KING (vgl. T 89) kommt nur zögerlich voran. Der Rechnungshof hat daher die Senatsverwaltung für Inneres und Sport aufgefordert, gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen eine Zentralisierung der vier Landesfamilienkassen umgehend zu prüfen und ggf. zügig umzusetzen.

- 94 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat eingeräumt, dass eine zentralisierte Bearbeitung der Kindergeldangelegenheiten wirtschaftlich ist. Sie geht davon aus, dass die Kennzahl von 1 300 Kindergeldfällen je VZÄ in naher Zukunft erreicht werde. Das Landesverwaltungsamt habe bereits zum Stichtag 30. Juni 2012 eine Fallzahl von 1 388 je VZÄ realisiert. Zur Umsetzung von Stelleneinsparungen hat die Senatsverwaltung darauf verwiesen, dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit für das landesweite Organisationsmanagement mit der AG Benchmarking einen institutionalisierten Rahmen geschaffen habe, um ein systematisches Benchmarking der Landesfamilienkassen untereinander zu organisieren. Der Zuschlag für die externe Begleitung zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Einsatz des IT-Verfahrens KING sei erteilt worden. Zudem plane die Landesfamilienkasse des Bezirksamts Treptow-Köpenick dieses IT-Fachverfahren als Pilotanwender einzuführen. Die Senatsverwaltung sei vom Senat am 11. Dezember 2012 beauftragt worden, Ende 2013 abschließend zu prüfen, ob eine weitere Bündelung auf weniger als vier Landesfamilienkassen erfolgen soll.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung widerlegt die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Ob der behaupteten Steigerung der Fallzahl je VZÄ im Landesverwaltungsamt ein Personalabbau oder eine Erweiterung des Kundenkreises zugrunde liegt, hat sie nicht dargelegt. Zu dem vom Rechnungshof erwarteten Stellenabbau hat sie sich nicht konkret geäußert. Die von der Senatsverwaltung in diesem Zusammenhang aufgeführten Maßnahmen sind nur erste Schritte.

- 95 Der Rechnungshof beanstandet, dass
- die Landesfamilienkassen personell erheblich überausgestattet sind und
  - die Senatsverwaltung für Inneres und Sport versäumt hat, die Realisierung der Vorgaben des Senats zu kontrollieren.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die von ihm aufgezeigten Einsparpotenziale realisiert werden und die Senatsverwaltung für Inneres und Sport darüber hinaus eine Zentralisierung der Landesfamilienkassen umgehend prüft und zügig umsetzt.**

### 3. Grundlegende andauernde Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes

**Seit dem Jahr 1999 ist in Verwaltungsvorschriften die Erarbeitung von IT-Sicherheitskonzepten zwingend vorgeschrieben. Gleichwohl haben nur wenige Verwaltungen umfassende Überlegungen zur Sicherheit des IT-Einsatzes angestellt; vollständige behördenbezogene IT-Sicherheitskonzepte sind nach wie vor nur vereinzelt vorhanden. Ein IT-Sicherheitsmanagement ist nur in wenigen Fällen eingeführt worden. Die Meldungen der Verwaltungen zum jährlichen IT-Sicherheitsbericht der Senatsverwaltung für Inneres und Sport entsprechen nicht dem vom Rechnungshof festgestellten mangelhaften IT-Sicherheitsniveau.**

96 Wegen des stetig zunehmenden Einsatzes von IT-Systemen steigt auch die Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung von deren Funktionsfähigkeit. Auch infolge wachsender Vernetzung und komplexerer Verfahren erhöhen sich die Risiken. Zudem wächst die Zahl von Angriffen gegen IT-Systeme. Bereits im Jahr 1991 wurde das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) gegründet, dessen Aufgabe u. a. die Beratung und Warnung der Stellen des Bundes und der Länder ist (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 14 BSIg). Um die Grundwerte der Informationssicherheit - Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität<sup>8</sup> - zu gewährleisten, kommt der IT-Sicherheit besondere Bedeutung zu.

Im Rahmen der Föderalismusreform II ist mit Artikel 91c GG eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen worden, die es Bund und Ländern ermöglicht, ihre Zusammenarbeit zu einem „dauerhaften planvollen Zusammenwirken bei der Ausgestaltung der öffentlichen IT“ weiterzuentwickeln (Begründung zu Artikel 91c GG, BT-Drs 16/12410, S. 8). Auf der Grundlage des Artikels 91c GG wurde durch den Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern - Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG vom 1. April 2010 (IT-Staatsvertrag) der IT-Planungsrat als fachübergreifendes Gremium der IT-Steuerung für die öffentliche Verwaltung in Deutschland eingerichtet und auch damit beauftragt, fachunabhängige und fachübergreifende IT-Sicherheitsstandards zu entwickeln (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 IT-Staatsvertrag).

Auch für die Geschäftsleitung von Unternehmen bestehen zunehmend rechtliche Anforderungen u. a. aufgrund des HGB oder BDSG. So sind IT-Governance und IT-Compliance zu wichtigen Teilbereichen der Corporate Governance bzw. der unternehmensweiten Compliance geworden<sup>9</sup>. Hierzu gehört ein sachgerechtes Risikomanagementsystem, mit dem typische IT-Gefahren vermieden oder zumindest reduziert werden sollen. Auch

<sup>8</sup> BSI-Standard 100-1, Abschnitt 2, S. 8

<sup>9</sup> vgl. Falk, IT-Compliance in der Corporate Governance, Wiesbaden 2012, S. 35

daraus wird deutlich, dass die IT-Sicherheit nicht allein von der Technik, sondern vielmehr von organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen abhängt.

97 Der Rechnungshof hatte zuletzt in seinem Jahresbericht 2005 (T 78 bis 86) über gravierende Mängel der IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung berichtet und insbesondere beanstandet, dass nahezu keine IT-Sicherheitskonzepte in den Behörden der Berliner Verwaltung vorliegen. Er hatte die Behörden aufgefordert, die Vorschriften zur IT-Sicherheit zu beachten und die rechtlichen Vorgaben umzusetzen. Der Senat hatte in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass er mithilfe eines Beschlusses des Landesausschusses für den IT-Einsatz Berlin (LIA), mit dem ein Zeitplan für die Erstellung von IT-Sicherheitskonzepten von allen Behörden verlangt wird, und mit unterstützenden Maßnahmen (z. B. Entwicklung eines Modell-Sicherheitskonzepts, optimierte Abfrage zum IT-Sicherheitsbericht) das Ziel verfolgt, die vom Rechnungshof beanstandeten Mängel zu beseitigen. Aufgrund der Zusagen des Senats hat das Abgeordnetenhaus daraufhin verzichtet, Auflagen oder Missbilligungen zu beschließen.

98 Angesichts der wachsenden Bedeutung der IT-Sicherheit hat der Rechnungshof seine Prüfungstätigkeit kontinuierlich mit Schwerpunktprüfungen der Sicherheit des IT-Einsatzes fortgeführt. Hierbei hat er untersucht, ob die in den vom Senat erlassenen IT-Sicherheitsgrundsätzen<sup>10</sup> und der zuvor geltenden IT-Sicherheitsrichtlinie vom 5. Januar 1999 vorgeschriebenen behördenbezogenen IT-Sicherheitskonzepte auf der Grundlage von IT-Grundschutzkatalogen des BSI ordnungsgemäß erstellt, umgesetzt und fortgeschrieben wurden. Zudem hat er die Regelungen zum IT-Einsatz, das IT-Sicherheitsmanagement, ausgewählte Aspekte der IT-Sicherheit (Zugangskontrollen, Zugriffskontrollen, Datensicherung, IT-Schulungen) und die Sicherheit der Serverräume oder Rechenzentren geprüft.

In den letzten Jahren wurde die Sicherheit des IT-Einsatzes bei fünf Ressorts des Senats, darunter die für Grundsatzangelegenheiten der IT im Land Berlin zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport, drei nachgeordneten Behörden, sechs Bezirksämtern und vier Betrieben nach § 26 LHO geprüft.

99 **IT-Sicherheitskonzepte** dienen dazu, die bestehenden Risiken des IT-Einsatzes zu ermitteln und mithilfe der IT-Grundschutzkataloge des BSI wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Sie bestehen aus einer IT-Strukturanalyse, der Feststellung des Schutzbedarfs, der Auswahl und Anpassung der Sicherheitsmaßnahmen sowie der Ermittlung des vorhandenen Sicherheitsniveaus durch den Basis-Sicherheitscheck. Bei hohem oder sehr hohem Schutzbedarf sind ergänzende Sicherheitsmaßnahmen und eine IT-Risikoanalyse erforderlich.

<sup>10</sup> Grundsätze zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung (IT-Sicherheitsgrundsätze) vom 11. Dezember 2007



Nur eine Senatsverwaltung verfügte zum Prüfungszeitpunkt über ein vollständiges behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept. Bei allen anderen geprüften Verwaltungen lag entweder kein oder nur ein unvollständiges IT-Sicherheitskonzept vor. Bei den Betrieben existierten nicht einmal dokumentierte Überlegungen zur IT-Sicherheit.

- 100 Das IT-Kompetenzzentrum der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erstellt gemäß Nr. 5.1 der IT-Sicherheitsgrundsätze jährlich einen **IT-Sicherheitsbericht** auf der Grundlage der Meldungen der Berliner Behörden, der vom LIA zur Kenntnis genommen wird. Eine Vorlage an Senat und Abgeordnetenhaus ist nicht vorgesehen. Diesen IT-Sicherheitsberichten ist zu entnehmen, dass die Zahl der in den Berliner Behörden vorliegenden IT-Sicherheitskonzepte seit Jahren kontinuierlich zunehmen soll. Diese Aussage widerspricht den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs. Er hat festgestellt, dass unvollständige Entwürfe und sogar nur lückenhafte Überlegungen als „schriftliche IT-Sicherheitskonzepte“ gemeldet werden. Mitunter sind diese Dokumente vor zehn Jahren und mehr erstellt worden und enthalten Beschreibungen von IT-Systemen, die seit einigen Jahren nicht mehr im Einsatz sind.
- 101 Die Behörden der Berliner Verwaltung sind über das **Berliner Landesnetz** in einem gegenüber externen Netzen abgeschotteten Intranet miteinander verbunden. Diese zentrale IT-Infrastruktur des Landes wird vom IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) verwaltet. Gemäß Nr. 2.10 Abs. 3 der IT-Sicherheitsgrundsätze sind „Voraussetzungen für die Nutzung der landeseinheitlichen IT-Infrastruktur und IT-Dienste durch eine Behörde ... die Beachtung des entsprechenden IT-Sicherheitskonzeptes für diesen Dienst und ein umgesetztes behördliches IT-Sicherheitskonzept“. Die Zugangsvoraussetzungen zum Berliner Landesnetz sind nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs in der Vergangenheit nicht von den Verwaltungen gegenüber dem ITDZ nachgewiesen worden. In den wenigen Fällen, in denen das ITDZ nachgefragt hatte, hat es die Angaben der Verwaltungen nicht überprüft. Eine Senatsverwaltung hat sogar mit Hilfe falscher Angaben IT-Dienste des ITDZ in Anspruch genommen.
- 102 **Regelungen zum IT-Einsatz** sind erforderlich, um die Rechte und Pflichten der Dienstkräfte bei der Nutzung der IT festzulegen. Sie sollen alle wesentlichen Aspekte des IT-Einsatzes, insbesondere Zugriffsschutz, Umgang mit der Hard- und Software sowie Nutzungsumfang von angebotenen Diensten wie Internet und E-Mail, enthalten und auch Folgen bei Zuwiderhandlungen vorsehen.

Dienst- oder Geschäftsanweisungen zum IT-Einsatz waren überwiegend nicht oder nur unvollständig vorhanden. Zudem waren der Umgang mit privater Hard- und Software sowie die private Nutzung von Online-Diensten häufig ungeregelt. Wiederholt bestanden keine oder nur unzureichende Vorgaben zum Einsatz von Passwörtern. Wesentliche Kriterien wie Gültig-

keitsdauer, Passwortlänge, Passwortsammensetzung und Passwortgestaltung entsprachen nicht dem derzeitigen Stand der Technik<sup>11</sup>.

- 103 Wesentlicher Bestandteil der IT-Sicherheit ist die in Nr. 3.6 der IT-Sicherheitsgrundsätze vorgeschriebene **Bestellung eines IT-Sicherheitsbeauftragten** durch die Behördenleitung. Dieser Vorgabe sind nur wenige Verwaltungen nachgekommen. Auch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat nach ihren eigenen Angaben zum IT-Sicherheitsbericht 2012 bisher keinen IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt. Dieser Mangel wurde vom Rechnungshof bereits im Rahmen seiner im Jahr 2006 durchgeführten Prüfung beanstandet. In einigen Fällen waren IT-Sicherheitsbeauftragte organisatorisch jedenfalls mittelbar dem IT-Management oder der Leitung der IT-Stelle unterstellt. Dies begründet die Gefahr von Interessenkollisionen, wenn sie nicht unabhängig in ihrer Funktion als IT-Sicherheitsbeauftragte handeln können oder ihr eigenes Handeln kontrollieren müssten.

Die nach den IT-Grundschutzkatalogen des BSI erforderlichen **IT-Sicherheitsschulungen** wurden bis auf eine Ausnahme nicht durchgeführt.

- 104 IT-Infrastrukturkomponenten in Rechenzentren, Server- und Technikräumen bedürfen eines besonderen Schutzes, da Störungen durch unsachgemäßen Betrieb sowie Einwirkungen oder gar Angriffe von außen oftmals erhebliche Folgen für den gesamten IT-Einsatz einer Behörde haben. Hierbei kann ein Datenverlust eintreten oder eine Manipulation der Infrastruktur sowie der zu verarbeitenden Daten mit wiederum erheblichen, auch wirtschaftlichen Auswirkungen erfolgen.

Die physikalisch-bauliche **Sicherheit der Rechenzentren und der Technikräume** (Serverräume und Wiringcenter) war nur in einem Fall nicht zu beanstanden und wies nur in zwei weiteren Fällen lediglich geringfügige Mängel auf. Bei den übrigen IT-Sicherheitsprüfungen wurden teilweise erhebliche bauliche Mängel festgestellt, die von fehlenden Alarmeinrichtungen über aus der Decke hängenden Kabelbäumen bis hin zu ungenügend gesicherten oder offen stehenden Türen für Belüftungszwecke reichten. Wiederholt war auch der Zugang nur unzureichend gesichert.

- 105 Für den **Einsatz automatisierter Verfahren im Bereich Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen** (HKR) gelten die in Nr. 10 AV § 71 LHO enthaltenen Vorgaben. Danach ist der Rechnungshof über beabsichtigte IT-Verfahren für Anordnungen, Zahlungen, Geldverwaltung, Abrechnung, Buchführung und Archivierung so rechtzeitig zu unterrichten, dass er ggf. noch wichtige Hinweise zum Verfahren geben kann. Wird bei diesen IT-Verfahren die Rechnungslegung berührt, ist das Einvernehmen mit dem

<sup>11</sup> Länge für herkömmliche Kennungen mindestens acht, für besonders schutzbedürftige Kennungen mindestens elf Zeichen, zusammengesetzt aus Buchstaben (Groß- und Kleinschreibung), Ziffern und Sonderzeichen; Zurückweisung von sog. Trivialpassworten



Rechnungshof herbeizuführen. Gleichwohl trifft der Rechnungshof bei seinen Prüfungen immer wieder auf HKR-Verfahren, die ohne Beachtung des vorgeschriebenen Verfahrens eingesetzt werden.

Die Mitteilung an den Rechnungshof über andere IT-Verfahren erfolgte vielfach erst unmittelbar vor ihrem Echteinsatz, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen (Risikoanalyse, IT-Sicherheitskonzept, Notfallkonzept, Berechtigungskonzept). Der Aufforderung des Rechnungshofs zur Vorlage prüffähiger Unterlagen kamen die Behörden teilweise erst nach mehreren Jahren nach, sodass Mängel der IT-Verfahren erst nach langem Echteinsatz behoben wurden (z. B. OPEN/PROSOZ<sup>12</sup>).

- 106 Die weit überwiegende Zahl der Behörden hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zugesagt, die IT-Sicherheitssituation zu verbessern und die Defizite zu beheben. Vereinzelt haben die Prüfungen durch den Rechnungshof dazu geführt, dass die Behörden regelgerechte IT-Sicherheitskonzepte erarbeitet und umgesetzt haben. Zudem hatte eine Behörde im Zuge ihres Umzugs von vornherein für grundschutzkonforme Serverräume gesorgt.

Häufig wurden jedoch Zusagen zur Beseitigung von IT-Sicherheitsmängeln nicht eingehalten. Auf Nachfragen des Rechnungshofs wurde dann wiederholt behauptet, dass personelle und finanzielle Engpässe die Behebung der stellenweise gravierenden Mängel verhindert hätten.

- 107 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat unter Einbeziehung der von ihr eingeholten Stellungnahmen der geprüften Behörden entgegnet, dass sie die „pauschal formulierten negativen Einschätzungen“ des Rechnungshofs nicht teilen könne, da diese nicht angemessen die Komplexität und die unterschiedlichen Sachstände in der Verwaltung berücksichtigten. Zudem sei eine Vielzahl praktischer IT-Sicherheitsmaßnahmen außerhalb einer konzeptionellen Vorgehensweise ergriffen worden, sodass ein angemessenes IT-Sicherheitsniveau im Land Berlin vorhanden sei. Außerdem seien durch die vom Rechnungshof erwähnten Reaktionen der geprüften Verwaltungen IT-Sicherheitsmängel in erheblichem Umfang beseitigt worden. Die Senatsverwaltung legt Wert auf die Feststellung, dass es sich bei den vom Rechnungshof festgestellten Mängeln nicht um Regelungs-, sondern um Umsetzungsdefizite handelt, die in der Zuständigkeit der fach- und ressourcenverantwortlichen Verwaltungen liegen. Die Senatsverwaltung räumt ein, dass die Aussagekraft des IT-Sicherheitsberichts verbessert werden kann, verweist aber auf die ausschließliche Verantwortung der zu liefernden Verwaltungen für ihre Angaben. Sie hält den IT-Sicherheitsbericht dennoch für ein notwendiges und wirksames Instrument, um den Stand der Umsetzung von IT-Sicherheitsmaßnahmen messbar zu machen. Zur Frage des Anschlusses von Behörden an das Berliner Landesnetz

---

<sup>12</sup> IT-Verfahren im Sozialwesen zur Gewährung und Zahlbarmachung von Leistungen nach SGB XII und AsylbLG

verweist die Senatsverwaltung darauf, dass keine Kontrollbefugnis für das ITDZ bestehe, die Einhaltung der vorgeschriebenen Voraussetzungen für einen solchen Anschluss bei der beantragenden Verwaltung zu überprüfen.

108 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die detaillierten Prüfungsergebnisse liegen den geprüften Behörden vor. Mit der Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus fasst der Rechnungshof seine Prüfungsergebnisse zu behördenbezogenen IT-Sicherheitsprüfungen aus den vergangenen Jahren zusammen. Auch die Erkenntnisse aus dem teilweise noch andauernden Schriftwechsel zu den durchgeführten Prüfungen widersprechen der positiven Einschätzung der Senatsverwaltung zum Stand der IT-Sicherheit. Es ist auch keineswegs ein Erfolg, dass nur einige Verwaltungen die Verwaltungsvorschriften zur IT-Sicherheit im Land Berlin 14 Jahre nach deren Inkrafttreten umgesetzt haben. Ohne ein konzeptionelles Vorgehen ist es nicht möglich, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Einzelmaßnahmen zur IT-Sicherheit hinreichend sicher zu bewerten. Im Übrigen hält es der Rechnungshof für unabdingbar, dass sich das ITDZ vor dem Abschluss eines Zugangsvertrages zum Berliner Landesnetz mit einer Verwaltung das Vorliegen der vorgeschriebenen Voraussetzungen nachweisen lässt. Angesichts einer möglichen Gefährdung des Berliner Landesnetzes durch Verwaltungen ohne IT-Sicherheitskonzept und der möglicherweise unabsehbaren Folgen für den gesamten IT-Einsatz des Landes ist eine schriftliche Erklärung nicht ausreichend.

109 Der Rechnungshof kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass sich die IT-Sicherheit im Land Berlin nur wenig verbessert hat und die Bedeutung der IT-Sicherheit oftmals immer noch unterschätzt wird.

Der Rechnungshof beanstandet insbesondere, dass

- nur wenige vollständige behördenbezogene IT-Sicherheitskonzepte in der Berliner Verwaltung vorhanden und umgesetzt worden sind, obwohl dies seit dem Jahr 1999 verbindlich vorgeschrieben ist,
- aktuelle Dienstanweisungen zum IT-Einsatz oftmals fehlen,
- Verwaltungen vom ITDZ an das Berliner Landesnetz angeschlossen worden sind, ohne dass ein IT-Sicherheitskonzept vorgelegen hat, und
- Zusagen zur Verbesserung der IT-Sicherheit nicht eingehalten wurden.

**Der Rechnungshof erwartet, dass alle Behörden und Betriebe nach § 26 LHO des Landes Berlin die**

- **Vorschriften zur IT-Sicherheit beachten und umsetzen,**
- **vorhandenen Mängel zügig beseitigen und**
- **Vorgaben nach Nr. 10 AV § 71 LHO einhalten.**

**Er erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Angaben im jährlichen IT-Sicherheitsbericht plausibilisiert, um das landesweite IT-Sicherheitsniveau realistisch bewerten zu können.**

## B. Inneres und Sport

### Schwere Rechtsverstöße bei Vergaben der Berliner Feuerwehr

*Die Berliner Feuerwehr hat wiederholt bei Beschaffungsmaßnahmen ohne Durchführung des vorgeschriebenen Vergabeverfahrens Aufträge erteilt und ein unwirtschaftliches Angebot ausgewählt. Damit hat sie gegen grundlegende Vorschriften des Vergaberechts verstoßen. Zudem hat sie wiederholt Beratungsdienstleistungen beauftragt, ohne zuvor den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu unterrichten.*

#### Gegenstand der Prüfungen

- 110 Der Rechnungshof hat bei der Berliner Feuerwehr mehrere Prüfungen durchgeführt. Die Prüfungen erstreckten sich insbesondere auf Gutachten und Beratungsdienstleistungen sowie auf die Vergabe arbeitsmedizinischer Leistungen. Dabei hat der Rechnungshof schwerpunktmäßig untersucht, ob die Berliner Feuerwehr das Vergaberecht eingehalten und sich wirtschaftlich verhalten hat. Er berichtet im Folgenden über die wesentlichen Ergebnisse.

#### Gutachten und Beratungsdienstleistungen

- 111 Nach § 55 Abs. 1 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ist die VOL/A Abschnitt 1 anzuwenden (Nr. 2.2.2 AV § 55 LHO). Bei Überschreitung bestimmter Auftragswerte (derzeit 200 000 €, § 2 Nr. 2 VgV) sind die **Vergabevorschriften** des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die VOL/A Abschnitt 2 anzuwenden. In diesen Fällen ist grundsätzlich ein europaweites Ausschreibungsverfahren durchzuführen.

Ausgaben für Gutachten und Beratungsdienstleistungen sind in den Titelgruppen 526 bzw. 540 zu veranschlagen. Vor Ausschreibung von Gutachten- und Beratungsdienstleistungsaufträgen mit einem Auftragswert von mehr als 10 000 € ist nach den jeweiligen Auflagenbeschlüssen zu den Haushaltsgesetzen rechtzeitig der **Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses** zu **unterrichten** und zu begründen, warum die zu leistende Arbeit nicht von Dienststellen des Landes Berlin erledigt werden kann (vgl. zuletzt Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 14.06.2012 zum Doppelhaushalt 2012/2013, Plenarprotokoll 17/15, S. 1379).

- 112 Für das Jahr 2008 plante die Berliner Feuerwehr eine Ausschreibung für die Durchführung von „**Potentialanalysen**“ im Rahmen von **Personal-auswahlverfahren** für Neueinstellungen im mittleren Dienst in den Jahren 2008 bis 2010. Hierfür hat sie ein Gesamtmittelvolumen von 568 000 € bestimmt. Diese Schätzung basierte auf einer „Preisliste“ der **A-GmbH**. Der Beauftragte für den Haushalt der Berliner Feuerwehr stellte daraufhin fest, dass für diese Maßnahme keine finanziellen Mittel im Haushaltsplan 2008/2009 veranschlagt waren; eine Finanzierung der Maßnahme könne deshalb nicht erfolgen. Dennoch leitete die Berliner Feuerwehr ein Vergabeverfahren ein. Die Vertragslaufzeit der ausgeschriebenen Leistung sollte nunmehr nur ein Jahr betragen mit einem Zielpreis von rd. 100 000 €. Der Beauftragte für den Haushalt verweigerte am 15. Januar 2008 wiederum die Mitzeichnung, „da für diese Maßnahmen im Doppelhaushalt 2008/2009 keine Mittel veranschlagt sind“. Am 21. Januar 2008 vermerkte der Beauftragte für den Haushalt handschriftlich auf dem Vorgang: „Gespräch mit dem LBD<sup>13</sup> geführt. Finanzierung der Maßnahme ist gesichert (VB<sup>14</sup> bei 51403). Ausschreibung kann erfolgen!“

Die darauf folgende öffentliche Ausschreibung wurde aufgehoben, weil kein Bieter vollständige Unterlagen vorgelegt hatte. Die Berliner Feuerwehr beschloss daraufhin, eine freihändige Vergabe durchzuführen. Im Wege der freihändigen Vergabe erhielt die A-GmbH den Zuschlag. Der am 23. Juni 2008 geschlossene Vertrag hatte jedoch eine Laufzeit von zwei Jahren mit einer einmaligen Verlängerungsoption um ein weiteres Jahr, von der allerdings kein Gebrauch gemacht wurde. Im Vertragszeitraum wurden Zahlungen von rd. 330 000 € an die A-GmbH geleistet. Am 30. November 2010 schloss die Berliner Feuerwehr ohne vorheriges Vergabeverfahren mit einer ausgegründeten Tochtergesellschaft der A-GmbH einen neuen Vertrag mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2011 und einer zweimaligen optionalen Verlängerungsmöglichkeit für ein weiteres Jahr. Davon wurde nach Aktenlage einmal Gebrauch gemacht. Bis zum 31. Dezember 2012 wurden rd. 175 000 € an den Auftragnehmer gezahlt. Die Zahlungen an die A-GmbH und deren Tochtergesellschaft wurden hauptsächlich aus dem unzutreffenden Titel 44379 - Sonstige Fürsorgeleistungen für Dienstkräfte - getätigt. Eine Unterrichtung des Hauptausschusses ist unterblieben.

- 113 Mit den Auftragsvergaben hat die Berliner Feuerwehr gegen das Vergaberecht verstoßen. Sie hätte eine europaweite Ausschreibung durchführen müssen. Nach § 3 Abs. 1 VgV ist bei der Schätzung des Auftragswertes von der geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung auszugehen. Dabei sind auch alle Optionen oder etwaige Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Der am 23. Juni 2008 geschlossene Vertrag hatte eine Laufzeit (einschließlich Verlängerungsoption) von drei Jahren. Angesichts des jährlichen Auftragsvolumens von geschätzten

---

<sup>13</sup> Landesbranddirektor

<sup>14</sup> Verfügungsbeschränkung

100 000 € ergibt sich eine Gesamtvergütung von mehr als 200 000 €. Damit war der Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung überschritten. Auch dem zweiten Vertrag vom 30. November 2010 hätte bei ordnungsgemäßer Schätzung der voraussichtlichen Gesamtvergütung eine europaweite Ausschreibung vorausgehen müssen.

- 114 Im November 2009 beauftragte die Berliner Feuerwehr die **B-GmbH** zur Durchführung einer **Organisationsuntersuchung** bei ihrer „**Serviceeinheit Einsatzlenkung**“ zum Preis von 38 318 €. Die Zahlungen sind überwiegend aus dem unzutreffenden Titel 44379 - Sonstige Fürsorgeleistungen für Dienstkräfte - erfolgt. Der Hauptausschuss ist auch dieses Mal nicht unterrichtet worden.

Im Jahr 2011 erteilte die Berliner Feuerwehr der B-GmbH einen weiteren Auftrag. Gegenstand war die Durchführung einer **Organisationsuntersuchung** bei ihrer „**Serviceeinheit Aus- und Fortbildung**“ zum Preis von 51 675 €, zahlbar in drei Teilraten. Die Untersuchung sollte bis zum Juli 2011 abgeschlossen sein. Die erste Rate von 30 v. H. sollte bei Projektbeginn gezahlt werden, die zweite Rate von 40 v. H. nach der Präsentation des Entwurfs des Untersuchungsberichts und die dritte Rate von 30 v. H. nach Übersendung von dessen Endfassung. Gezahlt wurde im August 2011 ein erster Teilbetrag über 15 502 € (30 v. H. der Gesamtsumme). Am 14. Dezember 2011 zahlte die Berliner Feuerwehr auf Grundlage einer Rechnung der B-GmbH vom 7. Dezember 2011 einen weiteren Betrag von 48 872 €, obwohl die Endfassung des Untersuchungsberichts noch nicht vorlag. Mit dieser Zahlung vor Fälligkeit hat die Berliner Feuerwehr gegen § 34 LHO verstoßen. Die Zahlungen sind zudem überwiegend erneut aus dem unzutreffenden Titel 44379 - Sonstige Fürsorgeleistungen für Dienstkräfte - erfolgt. Die Berliner Feuerwehr hat den Hauptausschuss wieder nicht unterrichtet.

Die Berliner Feuerwehr hat an die B-GmbH insgesamt 64 374 € gezahlt. Darin enthalten ist ein Betrag von 12 700 €, der entgegen Nr. 10.1 AV § 55 LHO ohne schriftliche vertragliche Grundlage geleistet wurde.

- 115 In den Jahren 2010 und 2011 beauftragte die Berliner Feuerwehr das **Unternehmen C** mit der Durchführung von zwei **Untersuchungen** ihrer „**Serviceeinheit Informationstechnik**“ im Wert von 9 520 € und 58 905 € im Rahmen von freihändigen Vergaben ohne Einholung von Vergleichsangeboten und schloss mit ihm Beratungsverträge. Entgegen dem Vergaberecht, nach dem für die freihändige Vergabe im Allgemeinen mindestens drei Angebote einzuholen sind (Nr. 7.4 AV § 55 LHO, § 3 Abs. 1 VOL/A), hat die Berliner Feuerwehr auf Vergleichsangebote verzichtet. Die wegen Überschreitung der Wertgrenze (vgl. T 111) erforderliche Unterrichtung des Hauptausschusses für die zweite Untersuchung ist wiederum nicht erfolgt.

- 116 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Berliner Feuerwehr
- die Vorschriften über die Durchführung von Vergabeverfahren missachtet,
  - vor Ausschreibung der Gutachten- und Beratungsdienstleistungsaufträge den Hauptausschuss nicht unterrichtet und nicht begründet hat, warum die zu leistende Arbeit nicht von ihr oder anderen Dienststellen des Landes Berlin erledigt werden kann,
  - im Rahmen der Organisationsuntersuchung der „Serviceeinheit Aus- und Fortbildung“ Zahlungen ohne schriftliche vertragliche Grundlage geleistet hat, und
  - Zahlungen aus einem sach- und zweckfremden Titel geleistet hat.

- 117 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat eingeräumt, dass „die buchungstechnische Abwicklung der Zahlungsvorgänge“ bei der Berliner Feuerwehr nicht in jedem Fall korrekt erfolgt ist und der erste Vertrag mit der A-GmbH von 2008 bis 2010 hinsichtlich der Vertragslaufzeit über die ursprüngliche Ausschreibung hinausging. Ein Verstoß gegen das Vergaberecht sei nicht beabsichtigt gewesen. Die Ursache sei „eher in unzureichend definierten Zuständigkeiten, wechselnden Verantwortlichkeiten bzw. Kommunikationsdefiziten zu suchen (Mängel in der Ablauforganisation).“ Zu dem zweiten Vertrag ab dem Jahr 2010 räumt die Senatsverwaltung ein, dass die Berliner Feuerwehr gegen das Vergaberecht verstoßen hat. Dem Vertrag hätte ein erneutes Vergabeverfahren vorausgehen müssen. Eine Unterrichtung des Hauptausschusses sei unterblieben, weil die ausgeschriebene Leistung nicht von dem Auflagenbeschluss umfasst sei.

Zur Organisationsuntersuchung bei der „Serviceeinheit Aus- und Fortbildung“ durch die B-GmbH führt sie aus, dass es am 15. Dezember 2011 zu einem schriftlichen „Folgeauftrag“ durch die Berliner Feuerwehr gekommen sei. Es mangle somit nicht an einer schriftlichen vertraglichen Grundlage. Der Hauptausschuss sei nicht unterrichtet worden, weil die Berliner Feuerwehr mit Blick auf den Auftragsgegenstand davon ausgegangen sei, dass es sich um die Beantwortung technischer und rechtlicher Fragestellungen der laufenden Verwaltung gehandelt habe, die nicht vom Auflagenbeschluss umfasst seien.

Zu den Untersuchungen durch das Unternehmen C weist die Senatsverwaltung darauf hin, dass die Leistungsumfänge nicht erschöpfend und eindeutig hätten beschrieben werden können und dadurch vergleichbare Angebote nicht zu erwarten gewesen wären. Gemäß § 3 Abs. 5 h) VOL/A seien freihändige Vergaben an ein bestimmtes Unternehmen zulässig gewesen. Es handele sich um eine Fallgestaltung, bei der die Berliner Feuerwehr von der Einholung weiterer Angebote habe absehen können. Die Senatsverwaltung sieht außerdem den an das Unternehmen C im Jahr 2011 vergebenen Auftrag im Gegensatz zu dem vorherigen Auftrag nicht als externe Beratungsdienstleistung an, da im Ergebnis keine „Handlungsemp-



fehlung für Führungskräfte“ entwickelt und bewertet werden sollte, sondern ein „Feuerwehr-Interner Servicevertrag“ zu erarbeiten gewesen sei. Dabei habe es sich um Handlungsanweisungen für den internen technischen Support gehandelt.

- 118 Die Ausführungen der Senatsverwaltung gehen überwiegend fehl. Der „Folgauftrag“ der Berliner Feuerwehr vom 15. Dezember 2011 an die B-GmbH kann schon deshalb keine vertragliche Grundlage für die vom Rechnungshof beanstandeten Zahlungen sein, weil die Zahlungen an die B-GmbH (vgl. T 114) bereits vor dem 15. Dezember 2011 und damit vor Erteilung des „Folgauftrags“ erfolgt sind. Zudem war Inhalt des Auftrages die „fachlich/inhaltliche Umsetzung der Ergebnisse“ der Untersuchung. Es handelt sich somit nicht um eine Erweiterung der vertraglichen Grundlage für die laufende Untersuchung, sondern um einen in die Zukunft gerichteten separaten Vertrag nach deren Beendigung.

Die Argumentation der Senatsverwaltung zu den freihändigen Vergaben an das Unternehmen C entspricht nicht der Rechtslage, da nach § 3 Abs. 1 VOL/A bei freihändigen Vergaben mehrere - grundsätzlich mindestens drei - Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern sind. Eine Fallgestaltung, die bei nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbaren Leistungen gemäß § 3 Abs. 5 h) VOL/A eine freihändige Vergabe ohne Einholung von Vergleichsangeboten ermöglichen würde, liegt nicht vor. Bei einer freihändigen Vergabe ist es nicht erforderlich, dass die Angebote vergleichbar sind. Sie müssen sich lediglich auf eine allgemeine Leistungsbeschreibung des Auftraggebers beziehen. Die Anbieter können im Angebot ggf. auch eigene Maßnahmen und Lösungswege zur Zielerreichung vorschlagen.

Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung sind die Dienstleistungen der A-GmbH, der B-GmbH und der im Jahr 2011 erteilte Auftrag an das Unternehmen C als externe Beratungsdienstleistungen anzusehen, über die ab einem Gegenstandswert von mehr als 10 000 € der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses rechtzeitig zu unterrichten ist (vgl. T 111). Nach internen Verfahrenshinweisen der Senatsverwaltung für Finanzen ist Gegenstand der externen Beratung eine entgeltliche Leistung auf vertraglicher Basis, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten. Dies ist hier der Fall, da der Berliner Feuerwehr von der A-GmbH konkrete Empfehlungen zur Personalauswahl gegeben wurden. Bei den Dienstleistungen der B-GmbH handelte es sich um Untersuchungen, die dazu dienten, für den Auftraggeber praxisorientierte Handlungsempfehlungen zur Organisation der Serviceeinheiten zu entwickeln. Der Auftrag an das Unternehmen C hatte als Beratungsgegenstand die Analyse der IT-Kostenstrukturen. Daraus sollten Maßnahmen „abgeleitet und empfohlen“ werden. Damit handelt es sich in allen Fällen um externe Beratungsdienstleistungen im Sinne des Auflagenbeschlusses des Abgeordnetenhauses.



## Arbeitsmedizinische Leistungen

- 119 Für die Ausführung der betriebsärztlichen Betreuung und arbeitsmedizinischen Vorsorgeleistungen besteht zwischen der Berliner Feuerwehr und der **D-GmbH** ein langjähriges Vertragsverhältnis. Aktuelle Grundlage der Leistungen ist ein im März 2010 unterzeichneter Vertrag, der sich an einen Vertrag mit der D-GmbH von 2005 bis 2010 anschloss. Die Laufzeit des aktuellen Vertrages beträgt drei Jahre mit einer optionalen Verlängerung um weitere zwei Jahre. Die Berliner Feuerwehr hatte, ausgehend von dem von ihr selbst ermittelten „**Durchschnittspreis**“, für das Vergabeverfahren Grenzwerte sowohl nach unten als auch nach oben festgelegt, die jeweils um rd. 30 v. H. unter bzw. über dem „Durchschnittspreis“ lagen. Zur Ermittlung des „Durchschnittspreises“ befragte die Berliner Feuerwehr telefonisch drei Marktanbieter nach deren Preisen für arbeitsmedizinische Leistungen. Die D-GmbH wurde in diese Umfrage nicht mit einbezogen. Zudem kontaktierte die Berliner Feuerwehr verschiedene Behörden des Landes Berlin, darunter einen Eigenbetrieb, ein Bezirksamt, eine Senatsverwaltung und den Polizeipräsidenten in Berlin, nach deren zu diesem Zeitpunkt vertraglich festgelegten Preisen für arbeitsmedizinische Leistungen. Im Falle der Überschreitung des Grenzwertes nahm die Berliner Feuerwehr einen „**ungewöhnlich hoch erscheinenden Angebotspreis**“ an. Anschließend führte die Berliner Feuerwehr eine öffentliche Ausschreibung durch, auf die nur die D-GmbH ein zeitgerechtes und ausschreibungskonformes Angebot abgab. Das Angebot der D-GmbH lag rd. 3 v. H. über dem Grenzwert der Berliner Feuerwehr und damit rd. 33 v. H. über dem „Durchschnittspreis“. In Kenntnis dieser Überschreitung hat die Berliner Feuerwehr dennoch den Zuschlag erteilt.
- 120 Gemäß der zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltenden Vorschrift des § 25 Nr. 2 Abs. 3 VOL/A (Ausgabe 2006<sup>15</sup>) darf auf Angebote, deren Preis in offenbarem Missverhältnis zur Leistung steht, nicht der Zuschlag erteilt werden. Dies ist bei unangemessen hohen Preisangeboten der Fall. Die Berliner Feuerwehr selbst hat diese Grenze bei 30 v. H. über dem „Durchschnittspreis“ festgelegt. Da das Angebot der D-GmbH diesen bereits sehr hoch angesetzten Grenzwert überschritt, hätte der Zuschlag bereits nach den eigenen Kriterien der Berliner Feuerwehr nicht erteilt werden dürfen. Zudem liegt es bei einer Überschreitung des „Durchschnittspreises“ von insgesamt 33 v. H. nahe, dass es sich dabei um einen **unangemessen hohen Preis** handelt. Der „Durchschnittspreis“ als Maßstab war von der Berliner Feuerwehr vertretbar ermittelt worden. Daher ist in diesem Fall unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände von einem auffälligen Missverhältnis von Preis und Leistung auszugehen.
- 121 Der Rechnungshof hat die Vergabe der arbeitsmedizinischen Dienstleistungen beanstandet und die Berliner Feuerwehr aufgefordert, auf Angebote mit unangemessen hohen Preisen keinen Zuschlag mehr zu erteilen. Ferner hat er die Erwartung geäußert, dass die Berliner Feuerwehr den

<sup>15</sup> Seit dem 11. Juni 2010 gilt wortgleich § 16 Abs. 6 Satz 2 VOL/A (Ausgabe 2009).

im Jahr 2013 auslaufenden Vertrag mit der D-GmbH nicht verlängert und die arbeitsmedizinischen Leistungen vergaberechtskonform neu vergibt.

122 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat die Beanstandung des Rechnungshofs in ihrer Stellungnahme zurückgewiesen. Die Beauftragung der D-GmbH sei vergaberechtlich nicht zu beanstanden. Das Angebot habe nur marginal über dem von der Berliner Feuerwehr festgelegten Grenzwert gelegen. Hierbei sollte und müsste auch die seinerzeit bereits „gut funktionierende und eingespielte Zusammenarbeit“ zwischen der D-GmbH und der Berliner Feuerwehr auf dem Gebiet der Arbeitsmedizin Berücksichtigung finden, die die Entscheidung der Zulässigkeit der geringfügigen Überschreitung des Grenzwertes rechtfertige. Ein „offenbares Missverhältnis zur Leistung“ und einen „ungewöhnlich“ hohen Preis vermag die Senatsverwaltung nicht zu erkennen. Der Vertrag sei auch nicht unwirtschaftlich, die Vergleichsbasis sei nicht korrekt. Eine Aussage über Mehrausgaben lasse sich nur bei einem Vergleich der bisher zu zahlenden Preise herleiten, nicht aber über einen Vergleich mit „fiktiven Preisen“. Im Vergleich zum vorherigen Vertrag ergäbe sich ein höherer Preis von knapp 70 000 € pro Jahr. Im Übrigen sei die für die Vertragsverlängerung maßgebliche Sechsmonatsfrist zum Zeitpunkt der Beanstandung des Rechnungshofs bereits abgelaufen gewesen. Die Senatsverwaltung sieht für eine Vergabe der arbeitsmedizinischen Leistungen „zurzeit keinen Handlungsbedarf“.

123 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Der von der Berliner Feuerwehr festgelegte Grenzwert für einen ungewöhnlich hoch erscheinenden Angebotsdurchschnittswert wurde überschritten. Eine langjährige gute Zusammenarbeit ist kein Vergabekriterium und kann daher die Überschreitung des Grenzwertes nicht rechtfertigen. Der Zuschlag auf das Angebot war somit vergaberechtlich unzulässig. Darüber hinaus hat die Berliner Feuerwehr damit auch unwirtschaftlich gehandelt. Bis zum 31. Dezember 2012 wurden höhere Ausgaben von rd. 120 000 € pro Jahr gegenüber dem „Durchschnittspreis“ geleistet. Es handelt sich bei dem „Durchschnittspreis“ nicht um einen „fiktiven Preis“, sondern um einen von der Berliner Feuerwehr vorab selbst ermittelten Marktpreis. Die Berliner Feuerwehr hatte selbst entschieden, diesen „Durchschnittspreis“ zur verbindlichen Grundlage für das Vergabeverfahren zu machen. Bei einer maximal fünfjährigen Vertragslaufzeit ergäben sich somit **höhere Ausgaben** von insgesamt rd. **600 000 €**.

Im Übrigen ist der von der Senatsverwaltung angeführte Ablauf der Sechsmonatsfrist für die Beendigung des Vertrages nicht relevant. Denn der Vertrag endet am 30. April 2013, ohne dass es einer Kündigung bedarf. Eine ordnungsgemäße Vergabe ist sodann ohne weiteres möglich.

## Zusammenfassung und Erwartung

124 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Berliner Feuerwehr

- die Vorschriften über die Durchführung von Vergabeverfahren missachtet,
- vor Ausschreibung der Gutachten- und Beratungsdienstleistungsaufträge den Hauptausschuss nicht unterrichtet hat und
- arbeitsmedizinische Leistungen zu einem unangemessen hohen Preis beauftragt hat.

### **Der Rechnungshof erwartet, dass die Berliner Feuerwehr**

- **die arbeitsmedizinischen Leistungen vergaberechtskonform neu vergibt,**
- **keine Aufträge zu unangemessen hohen Preisen erteilt,**
- **ihrer Unterrichtungspflicht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses nachkommt und**
- **das Vergaberecht strikt beachtet.**

**Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Wege der Fachaufsicht ein vergaberechtskonformes und wirtschaftliches Verhalten der Berliner Feuerwehr sicherstellt.**

## C. Justiz und Verbraucherschutz

### Überhöhter Personaleinsatz in Servicebereichen der Justiz

*Der nach dem bundesweiten System zur Personalbedarfsermittlung in der Justiz (PEBB§Y) berechnete Personalbedarf ist für die vom Rechnungshof geprüften nichtrichterlichen Tätigkeiten der Servicebereiche der Staats- und Anwaltschaft sowie des Amtsgerichts Tiergarten deutlich überhöht. Insgesamt werden rd. 151 Vollzeitäquivalente und damit 30 v. H. zu viel Personal für die Erledigung der Aufgaben eingesetzt. Das damit verbundene Einsparpotenzial beträgt 6,17 Mio. € jährlich.*

### Anlass und Konzeption der Prüfung

- 125 Für die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Fachgerichtsbarkeiten sowie die Staats- und ggf. Anwaltschaften ist das **Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y** entwickelt worden, das bundesweit angewandt wird. Der Personalbedarf wurde auf der Grundlage der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) für die einzelnen PEBB§Y-Geschäfte<sup>16</sup> berechnet. Die Basiszahlen wurden mit einer einmalig im Jahr 2002 durchgeführten Selbstaufschreibung ermittelt. Der notwendige Personalbedarf in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) wird berechnet, indem die Basiszahlen mit der Anzahl der Verfahrenseingänge multipliziert und durch die von der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz berechneten Jahresarbeitsminuten dividiert werden.
- 126 Eine Arbeitsgruppe aus sechs Landesrechnungshöfen, darunter der Rechnungshof von Berlin, hatte im Jahr 2008 einen Vergleich des Personalbedarfs des nichtrichterlichen Dienstes nach PEBB§Y mit dem tatsächlichen Personaleinsatz durchgeführt (**Soll-Ist-Vergleich**). Dabei wurden die Deckungsgrade (Prozentanteil des Ist vom Soll) analysiert und erhebliche Unterschiede festgestellt. Die Landesrechnungshöfe haben daraufhin eine gemeinsame Prüfungskonzeption entwickelt, um einzelne PEBB§Y-Basiszahlen in ausgewählten Geschäften genauer zu ermitteln. Dabei haben sie zusätzlich zu der Selbstaufschreibung weitere organisatorische Analysemethoden, und zwar Zeitmessungen, strukturierte Aktenanalyse und Selbsteinschätzung, vorgesehen (**Methodenmix**).

<sup>16</sup> vgl. Endgutachten PEBB§Y I: Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats- (amts-) anwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit; Endgutachten PEBB§Y II: Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den mittleren und Kanzleidienst sowie für den einfachen Dienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Für den Methodenmix wurden auf Grundlage eines mit den Justizministerien und den geprüften Dienststellen abgestimmten Aufgabenkatalogs mit einer Selbsteinschätzung der Dienstkräfte die zeitintensiven Aufgaben identifiziert. Die Bearbeitungszeiten dieser Aufgaben wurden vornehmlich über Zeitmessungen und Aktenanalysen ermittelt. Die Bearbeitungszeiten für die weniger zeitintensiven Aufgaben wurden aus der Selbsteinschätzung übernommen. Aus diesen Werten wurden mittlere Bearbeitungszeiten pro Verfahren gebildet. Diese wurden um einen für Organisationsuntersuchungen der öffentlichen Verwaltung üblichen Verteilzeitzuschlag<sup>17</sup> erhöht und ergaben die von den Landesrechnungshöfen ermittelten (neuen) Basiszahlen.

Die Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeiten nach PEBB§Y erfolgte im Jahr 2002 ausschließlich mittels Selbstaufschreibungen in ausgewählten Dienststellen mehrerer Bundesländer ohne Beteiligung Berlins. Demgegenüber sind die Ergebnisse des Rechnungshofs aufgrund des angewandten Methodenmix erheblich aussagekräftiger. So nahmen Zeitmessungen und Aktenanalyse durch den Rechnungshof einen breiten Raum ein.

### **Berechnung des Personalbedarfs der Servicebereiche für Ermittlungsverfahren bei Staats- und Anwaltschaften**

- 127 In Berlin sind die Staats- und die Anwaltschaft für Ermittlungsverfahren zuständig. Der Personalbedarf für die Servicebereiche (Mittlerer Dienst und Schreibdienst) wird nach PEBB§Y über die beiden Basiszahlen „Strafsachen“ und „Verkehrssachen“ berechnet. Bei „Strafsachen“ kann zwischen einer „traditionellen“ Basiszahl von 97 Minuten und einer „modernen“ von 81 Minuten bei Einsatz eines IT-Verfahrens gewählt werden. In Berlin wurde im Erhebungszeitraum das IT-Verfahren ASTA eingesetzt. Gleichwohl verwendete Berlin die „traditionelle“ Basiszahl und darüber hinaus einen Zuschlag von 5 v. H. für hauptstadtbedingte Mehraufwendungen. Für „Verkehrssachen“ ist nur die Basiszahl von 61 Minuten vorgegeben.

#### **Ansicht 37: Soll-Ist-Vergleich nach PEBB§Y (Jahr 2010)**

	Bedarf nach PEBB§Y	Tatsächlicher Personaleinsatz	Differenz
	- VZÄ -		
Strafsachen	294,80	231,10	-63,70
Verkehrssachen	39,26	20,39	-18,87

- 128 Der Rechnungshof hat im Jahr 2011 den Personalbedarf der Servicebereiche auf der Grundlage des Methodenmix (vgl. T 126) ermittelt. Danach betragen die Basiszahlen für „Strafsachen“ 45,9 Minuten und für „Verkehrssachen“ 39,7 Minuten. Die Zahlen des tatsächlichen Personalein-

<sup>17</sup> Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern, 2010, S. 203 ff. (sachliche Verteilzeiten 3 v. H., persönliche Verrichtungen 5 v. H., Erholungszeiten 7 v. H.)

satzes wurden um den für die Tätigkeiten außerhalb der Ermittlungsverfahren benötigten Anteil vermindert. Der Rechnungshof hat den von ihm ermittelten Personalbedarf mit dem tatsächlichen Personaleinsatz verglichen, da dieser unter dem nach PEBB§Y ermittelten Bedarf liegt.

### Ansicht 38: Ermittelter Personalbedarf (Jahr 2010)

	Bedarf nach Rechnungshof	Tatsächlicher Personaleinsatz <sup>1</sup>	Differenz
	- VZÄ -		
Strafsachen	131,34	218,69	-87,35
Verkehrssachen	25,53	19,30	6,23
Summe	156,87	237,99	-81,12

<sup>1</sup> Tatsächlicher Personaleinsatz abzüglich Tätigkeiten außerhalb der Ermittlungsverfahren

Der vom Rechnungshof ermittelte **Personalbedarf** liegt um insgesamt rd. **81 VZÄ unter dem des tatsächlichen Personaleinsatzes**. Das entspricht einem Personalaufwand von **3,31 Mio. €** jährlich.

- 129 Der Rechnungshof hat die Überausstattung beanstandet und in diesem Zusammenhang moniert, dass die Soll-Zahlen bei „Strafsachen“ nach PEBB§Y schon infolge der Verwendung der „traditionellen“ Basiszahl und eines Zuschlags von 5 v. H. überhöht waren, weil mit ASTA ein IT-Verfahren vorhanden war und hauptstadtbedingte Mehraufwendungen nicht nachgewiesen waren. Er hat die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz aufgefordert, unverzüglich mit dem Abbau des Personals zu beginnen. Der Rechnungshof hat zudem die Erwartung geäußert, dass für weitere Personalbedarfsberechnungen der vom Rechnungshof verwendete Methodenmix zugrunde gelegt wird.

### Berechnung des Personalbedarfs der Servicebereiche für Straf- und Bußgeldverfahren beim Amtsgericht Tiergarten

- 130 Das Amtsgericht Tiergarten ist für alle Straf- und Bußgeldverfahren im Land Berlin zuständig. Der Personalbedarf für die Servicebereiche (Mittlerer Dienst und Schreibdienst) wird nach PEBB§Y über die Basiszahl „Straf- und Bußgeldsachen“ berechnet. Dabei kann zwischen einer „traditionellen“ Basiszahl von 150 Minuten und einer „modernen“ von 120 Minuten bei Einsatz eines IT-Verfahrens gewählt werden. In Berlin wird die „moderne“ Basiszahl verwendet, allerdings mit einem Zuschlag von 10 v. H. für hauptstadtbedingte Mehraufwendungen.

**Ansicht 39: Soll-Ist-Vergleich nach PEBB§Y (Jahr 2011)**

	Bedarf nach PEBB§Y	Tatsächlicher Personaleinsatz	Differenz
	- VZÄ -		
Straf- und Bußgeldsachen	282,82	268,58	-14,24

- 131 Der Rechnungshof hat im Jahr 2012 den Personalbedarf der Servicebereiche auf Grundlage des Methodenmix (vgl. T 126) ermittelt. Er hat dazu im Gegensatz zu PEBB§Y bei Straf- und Bußgeldsachen acht Verfahrensarten unterschieden.

**Ansicht 40: Aufgliederung der unterschiedlichen Verfahrensarten**

	Basiszahl in Minuten	Anzahl Verfahren	Personalbedarf in VZÄ
Strafbefehl	54,5	36 103	22,22
Strafrichter	184,0	33 549	69,71
Schöffensachen	565,5	1 679	10,72
Ermittlungsrichter	29,5	40 352	13,44
Jugendrichter	201,5	9 744	22,17
Jugendschöffensachen	455,5	2 364	12,16
Vollstreckung gegen Jugendliche	93,0	7 211	7,57
Ordnungswidrigkeiten	62,5	45 058	31,80
Summe			189,80

Im Gegensatz zu der nach PEBB§Y für alle Verfahrensarten einheitlich angewandten Basiszahl ergibt sich hierbei eine sehr hohe Bandbreite. Das gilt auch für die Anzahl der Verfahren nach der Statistik des Amtsgerichts Tiergarten für das Jahr 2011.

Die Zahlen des tatsächlichen Personaleinsatzes wurden um den für Tätigkeiten außerhalb der Straf- und Bußgeldverfahren des Amtsgerichts benötigten Anteil vermindert. Der Rechnungshof hat den von ihm ermittelten Personalbedarf mit dem tatsächlichen Personaleinsatz verglichen.

**Ansicht 41: Ermittelter Personalbedarf (Jahr 2011)**

	Bedarf nach Rechnungshof	Tatsächlicher Personaleinsatz <sup>1</sup>	Differenz
	- VZÄ -		
Straf- und Bußgeldsachen	189,80	259,98	-70,18

<sup>1</sup> Tatsächlicher Personaleinsatz abzüglich Tätigkeiten außerhalb der Straf- und Bußgeldverfahren des Amtsgerichts (Verwaltungstätigkeiten, z. B. Entschädigung für Zeugen und Sachverständige für andere Gerichte)

Der vom Rechnungshof ermittelte **Personalbedarf** liegt um insgesamt rd. **70 VZÄ unter dem des tatsächlichen Personaleinsatzes**. Das entspricht einem Personalaufwand von **2,86 Mio. €** jährlich.

- 132 Der Rechnungshof hat die Überausstattung beanstandet und dabei darauf hingewiesen, dass die Soll-Zahlen bei „Straf- und Bußgeldsachen“ nach PEBB§Y durch nicht nachvollziehbare Zuschläge erhöht wurden.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz aufgefordert, unverzüglich mit dem Abbau des Personals zu beginnen. Zudem hält er für die Ermittlung des Personalbedarfs die Verwendung von acht verfahrensspezifischen Basiszahlen wegen der stark unterschiedlichen Bearbeitungszeiten und Fallzahlen in den einzelnen Verfahrensarten für notwendig.

### **Stellungnahme der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz**

- 133 Die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz hat mitgeteilt, dass sie mit dem Personalabbau vom Jahr 2013 an beginnen will. Sie zweifelt jedoch die Repräsentativität der Vorgehensweise und die Validität der ermittelten Daten an. Außerdem hält sie den Aufgabenkatalog für nicht vollständig. Der Einsatz des Methodenmix sei wegen des hohen Aufwandes wirtschaftlich nicht vertretbar.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Rechnungshof bei seiner Prüfung die für Organisationsuntersuchungen in der Verwaltung üblichen Parameter der Statistik<sup>18</sup> beachtet hat. Der verwendete Aufgabenkatalog basiert auf PEBB§Y und wurde mit den geprüften Dienststellen abgesprochen. Änderungswünsche wurden nicht mitgeteilt. Im Übrigen kann der Aufwand für den Einsatz des Methodenmix deutlich begrenzt werden. So wäre vorher zu klären, welche Aufgaben fach- oder geschäftsbezogen sind und welche übergreifend ermittelt werden können, wie z. B. „Diktate schreiben“.

<sup>18</sup> Statistische Sicherheit von 95 v. H. und Vertrauensbereiche von 10 v. H.



## Fazit

- 134 Die Prüfung hat gezeigt, dass die nach **PEBB§Y** ermittelten **Basiszahlen** deutlich **überhöht** sind. Der Rechnungshof beanstandet die dadurch entstandene Personalüberausstattung von rd. 151 VZÄ bei insgesamt 503 VZÄ (30 v. H.).

### **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz**

- mit dem Personalabbau zügig beginnt und
- bei zukünftigen Personalbedarfsberechnungen einen über eine Selbstaufschreibung hinausgehenden Methodenmix einsetzt.

## D. Bildung, Jugend und Wissenschaft

### 1. Versäumnisse bei der Ermittlung von Kosten und Entgelten für Internatsplätze an zentral verwalteten Schulen

*Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat es nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung über Jahre versäumt, die Voraussetzungen für die Ermittlung der Kosten eines Internatsplatzes zu schaffen. Dadurch fehlen wesentliche Grundlagen für die Kalkulation der Internatsentgelte, die gegenwärtig nach unterschiedlichen Kriterien erhoben werden und die Kosten nur zu einem Bruchteil decken. Mangels Kenntnis der Gesamtkosten des Internatsbetriebs sind Aussagen weder zur Wirtschaftlichkeit noch zum erreichten Kostendeckungsgrad möglich. Eine sachgerechte betriebliche Steuerung der Internate ist damit ausgeschlossen.*

135 Nach § 105 Abs. 5 Schulgesetz für das Land Berlin verwaltet die für Bildung zuständige Senatsverwaltung als Schulbehörde die inneren und äußeren Schulangelegenheiten von derzeit 53 Schulen. Von diesen **zentral verwalteten Schulen** verfügen die nachfolgend aufgeführten vier Schulen über ein angegliedertes **Schulinternat**:

- das **Schul- und Leistungssportzentrum Berlin** - SLZB - (ehemalige Werner-Seelenbinder-Schule und ehemalige Coubertin-Oberschule) mit dem Internat „Haus der Athleten“ (HdA) am Zentralstandort Sportforum (Lichtenberg),
- die **Flatow-Oberschule** mit dem Internat „Haus der Athleten“ (HdA) am Filialstandort Sportpromenade im Bezirk Treptow-Köpenick,
- die **Staatliche Ballettschule und Schule für Artistik Berlin** (Ballettschule) mit Internat am Schulstandort Prenzlauer Berg (das Internat war bis zum Jahr 2012 vorübergehend in der Wohnanlage Rhinstr. 51 - 77 im Bezirk Lichtenberg untergebracht),
- die **Schulfarm Insel Scharfenberg** (SIS) mit Internat am Standort Insel Scharfenberg (Reinickendorf).

Die Liegenschaften der zentral verwalteten Schulen sind zum 1. Januar 2012 in das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin übergegangen. Seither ist die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM GmbH) für die Verwaltung der Liegenschaften zuständig; die Senatsverwaltung ist lediglich Mieterin. Für das Internat HdA am Filialstandort

Sportpromenade nimmt das Bezirksamt Treptow-Köpenick als grundstücksverwaltende Stelle die äußere Trägerschaft wahr. Das Erzieherpersonal für dieses Internat wird jedoch von der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung gestellt und gemeinsam am Zentralstandort des HdA Sportforum koordiniert.

- 136 Das **SLZB** und die **Flatow-Oberschule** sind spezifische Fördereinrichtungen, die im kooperativen Verbund von Leistungssport, Schule und Wohnen im Internat künftige Spitzensportler/-innen bei Wahrung ihrer schulischen Bildungschancen ausbilden. Im Jahr 2011 standen im HdA am Standort Sportforum 126 und am Standort Sportpromenade 29 Internatsplätze zur Verfügung. Die **Ballettschule** ist eine Einrichtung mit überregionalem Einzugsgebiet. Ein großer Teil der Schüler/-innen kommt aus anderen Bundesländern und dem Ausland. Speziell für diese Klientel stehen aktuell ca. 70 Internatsplätze zur Verfügung. Die **SIS** übernimmt seit ihrer Gründung im Jahr 1922 die Aufgabe, soziales Lernen in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Das Internatsangebot soll hierbei eine gemeinschaftsbildende Funktion übernehmen und zur Ergänzung der familiären Erziehung beitragen. Von den ehemals sieben Internatshäusern mit einer Gesamtkapazität von 140 Plätzen werden inzwischen nur noch fünf Häuser mit ca. 100 Plätzen für die Internatsunterbringung genutzt. Zwei Internatshäuser wurden vor Jahren für Unterrichtszwecke umgebaut und werden seither als Freizeit- bzw. Lernhaus genutzt.
- 137 Der Besuch eines Schulinternats ist entgeltpflichtig. Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung setzt für die Internate in ihrer Trägerschaft die **Entgelte für Unterkunft und pädagogische Betreuung** fest. Die Entgelte sind nicht nach sozialen Kriterien gestaffelt; bei nachgewiesener Bedürftigkeit können sie allerdings ganz oder teilweise erlassen werden. Für das Haushaltsjahr 2011 ergibt sich bei den vier Schulinternaten für die Einnahmen, Internatsentgelte und Platzkapazitäten folgendes Bild:

**Ansicht 42: Vergleich der Schulinternate**

Haushalts- jahr 2011	<b>Ballettschule</b> (Rhinstraße)	<b>SIS</b> (Scharfenberg)	<b>SLZB</b> (Sportforum)	<b>Flatow- Oberschule</b> (Sportpromenade)
Jahres- einnahmen	128 210 €	200 028 €	201 819 €	16 643 €
Platzkapazität	103	100	126	29
Ø belegte Internatsplätze	78	54	110	17
Internatsent- gelt/Monat	215,59 € <sup>1</sup>	311,88 €	204,51 € DZ 230,08 € EZ <sup>2</sup>	63 - 84 € <sup>3</sup>
Ø Internats- entgelt <sup>4</sup>	136,98 €	308,68 €	152,89 €	81,58 €

<sup>1</sup> seit dem Jahr 2012: 220 €

<sup>2</sup> Für über 16-jährige Internatsschüler/-innen wird lediglich ein Entgelt von 94 € erhoben.

<sup>3</sup> Seit dem Jahr 2011 wurde der monatliche Pauschalsatz von 70 € sukzessive auf die Grundlage einer Mietpreisberechnung gemäß Mietspiegel 2007 (7,45 €/m<sup>2</sup>) umgestellt und ist von der Raumgröße abhängig.

<sup>4</sup> unter Berücksichtigung von Ermäßigungen und Zahlungsrückständen

- 138 Das bis zum Jahr 2012 für die damaligen Internatsräume der **Ballettschule** am **Standort Rhinstraße** erhobene Internatsentgelt von 215,59 € pro Platz diene als Deckungsbetrag für 34 angemietete Apartments. Ein Anteil für Betreuungsleistungen war im Internatsentgelt nicht enthalten. Seit der Inbetriebnahme des neuen Internatsgebäudes am Schulstandort Prenzlauer Berg im Jahr 2012 werden 220 € pro Platz im Doppelzimmer erhoben. Auf welcher Grundlage dieser Betrag kalkuliert ist und wie er sich zusammensetzt, ist nicht erkennbar.
- 139 Die Internatsentgelte der **SIS** von 311,88 € pro Platz werden seit Übergang der Schulträgerschaft für Schule und Internat vom Bezirksamt Reinickendorf auf die für Bildung zuständige Senatsverwaltung im Jahr 2006 in unveränderter Höhe erhoben. Inwieweit das Internatsentgelt einen Anteil für Betreuungsleistungen enthält, ist nicht festzustellen. Jedenfalls sind bei Übernahme der Internatsbetreuung durch einen externen Anbieter im Jahr 2010 die Internatsentgelte nicht neu festgelegt worden.
- 140 Im **HdA Sportforum** sind nach der Entgeltregelung der Senatsverwaltung von den Internatsschülern/-schülerinnen monatlich 204,51 € pro Platz im Doppelzimmer und 230,08 € im Einzelzimmer zu zahlen. Tatsächlich verlangt die Senatsverwaltung von Internatsschülern/-schülerinnen über 16 Jahren, die in Einzelzimmern des Schülerwohnheims mit höherem Ausstattungsstandard (Apartments) untergebracht sind, lediglich 94 €/Monat und begründet dies mit einem geringeren Betreuungsaufwand. Gleichfalls 94 € zahlen im Übrigen auch die sonstigen im Wohnheim an diesem

Standort untergebrachten Leistungssportler/-innen (Bundeskader), die ihre schulische Ausbildung bereits abgeschlossen haben und keiner Betreuung bedürfen.

Abgesehen davon, dass weder dokumentiert noch nachvollziehbar ist, wie sich die Höhe der festgesetzten Entgelte und des Anteils für Betreuungsleistungen errechnet, hat der Rechnungshof gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass die für ältere Internatsschüler/-innen entgegen der Entgeltregelung erhobenen 94 € zu jährlichen Einnahmeverlusten von bis zu 50 000 € für das Land Berlin führen. Er hat die Senatsverwaltung aufgefordert, für alle Internatsschüler/-innen die nach der Entgeltregelung vorgesehenen Internatsentgelte zu erheben.

- 141 Im **HdA am Standort Sportpromenade** erhebt das die äußere Träger-schaft wahrnehmende Bezirksamt Treptow-Köpenick für die Internatsunterbringung lediglich eine Miete, die es auf der Grundlage des Berliner Mietspiegels 2007 ermittelt hat. Ein Betreuungsentgelt für die geleistete Betreuung wird vom Bezirksamt unter Hinweis auf die Zuständigkeit der Senatsverwaltung für die Organisation und Kosten der pädagogischen Betreuung nicht erhoben. Die von der Senatsverwaltung geleistete Betreuung bleibt damit unberücksichtigt. Auch besteht keine Verwaltungsvereinbarung zwischen Senatsverwaltung und Bezirksamt, in der die Rechtsbeziehungen zwischen den beiden Behörden in Bezug auf das Internat und insbesondere die zu erhebenden Entgelte für die Betreuung geregelt sind. Der Rechnungshof hat insoweit beanstandet, dass das erhobene Entgelt für die Internatsunterbringung die Kosten der Betreuung durch das Erzieherpersonal nicht berücksichtigt.
- 142 Seit dem Jahr 2007 werden regelmäßig die Entgelte für Beköstigung, Betreuung und Unterkunft der Internate der zentral verwalteten Schulen im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses erörtert. Nachdem der Hauptausschuss bereits in seiner Sitzung am 13. Januar 2010 die für Bildung zuständige Senatsverwaltung ersucht hatte, bis zum 31. Juli 2010 zu berichten, welche Möglichkeiten bestehen, zu einer einheitlichen Regelung bei der Bemessung der Entgelte für Beköstigung, Betreuung und Unterkunft in Internaten zu gelangen (Beschlussprotokoll 16/77), hat die Senatsverwaltung mit Schreiben vom 28. April 2011 (rote Nr. 1679 D) schließlich den Entwurf einer **Entgeltordnung** vorgelegt. Dieser Entwurf, der das Internat HdA Sportpromenade allerdings nicht berücksichtigt, sieht für alle Internate einheitliche Entgelte von monatlich 240 € im Einzelzimmer sowie von 220 € pro Person im Doppelzimmer sowie Entgeltermäßigungstatbestände vor. Die der Bemessung der ausgewiesenen Entgelte zugrunde gelegten Berechnungen hat die Senatsverwaltung allerdings nicht mitgeteilt. Sie weist lediglich darauf hin, dass sich der einheitliche Preis für einen Internatsplatz am bisherigen Preisgefüge orientiere. Der Hauptausschuss hat die Entwurfsfassung einer Entgeltordnung als Zwischenbericht mit Maßgaben zur Kenntnis genommen (Beschlussprotokoll 16/106). Mit Schreiben an den Hauptausschuss vom 9. März 2012 (rote Nr. 0285) hat die Senatsverwaltung berichtet, dass sie aufgrund zahlreich geführter Ge-

sprache zur Entgeltordnung mit beteiligten Stellen zu dem Schluss gekommen sei, dass die Internate Unterschiede sowohl in der Struktur als auch in der zu berücksichtigenden Eltern- und Schülerschaft aufweisen, aus denen sich differenzierte Zielrichtungen insbesondere bei der Entgeltgestaltung ergäben. Ein neuer Entwurf wurde bisher nicht vorgelegt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung weder bei den gegenwärtig erhobenen noch bei den im Entwurf der Entgeltordnung ausgewiesenen Entgelten für Internatsplätze ihre Berechnungsgrundlagen offengelegt hat. Es ist nicht einmal im Ansatz erkennbar, dass die tatsächlichen Aufwendungen je Platz, vor allem mit Blick auf die Betreuungsleistungen, angemessen berücksichtigt worden sind.

- 143 Kosten und Leistungen werden in der Berliner Verwaltung seit mehr als zehn Jahren über Produkte/Kostenträger abgebildet. Die **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)** wurde eingeführt, um Kosten- und Leistungsinformationen als Basis für Entscheidungen zu gewinnen und Transparenz zu schaffen. Die Senatsverwaltung hat dennoch für die Internate an zentral verwalteten Schulen kein eigenes Produkt bzw. keinen geeigneten Kostenträger in der KLR eingerichtet, sodass Daten über **Vollkosten der Internate** bei der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung nicht zur Verfügung stehen.
- 144 Bei der Buchung der Ausgaben für die zentral verwalteten Schulen und deren Internate erfolgt kein durchgehend getrennter Nachweis der internatspezifischen Kostendaten. Insbesondere Bewirtschaftungs-, Personal- und andere Sachausgaben werden überwiegend gemeinsam für Schule, Internat und ggf. weitere Einrichtungen auf demselben Grundstück - wie beispielsweise der Schulhort am Standort Sportforum - in der KLR erfasst. Auch im kamental geführten Rechnungswesen werden die Ausgaben je Internat nicht transparent abgebildet, weil insbesondere im Kapitel 1024 - Zentral verwaltete Schulen - Ausgaben für mehrere Schulen und deren Einrichtungen bei denselben Titeln erfasst werden. Lediglich über Unterkonten können in ProFiskal Ausgaben und Einnahmen für die einzelnen Schulen recherchiert, jedoch oftmals nicht differenziert nach Schule und Internat zugeordnet werden.
- 145 Für die **Internate des HdA** werden differenzierte Aussagen zu den Kosten noch zusätzlich dadurch erschwert, dass Ausgaben für dasselbe Grundstück von verschiedenen Verwaltungen geleistet bzw. für beide Internate zusammengefasst werden. So übernehmen am Standort Sportforum sowohl die für Bildung zuständige Senatsverwaltung als auch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport, in deren Fachvermögen sich das Grundstück befindet, anfallende Infrastrukturkosten. Darüber hinaus weist die für Bildung zuständige Senatsverwaltung die von ihr getragenen Personal- und Sachausgaben nicht getrennt nach Zentral- und Filialstandort des HdA aus.

- 146 Aufgrund der fehlenden Kostentransparenz hat der Rechnungshof die **durchschnittlichen Ausgaben für einen Internatsplatz der Ballettschule** am Standort Rheinstraße auf der Grundlage der Daten des Haushaltsjahres 2010 überschlägig ermittelt. Dabei hat er für das Internat, das infolge des Investitionsvorhabens „Umbau und Erweiterung der Staatlichen Ballettschule und Schule für Artistik“ für die gesamte Bauzeit in angemietete Apartments am Standort Rheinstraße ausgelagert war, neben den Personalausgaben für die Erzieher/-innen auch die nachgewiesenen Mietausgaben als Infrastrukturkosten zugrunde gelegt. Diese Ausgaben haben im Haushaltsjahr 2010 insgesamt 711 000 € betragen, davon 444 000 € für Personal (bei 10,08 Erzieherstellen) und 267 000 € für Miete. Anteilige Personalkosten für Beschäftigungspositionen im Verwaltungsbereich der Schule und der Senatsverwaltung sowie nicht regelmäßig anfallende Sachausgaben blieben dabei unberücksichtigt. Danach errechnen sich bei durchschnittlich 73 belegten Internatsplätzen im Jahr 2010 monatlich Ausgaben von mehr als **800 €** für einen Internatsplatz (ohne Beköstigung). Dieser Betrag dürfte sich bei Berücksichtigung von Verwaltungskosten und sonstigen Ausgaben für Ersatz- und Instandhaltungsbedarfe noch deutlich erhöhen.
- 147 Die Ballettschule hat für die Internatsplätze in den angemieteten Apartments lediglich ein Entgelt von 215,59 €/Monat erhoben. Tatsächlich sind im Jahr 2010 unter Berücksichtigung von Ermäßigungen aus sozialen Gründen, reduzierten Entgelten aus „Altverträgen“ sowie Zahlungsrückständen sogar nur durchschnittlich Einnahmen pro Platz und Monat von 142 € erzielt worden. Mit Blick auf die für das Jahr 2010 errechneten Ausgaben und Einnahmen eines Internatsplatzes an der Ballettschule ergibt sich danach ein **Deckungsgrad von 17,5 v. H.**, der wegen der nicht berücksichtigten Kostenanteile insgesamt noch niedriger ausfallen dürfte.
- 148 Nach § 1 Abs. 1 Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) bildet insbesondere die Kostentransparenz neben der Ziel- und Wirkungsorientierung eine der entscheidenden Grundlagen der Organisation der Berliner Verwaltung. § 7 Abs. 3 LHO verpflichtet die unmittelbare Landesverwaltung, bei der Bemessung von Einnahmen und Ausgaben betriebswirtschaftliche Daten zu berücksichtigen. Dieser Verpflichtung ist die Senatsverwaltung in Bezug auf die Internate der zentral verwalteten Schulen nicht einmal ansatzweise nachgekommen.
- 149 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es die Senatsverwaltung versäumt hat, ein eigenes Produkt bzw. einen geeigneten Kostenträger für die Internate an zentral verwalteten Schulen in der KLR einzurichten. Infolgedessen liegen auch mehr als zehn Jahre nach der Einführung der KLR keine belastbaren Daten zu den Gesamtkosten des jeweiligen Internatsbetriebs bzw. eines Internatsplatzes vor. Darüber hinaus können Aussagen zur Wirtschaftlichkeit und zum erreichten Kostendeckungsgrad nicht getroffen werden. Damit fehlen entscheidende Grundlagen für eine sachgerechte betriebliche Steuerung der Internate und Kalkulation der Entgelte.



- 150 Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass sie den Versuch unternehmen werde, mithilfe der KLR und einer entsprechenden Produktgestaltung eine höhere Kostentransparenz bei den Internatskosten herzustellen. Sie beabsichtige dabei auch, die vom Jahr 2012 an für die Verwaltung der Liegenschaften zuständige BIM GmbH einzubeziehen, weil nur die BIM GmbH die Grundstücks- und Gebäudekosten ermitteln könne. Sie wolle mit dem Bezirksamt Treptow-Köpenick Gespräche in Bezug auf eine Verwaltungsvereinbarung zur Regelung von Nutzungs- und Entgeltbedingungen für das Internat und Wohnheim am Filialstandort Sportpromenade führen und den Filialstandort Sportpromenade entsprechend der Anregung des Rechnungshofs in die Entgeltordnung für die Internatsunterbringung aufnehmen. Hinsichtlich der Internatsentgelte verweist die Senatsverwaltung darauf, dass die in ihrer Art und Höhe gewachsenen und bewährten Entgelte bislang unverändert beibehalten wurden, weil bei einer Erhöhung der Entgelte ein Rückgang der Nachfrage zu befürchten sei.
- 151 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die mit Einzelbeträgen von rd. 63 € bis über 300 € pro Platz und Monat deutlich voneinander abweichenden Entgelte für die Beherbergung und Betreuung von Schülern/Schülerinnen in Internaten der zentral verwalteten Schulen bisher nicht nach **einheitlichen Kriterien** berechnet worden sind. Die Berechnungsgrundlagen der festgelegten Pauschalen sind weder dokumentiert noch nachvollziehbar und ermöglichen keine Aussagen über Anteil und Angemessenheit von eventuell darin enthaltenen Betreuungsleistungen. Der bei einer Erhöhung der Entgelte befürchtete Rückgang der Nachfrage befreit die Senatsverwaltung nicht von ihrer Verpflichtung nach § 7 Abs. 3 LHO, Kostentransparenz herzustellen und bei der Bemessung von Einnahmen betriebswirtschaftliche Daten zu berücksichtigen.
- 152 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft**
- **Entgelte für die Beherbergung und Betreuung von Internatschülern/-schülerinnen der zentral verwalteten Schulen künftig nach einheitlichen Kriterien ermittelt und dabei auf der Grundlage belastbarer Daten der KLR die tatsächlichen Aufwendungen je Platz, insbesondere in Bezug auf die Betreuungsleistungen, angemessen berücksichtigt,**
  - **eine Entgeltordnung für die Internate erlässt und in diesem Zusammenhang die Berechnungsgrundlagen darlegt,**
  - **am Standort Sportforum für die Unterbringung von Internatschülern/-schülerinnen ausschließlich die von ihr festgesetzten Internatsentgelte erhebt und**



- **in einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bezirksamt Treptow-Köpenick sicherstellt, dass im Internat HdA Sportpromenade auch ein angemessenes Entgelt für die pädagogische Betreuung der Internatsschüler/-innen erhoben wird.**

## **2. Grundlegende Versäumnisse bei der Durchführung des IT-Projekts ISBJ - Teilprojekt Jugendhilfe**

***Die Einführung eines neuen IT-Verfahrens für die Jugendhilfe durch die für Jugend zuständige Senatsverwaltung ist gescheitert. Dabei sind ihr grundlegende Versäumnisse unterlaufen, die zur außerplanmäßigen Beendigung geführt haben. Die Senatsverwaltung hat weder eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt noch die Anforderungen an das Verfahren im notwendigen Umfang festgelegt. Dadurch ist ein Schaden von 3,8 Mio. € entstanden.***

153 Das inzwischen technisch veraltete IT-Fachverfahren ProJugend, mit dem die Jugendämter der Bezirke die Leistungen im Rahmen der Jugendhilfe abrechnen und zahlbar machen („wirtschaftliche Jugendhilfe“), wurde vom Jahr 2006 an vom Hersteller nicht mehr weiterentwickelt. ProJugend ist technisch in das IT-Gesamtverfahren **Integrierte Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ)** integriert, mit dem eine landesweit vergleichbare Datenbasis im Bereich Jugend geschaffen werden soll, um aussagefähige Fach- und Kosteninformationen zur Unterstützung der Planungs-, Steuerungs- und Entscheidungsprozesse zu gewinnen. ProJugend sollte innerhalb des IT-Projekts ISBJ durch ein neues **Teilprojekt Jugendhilfe** (IT-Projekt) ersetzt werden. Der Rechnungshof hat die Vorbereitung, Durchführung und Beendigung dieses IT-Projekts geprüft und dabei insbesondere untersucht, ob sich die für Jugend zuständige Senatsverwaltung wirtschaftlich und ordnungsgemäß verhalten hat.

154 Die Senatsverwaltung hatte - teilweise mit Unterstützung des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ) - in den Jahren 2006 und 2007 die unterschiedlichen Möglichkeiten untersucht, ProJugend bei gleichzeitiger Optimierung und Funktionsverbesserung abzulösen. Im Ergebnis entschied sich die Senatsverwaltung für die Einführung eines „erprobten“ IT-Jugendhilfeverfahrens, nachdem sie ermittelt hatte, dass keine „Standardsoftware“ für die hohen Fallzahlen Berlins genügend leistungsfähig gewesen sei. Unter einem „erprobten“ IT-Jugendhilfeverfahren verstand die Senatsverwaltung ein in anderen Kommunen eingesetztes IT-Verfahren, das den fachlichen und rechtlichen Ansprüchen auf der Basis der Gesetze genügt. Außerdem sollte es die für die Integration in die technische ISBJ-Infrastruktur erforderlichen Leistungsmerkmale erfüllen. Die Höhe des

Gesamtbudgets schätzte die Senatsverwaltung auf der Grundlage einer Markterkundung des ITDZ auf 12,5 Mio. € (ca. 2,5 Mio. € jährlich, Laufzeit 5 Jahre).

- 155 Die Senatsverwaltung hat die **Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts** unter Hinweis, es handele sich nur um ein Teilprojekt im Rahmen des IT-Gesamtverfahrens ISBJ, nicht untersucht. § 7 Abs. 2 LHO schreibt vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Dabei sind mögliche Varianten zu ermitteln und deren voraussichtliche Kosten dem mutmaßlichen Nutzen gegenüberzustellen, um die wirtschaftlichste Lösung zu erzielen. Die von der Senatsverwaltung vorgenommene Schätzung erfüllte diese Anforderung nicht. Ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist es auch nicht möglich, die notwendige Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle einschließlich Risikoabwägung durchzuführen, das Projekt wirksam zu steuern sowie den Projekterfolg zu messen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts nicht untersucht hat.

Die Senatsverwaltung gesteht zu, dass keine vollständige und ausreichend dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO vorliegt. Zu Teilaspekten seien aber Aussagen in verschiedenen Berichten an Ausschüsse des Abgeordnetenhauses erfolgt.

Die Senatsverwaltung verkennt, dass diese Berichte weder formell noch inhaltlich den Anforderungen an eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genügen (vgl. Nr. 2 AV § 7 LHO). Insbesondere fehlen eine Kosten- und Nutzenanalyse auf der Basis der Kapitalwertmethode und eine Dokumentation als Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.

- 156 Da die Zuständigkeit für die „wirtschaftliche Jugendhilfe“ bei den Bezirken liegt, schloss die Senatsverwaltung zum 1. Januar 2008 mit ihnen eine Verwaltungsvereinbarung über die „Beschaffung und den Betrieb von IT-Fachverfahren der bezirklichen Jugendämter“. Damit wurden Kompetenzen der Bezirke, wie z. B. die Vorbereitung und der Abschluss von Verträgen zur Beschaffung von IT-Dienstleistungen, auf die Senatsverwaltung übertragen.

Mit dem ITDZ schloss die Senatsverwaltung einen Mantelvertrag vom 17. Dezember 2007/7. Januar 2008 und einen Nachtrag vom 2./14. Oktober 2009 „zur Einführung und Betrieb eines Fachverfahrens für die Jugendhilfe“ mit einem Finanzvolumen von 12,5 Mio. €. Die Vertragspartner vereinbarten, ein „bewährtes“ IT-Jugendhilfefeherfahren einführen zu wollen. Das ITDZ übernahm für die Vertragslaufzeit die Projektleitung als Generalunternehmer. Die inhaltliche Fachverfahrensverantwortung verblieb bei der Senatsverwaltung. Im Rahmen der Kooperation sollten „Modelle“ für die

**Aufgaben und Verantwortlichkeiten** der Beteiligten entwickelt werden. Entgegen dieser Abrede ist es dazu nicht gekommen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung und das ITDZ bei einem Volumen von 12,5 Mio. € nur unzureichende Regelungen über ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten getroffen haben.

- 157 Für die EU-weite Ausschreibung hat die Senatsverwaltung in Kooperation mit einem externen Berater **Leistungsbeschreibungen** sowie Kataloge mit den fachlichen Anforderungen und Vorgaben zur Integration des benötigten IT-Jugendhilfeverfahrens in ISBJ erarbeitet. Die Durchführung des Vergabeverfahrens oblag gemäß Mantelvertrag dem ITDZ.

In der Leistungsbeschreibung reduzierte die Senatsverwaltung die fachlichen Anforderungen bewusst auf eine 60-seitige Beschreibung der Ansprüche auf der Basis des Jugendhilferechts. Sie begründete den Verzicht auf eine detailliertere Darstellung der nicht landeseinheitlichen Geschäftsprozesse in den zwölf bezirklichen Jugendämtern damit, dass sich bei einer derart komplexen Leistungsbeschreibung kein Anbieter gefunden hätte. Diese Argumentation geht fehl. Die Senatsverwaltung hätte spätestens zu diesem Zeitpunkt die Geschäftsprozesse der bezirklichen Jugendämter analysieren müssen, um daraus Vorgaben für wirtschaftliche und einheitliche Verfahren abzuleiten. Sie verkennt zudem, dass gemäß § 8 Nr. 1 Abs. 2 VOL/A (Ausgabe 2006) alle die Preisermittlung beeinflussenden Umstände in den Verdingungsunterlagen anzugeben gewesen wären.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung keine ausreichende Leistungsbeschreibung erstellt hat, die die bezirklichen Erfordernisse erfasst.

Die Senatsverwaltung hat hierzu geantwortet, dass das Ziel der Ausschreibung eine Standardsoftware gewesen sei. Die Berliner Anforderungen seien nicht Bestandteil der Leistungsbeschreibung gewesen, da die gesuchte Standardsoftware wegen des erwarteten Umfangs nur in Zusammenarbeit mit dem Vertragspartner in einem „iterativen Prozess“ hätte angepasst werden können. Sie übersieht dabei allerdings, dass die Erweiterbarkeit der Software wesentliche Voraussetzung war und deshalb mit den Berliner Anforderungen Bestandteil der Leistungsbeschreibung hätte sein müssen.

- 158 Das ITDZ hat im Jahr 2008 zwei **Vergabeverfahren** durchgeführt. Das erste wurde aufgehoben, nachdem lediglich ein Angebot vorgelegen hatte, das mit 15 Mio. € erheblich über dem vorgesehenen Gesamtbudget von 12,5 Mio. € lag. Das zweite Vergabeverfahren ergab drei Angebote. Das ITDZ erteilte mit Zustimmung der Senatsverwaltung dem Angebot eines Unternehmens den **Zuschlag**, das kein eigenentwickeltes IT-Jugendhilfeverfahren enthielt. Die von dessen Subunternehmen entwickelte Software habe laut Angebot über positive Referenzen in einer Gebietskörperschaft verfügt. Mit dem ausgewählten Unternehmen schloss das ITDZ am

29. Januar 2009 einen EVB-IT<sup>19</sup>-Systemvertrag über die „Betriebsfähige Bereitstellung eines Softwareproduktes zur Jugendhilfe inkl. Anpassung und Integration des Softwareproduktes in die technische Infrastruktur des Gesamtverfahrens ISBJ“.

159 Grundlage der Durchführung des IT-Projekts war eine vom ITDZ vorbereitete und mit der Senatsverwaltung am 23. Februar 2009 geschlossene „Projektvereinbarung Teilprojekt Betriebseinführung Jugendhilfe“. Die Projektvereinbarung, die nur in Form von Präsentationsfolien dokumentiert ist, wurde von den zuständigen Projektgremien beraten und beschlossen. Weder aus dem Inhalt der Folien noch aus dem Beschluss zur Projektvereinbarung ergibt sich, wer verantwortlich auf ihre Einhaltung zu achten hat.

In der Projektvereinbarung wurde als Projektziel die Betriebseinführung einer „Standardsoftware aus dem Jugendbereich“ im Land Berlin genannt. Dafür wurde das IT-Projekt in elf Teilprojekte untergliedert.

Bis zum 1. September 2009 sollte das IT-Projekt mit der Betriebseinführung der Software abgeschlossen werden.

Bei jedem größeren IT-Projekt ist entsprechend dem Projektmanagementhandbuch der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ein **Projektauftrag**<sup>20</sup> erforderlich, mit dem folgende Anforderungen vorzugeben<sup>21</sup> sind:

- Ziel mit Vorgabe der zu erreichenden Ergebnisse und der Aufnahme der Anforderungen,
- Festlegung der zu leistenden Aufgaben einschließlich einer Aufgabenabgrenzung,
- Risikoabschätzung und grobe Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die im weiteren Projektverlauf zu verfeinern ist,
- vereinbarte Qualität der Ergebnisse,
- Festlegung der Ergebnisverantwortung,
- Festlegung der Projektorganisation.

Die vom ITDZ vorbereitete Projektvereinbarung erfüllt diese Anforderungen bei Weitem nicht. Die Senatsverwaltung war unbeschadet des Mantelvertrages mit dem ITDZ als IT-Verfahrensverantwortliche verpflichtet, einen sachgerechten Projektauftrag zu erarbeiten.

<sup>19</sup> Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik (EVB-IT)

<sup>20</sup> Projektmanagementhandbuch, Nr. 3.1

<sup>21</sup> Anlage zum Projektmanagementhandbuch, Nr. 1

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung keinen sachgerechten und ausreichend dokumentierten Projektauftrag erteilt hat.

- 160 Die Senatsverwaltung hat zwar die technischen Anforderungen zur Integration der „Standardsoftware“ in ISBJ mit Beschreibung der technischen Komponenten und Dienste vorgegeben. Dagegen fehlten weiterhin Vorgaben für eine **Anpassung der Software an die Geschäftsprozesse der bezirklichen Jugendämter**. Zudem hat die Senatsverwaltung weder die **Risiken** ermittelt, die einen erfolgreichen Projektabschluss gefährden könnten, noch hat sie mit Hilfe eines **Qualitätsmanagements** ausreichend sichergestellt, dass die Anforderungen der Jugendämter als Anwender berücksichtigt wurden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung es auch im Rahmen der Projektvereinbarung versäumt hat, Aufgaben und Verantwortlichkeiten zum ITDZ abzugrenzen, und zudem kein angemessenes Qualitäts- und Risikomanagement vorgesehen hat.

Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass sich die Projektvereinbarung vom 23. Februar 2009 in Verbindung mit dem Mantelvertrag und dem EVB-IT-Systemvertrag mit dem Vertragsunternehmen für die Projektarbeit als umfassend und belastbar erwiesen habe. Sie räumt allerdings ein, dass der Mantelvertrag ein unzureichender Ersatz für einen Projektauftrag zur Regelung der Projektbeziehungen zwischen der Senatsverwaltung und dem ITDZ war. Die Anforderungen an einen Projektauftrag sind selbst unter Berücksichtigung der von der Senatsverwaltung genannten Dokumente nicht erfüllt.

- 161 Der Senatsverwaltung und dem ITDZ wurde Ende Januar 2009 durch das Vertragsunternehmen der **Funktionsumfang der Software** an einer Demonstrationsinstallation vorgeführt. Eine Testinstallation und Tests wurden von der Senatsverwaltung und dem ITDZ zu diesem Zeitpunkt nicht für notwendig gehalten, da die Software erst an die Geschäftsprozesse der Berliner Jugendämter angepasst werden sollte. Die Projektbeteiligten gingen davon aus, dass die Software zwar technischer Modifikationen, aber keiner grundlegenden inhaltlichen Anpassung bedurfte, da es sich um eine „Standardsoftware“ handele. Obwohl die Senatsverwaltung zwischenzeitlich festgestellt hatte, dass deren Zahlungskomponente in der Referenzgebietskörperschaft nicht eingesetzt wurde, sah sie nach eigener Aussage auch darin keinen Grund, die Software eingehend zu überprüfen.

Bereits im Februar 2009 zeigte sich, dass es für das Vertragsunternehmen nicht möglich war, Beschreibungen der Geschäftsprozesse der Berliner Jugendämter im Rahmen des **Fachkonzepts** in der vorgesehenen Zeit nachträglich zu erstellen. Das Unternehmen verwies auf das Fehlen von eigenem Sachverstand und erklärte im April 2009, dass die Formulierung der Berliner Anforderungen Bringepflicht des Auftraggebers sei.

- 162 Im Mai 2009 stellten die Senatsverwaltung, das ITDZ und das Vertragsunternehmen einvernehmlich fest, dass sich die Fertigstellung des Fachkonzepts aufgrund der sich aus den Geschäftsprozessen der Berliner Jugendämter ergebenden Anforderungen so sehr verzögere, dass **Terminverschiebungen** unausweichlich seien. Um den Gesamterfolg des IT-Projekts nicht unnötig zu belasten, einigten sich ITDZ und Vertragsunternehmen darauf, dass das Vertragsunternehmen seinen bisherigen Mehraufwand von 56 Personentagen nicht in Rechnung stellt, wenn das ITDZ dafür der zeitlichen Verschiebung zustimmt und auf finanzielle Forderungen verzichtet. Zur Detaillierung der nicht abschließend abgestimmten Anforderungen sollten Workshops mit Teilnehmern der Senatsverwaltung, des Vertragsunternehmens und des Subunternehmers durchgeführt werden. Bei künftigen weiteren Abweichungen sollte über Änderungen des vertraglichen Leistungsumfangs verhandelt werden.

Aufgrund von **Abstimmungsproblemen bei der Leitung des IT-Projekts** stellten die Senatsverwaltung und das ITDZ einvernehmlich fest, dass der Mantelvertrag die gemeinsame Projektzusammenarbeit nur unzureichend regelte. Die Senatsverwaltung und das ITDZ ließen sich gemeinschaftlich anwaltlich beraten und beabsichtigten, zum 1. Januar 2010 ein neues ganzheitliches Vertragswerk zu schließen, um „Fehlinterpretationen zukünftig zu vermeiden“ und „Lücken“ zu schließen. Dazu kam es in der Folge nicht.

Die Bereitstellung zur Abnahme der Software wurde wegen **technisch-fachlicher Mängel** mehrfach einvernehmlich verschoben, zuletzt von Anfang September auf Mitte Oktober 2009, weil die Jugendhilfe-Daten von der Software nicht an das Buchhaltungsprogramm übergeben werden konnten. Trotzdem zogen die Senatsverwaltung und das ITDZ bis zu diesem Zeitpunkt weder die Qualität der Software in Zweifel noch sahen sie in den auftretenden Mängeln einen Anlass, die Projektrisiken zu untersuchen.

- 163 Zwischen November 2009 und Mai 2010 stellte das Vertragsunternehmen das IT-Verfahren insgesamt dreimal zur Abnahme bereit. Dabei wurden u. a. die unzureichende Anpassung an die Geschäftsprozesse der Berliner Jugendämter, 17 „betriebsbehindernde“ und 305 „betriebserschwerende“ Fehler festgestellt. So fehlte beispielsweise eine praktikable Benutzerführung; außerdem waren die Dateneingaben und die daraus resultierenden Arbeitsergebnisse nicht nachvollziehbar. Da die grundsätzlichen Defizite trotz mehrfacher Nachbesserungen nicht beseitigt waren, verweigerten ITDZ und Senatsverwaltung nach erneuten Tests im August 2010 zum dritten Mal die Abnahme des IT-Verfahrens.

Nach eingehender Analyse der fehlenden und mangelhaften Funktionalitäten des IT-Verfahrens stellten die Beteiligten fest, dass bei einer Projektfortführung

- alle inhaltlichen Anforderungen hätten vollständig beschrieben werden müssen. Der dafür benötigte Zeitaufwand wurde von der Senatsverwaltung auf zwölf Monate geschätzt.



- Softwareanpassungen notwendig gewesen seien, die mit der Software des Subunternehmers nicht zu realisieren waren. Die notwendige Weiterentwicklung hätte den Angebotspreis mehr als verdoppelt und die Pflegekosten vervierfacht.

Sie kamen überein, dass eine **Fortführung des IT-Projekts** mit dem Subunternehmen **nicht möglich** sei. Im Interesse einer Schadensbegrenzung und angesichts der Notwendigkeit des zeitnahen Einsatzes eines neuen IT-Jugendhilfverfahrens räumte das ITDZ in Abstimmung mit der Senatsverwaltung dem Vertragsunternehmen ein, bis zum 15. Februar 2011 zu prüfen, ob es die vertraglich geschuldete Leistung doch noch über den Austausch des Subunternehmens erbringen könne. Da Bemühungen des Vertragsunternehmens ohne Ergebnis geblieben waren, schloss das ITDZ mit ihm am 10. August 2011 einen **Auflösungsvertrag**. Darin verpflichtete sich das Unternehmen, insgesamt 1,9 Mio. € an das Land Berlin zu zahlen. Dieser Betrag umfasst die bisher an das Vertragsunternehmen geleisteten Zahlungen von insgesamt 1,86 Mio. € zuzüglich einer Pauschale von 44 500 € für zusätzlichen Aufwand des Landes Berlin. Infolge der Auflösung des Vertrages mit dem Vertragsunternehmen endete am 10. August 2011 auch der Mantelvertrag zwischen der Senatsverwaltung und dem ITDZ.

164 Die im Zusammenhang mit dem IT-Jugendhilfverfahren entstandenen Aufwendungen hat der Rechnungshof auf der Grundlage der vom ITDZ und der Senatsverwaltung überlassenen Unterlagen sowie der Informationen in dem Schlussbericht der Senatsverwaltung an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 18. Januar 2012 (rote Nr. 0020 A) ermittelt. Hiernach entstanden in den Jahren 2009 bis 2011 Ausgaben von fast 3,9 Mio. €, von denen das Vertragsunternehmen im Rahmen des Auflösungsvertrages 1,9 Mio. € erstattete. Zu den verbleibenden Ausgaben von fast 2 Mio. € sind Zinsverluste von 350 000 € sowie die Kosten für eigenes Personal der Senatsverwaltung von 426 000 € hinzuzurechnen, sodass sich insgesamt Aufwendungen von fast 2,8 Mio. € ergeben. Für die durch das Scheitern des IT-Projekts notwendige Erhaltung der Betriebsfähigkeit von ProJugend entstanden einmalige Zusatzausgaben von 1 Mio. €.

Insgesamt beläuft sich der für Berlin entstandene **Schaden auf 3,8 Mio. €**. Wären zu Beginn des Projekts eine Risikoabschätzung erfolgt, ein Risikomanagement eingerichtet und die sich aus dem Einsatz in den Jugendämtern ergebenden qualitativen Anforderungen ermittelt und vereinbart worden, hätte die Senatsverwaltung die grundlegenden Mängel der inhaltlichen Anforderungen und die Defizite der Software des Subunternehmers bereits im Oktober 2009 feststellen können. Bei Beendigung des Projekts zu diesem Zeitpunkt wäre der Schaden mit 1,9 Mio. € deutlich niedriger ausgefallen.

Die Senatsverwaltung hat hierzu erwidert, dass sie erst nach der dritten Bereitstellung zur Abnahme die Möglichkeiten zur Vertragsauflösung gehabt habe. Diese Ansicht trifft nicht zu. Sie räumt ein, dass für das Scheitern des Projekts das mangelhafte Softwareprodukt ursächlich war. Infolge

der Defizite der Software des Subunternehmers hätte der Vertragspartner seine Leistung zu keinem Zeitpunkt vertragsgerecht erbringen können. Dies wäre für die Senatsverwaltung, wie bereits ausgeführt, bei einer sachgerechten Handhabung der Risiken, etwa mit Tests der Software durch eigene Dienstkräfte, früher erkennbar gewesen, sodass sie den Vertrag auch früher hätte beenden können.

- 165 Der Rechnungshof beanstandet insbesondere, dass die Senatsverwaltung
- für das IT-Jugendhilfverfahren keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat (Verstoß gegen § 7 LHO),
  - es von Anfang an versäumt hat, die Anforderungen der Berliner Jugendämter an das gesuchte IT-Jugendhilfverfahren zu untersuchen, sodass eine unvollständige Leistungsbeschreibung vorlag,
  - Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Beteiligten nicht verbindlich festgelegt hat und
  - kein angemessenes Qualitäts- und Risikomanagement vorgesehen hat.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft die Ablösung von ProJugend mit hoher Priorität vorantreibt und dabei**

- **zuerst eine angemessene und systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt,**
- **die sich aus den Geschäftsprozessen der Jugendämter ergebenden fachlichen Anforderungen und ggf. wirtschaftlichere Soll-Prozesse ermittelt und in die Leistungsbeschreibung aufnimmt,**
- **einen sachgerechten Projektauftrag erstellt,**
- **die Aufgaben der Projektbeteiligten ausreichend festlegt,**
- **ein angemessenes Qualitäts- und Risikomanagement vorsieht,**
- **auf diesen Grundlagen die Leistungen von Auftragnehmern ausreichend kontrolliert und bei Schlechterfüllung zeitnah Konsequenzen zieht.**



### 3. Finanzielle Nachteile Berlins in Millionenhöhe aufgrund von Zahlungen an Betreiber von Kindertagesstätten für nicht vorgehaltenes pädagogisches Personal

*Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung nimmt die Prüfung der Personalausstattung der Kindertagesstätten unzureichend wahr. Trotz festgestellter Abweichungen von der Mindestpersonalausstattung hat die Senatsverwaltung die Zahlungen an die Träger der freien Jugendhilfe nicht verringert. Der Rechnungshof hat für das Jahr 2011 finanzielle Nachteile von voraussichtlich über 6 Mio. € ermittelt.*

- 166 Betreuungsplätze für Kinder werden insbesondere durch öffentliche und freie Träger bereitgestellt. Die diesbezüglichen Pflichten und finanziellen Grundlagen sind vertraglich geregelt. Nach der Rahmenvereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Tageseinrichtungen (RV Tag) setzt die platzbezogene Finanzierung voraus, dass die **Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen** nach den maßgeblichen Regelungen des SGB VIII und des Kindertagesförderungsgesetzes (KitaFöG) erbracht wird. Dies beinhaltet auch, dass die im KitaFöG sowie der Kindertagesförderungsverordnung (VOKitaFöG) festgelegte Personalausstattung eingehalten wird. Die Träger der Kindertagesstätten sind gemäß § 31 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes verpflichtet, das **pädagogische Betreuungspersonal** jährlich zu melden. Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat festgelegt, dass ihre Einrichtungsaufsicht jährlich zum Stichtag 15. März prüft, ob die personelle **Mindestausstattung** vorgehalten wird.
- 167 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Einhaltung der Meldepflichten nur unzureichend überwacht. So haben 27 v. H. der Träger von Kindertagesstätten mit ein oder zwei Einrichtungen die **Personalmeldungen** zum Stichtag 15. März 2011 nicht fristgerecht vorgelegt. Die Senatsverwaltung hat die Verletzung der Meldepflicht teilweise bereits über Jahre geduldet.
- 168 Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Stichtagsmeldungen zur Personalausstattung häufig nicht zeitnah mit den Sollgrößen abgleicht. Zudem hat die Verwaltung in diversen Fällen, in denen die Meldung zur Personalausstattung nicht vollständig abgegeben wurde oder sie die Berechnung ohne weitere Klärung nicht durchführen konnte, die Meldungen unbearbeitet zu den Akten genommen.
- 169 Die Senatsverwaltung fordert keine **Nachweise** - nicht einmal stichprobenweise - zu den Angaben der Träger über das beschäftigte Personal. So hat die Verwaltung zum Stichtag 15. März 2011 Personen bei der Feststellung

der Mindestpersonalausstattung berücksichtigt, für die die Voraussetzungen einer Anerkennung als pädagogisches Fachpersonal nicht vorlagen. Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass die Verwaltung ungelernete Kräfte (Praktikanten) auf den Fachkräfteschlüssel anrechnet. Dies erfolgt sogar bereits sechs Monate vor Ausbildungsbeginn.

- 170 Über das Bundesprogramm „Frühe Chancen“ können Träger von Kindertagesstätten **zusätzliches pädagogisches Personal für die Sprachförderung** beantragen. In Berlin beteiligen sich 188 Kindertagesstätten an diesem Bundesprogramm. Den Kindertagesstätten werden neben den Sachkosten zusätzlich die Kosten für eine speziell weitergebildete Fachkraft erstattet, deren Aufgabe die Unterstützung bei der Sprachförderung der Kinder ist. Die über das Bundesprogramm finanzierten zusätzlichen Fachkräfte sind nicht auf die Mindestpersonalausstattung anzurechnen. Bei der Stichtagsmeldung zum 15. März 2012 haben die Träger in ihrer Personalmeldung das über das o. g. Bundesprogramm finanzierte Fachpersonal teilweise aufgeführt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltung mangels Konkretisierung ihres Abfragemodus nicht einmal gewährleisten kann, dass dieses zusätzliche Fachpersonal bei der Berechnung der Mindestpersonalausstattung unberücksichtigt bleibt.
- 171 Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Einhaltung der in der Betriebserlaubnis festgelegten Höchstzahl der Betreuungsplätze unzureichend kontrolliert. Bei Anträgen von Trägern auf zeitweilige **Überbelegung** einer Einrichtung prüft die Senatsverwaltung die Begründung für die Überbelegung und den Platzbedarf, achtet jedoch nicht darauf, ob überhaupt die Mindestpersonalausstattung gegeben ist.
- 172 Die Senatsverwaltung hat für einzelne Kindertagesstätten zur Stichtagsprüfung festgestellt, dass die Mindestpersonalausstattung nicht eingehalten war. In der Regel hat sie den Trägern in diesen Fällen nicht untersagt, bis zur Neueinstellung von Erzieherinnen/Erziehern weitere Kinder aufzunehmen.
- In Fällen, in denen die Verwaltung über teilweise mehrjährige **Unterschreitungen der Mindestpersonalausstattung** Kenntnis hatte, hat sie keine Maßnahmen wegen dieser Pflichtverletzung der Träger ergriffen.
- 173 Auch bei Trägern mit mehreren Kindertagesstätten hat die Senatsverwaltung für einzelne Einrichtungen Personaldefizite zum Stichtag festgestellt. Nach § 12 Abs. 3 VOKitaFöG können diese Träger den ermittelten Personalbedarf für die einzelne Einrichtung abrunden und die Mindestpersonalausstattung so festsetzen, dass sich arbeitsvertraglich umsetzbare Stellen für das Fachpersonal ergeben. Die dadurch nicht in Stellen umgesetzten Stellenanteile dürfen 5 v. H. des ermittelten Personalbedarfs nicht überschreiten. Die diesen Stellenanteilen entsprechenden Personalmittel sind vom Träger zusammenzufassen und je nach Bedarfslage für Einrichtungen

mit zeitweise außerordentlich hohen Personalausfällen einzusetzen. Bezogen auf die Summe der Einrichtungen dieser Träger muss die Mindestpersonalausstattung zu 100 v. H. eingehalten werden. Daher ist über die einrichtungsbezogene Berechnung der Personalausstattung hinaus eine Gesamtberechnung erforderlich. Die Senatsverwaltung hat diese nicht durchgeführt und deshalb nicht feststellen können, ob ein Träger insgesamt die vorgeschriebene Mindestpersonalausstattung eingehalten hat.

- 174 Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Personalmeldungen zum 15. März 2011 von fünf großen Trägern mit insgesamt 94 Einrichtungen mit der von der Senatsverwaltung gemäß KitaFöG und VOKitaFöG errechneten vorgeschriebenen Personalausstattung pro Einrichtung abgeglichen und bei diesen Trägern eine Personalminderausstattung über alle Einrichtungen zwischen 3 v. H. und 15 v. H. an pädagogischem Fachpersonal festgestellt. Darüber hinaus hat der Rechnungshof entsprechende Berechnungen für 17 stichprobenartig gezogene einzelne Kindertagesstätten durchgeführt. Diese **111 Einrichtungen** entsprechen rd. 5,4 v. H. aller Einrichtungen des Landes Berlin (Stand: 31.10.2011). Der Rechnungshof hat festgestellt, dass allein in diesen 111 Einrichtungen im Monat März 2011 (Monat der Stichtagsmeldung) rd. **163 Erzieherinnen/Erzieher** (Vollzeitstellen) **gegenüber der Mindestpersonalausstattung fehlten**. Multipliziert mit den der RV Tag zugrunde gelegten durchschnittlichen Personalkosten und hochgerechnet auf ein Jahr hat die Verwaltung somit mehr als **6 Mio. €** an die Träger gezahlt, ohne dass entsprechendes Fachpersonal vorgehalten wurde. Die Senatsverwaltung hat zu prüfen, inwieweit Rückforderungsansprüche bestehen, und diese ggf. zu verfolgen.
- 175 Zusammenfassend hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung ihre Pflichten gravierend verletzt hat. Sie hat
- die Einhaltung der Meldepflichten nicht kontrolliert,
  - die Meldungen nicht zeitnah nach deren Eingang mit der Sollgröße nach KitaFöG und VOKitaFöG abgeglichen,
  - die Angaben der Träger zu Stellenumfang und Qualifikation des Fachpersonals nicht überprüft,
  - bei einem festgestellten Personaldefizit keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Mindestpersonalausstattung in Bezug auf die Belegung ergriffen und
  - Trägern für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten pädagogisches Fachpersonal finanziert, obwohl dieses nachweislich nicht vorgehalten wurde.
- 176 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat dringenden Verbesserungsbedarf eingeräumt und fordert den mittelfristigen Ausbau des IT-Ver-

fahrens (ISBJ Kita). Sie hat pauschal angekündigt, künftig bei Verstößen seitens der Träger Ordnungswidrigkeitsverfahren einzuleiten und Rückforderungen im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren geltend zu machen, und beabsichtigt, ein differenziertes Prüf- und Sanktionsverfahren einzuführen. Die Anrechnung ungelernter Kräfte auf den Fachkräfteschlüssel sechs Monate vor Ausbildungsbeginn hält die Senatsverwaltung für fachlich vertretbar.

Hingegen hat die Senatsverwaltung für die Einhaltung der vertraglichen Pflichten ausschließlich auf die Verantwortung der Träger verwiesen, so auch für die gesetzeskonforme Personalausstattung. Eine unterhalb des gesetzlichen Standards liegende Personalausstattung sei zudem nicht gleichbedeutend mit der Nichterbringung von Leistungen (Kindertagesbetreuung). Die Senatsverwaltung beschränke ihr Tätigwerden daher auf anlassbedingte Sachverhalte, wie Elternbeschwerden und Meldungen besonderer Vorkommnisse. Auch für die Einhaltung der Förderrichtlinien des Bundesprogramms „Frühe Chancen“ erachtet die Senatsverwaltung ausschließlich die Träger in der Pflicht.

Hinsichtlich der seitens des Rechnungshofs vorgenommenen Hochrechnung eines möglichen Schadens für das Land Berlin hat die Senatsverwaltung darauf verwiesen, dass eventuelle unterjährige dynamische Entwicklungen nicht berücksichtigt seien. Stichtagserhebungen seien nicht geeignet, Rückschlüsse auf das Gesamtsystem zu ziehen.

- 177 Die Senatsverwaltung verweist ausschließlich auf die Trägerverantwortung. Sie verkennt damit nach wie vor ihre Aufgaben als Aufsicht führende Verwaltung und ihre Rechte und Möglichkeiten als Vertragspartner. Bisher hat sie auf Basis ihrer Stichtagserhebungen keine eigenen Berechnungen durchgeführt und keine Konsequenzen für die finanziellen Leistungen gezogen.

Sofern staatliche Stellen dem Grundsatz der Subsidiarität folgend Aufgaben an Dritte übertragen, obliegt es ihnen im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion umso mehr auf die Gewährleistung von Ansprüchen und die Einhaltung der Vorschriften zu achten. Als Vertragspartner haben sie zudem die Erfüllung vertraglicher Pflichten zu überwachen, auch um überhöhte finanzielle Leistungen auszuschließen. Forderungen nach leistungsfähigen IT-Verfahren ersetzen die Wahrnehmung der Aufgaben nicht.

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

- **die Einhaltung der Meldepflichten zum jährlichen Stichtag für alle Kindertagesstätten im Land Berlin überwacht,**
- **die Berechnung der Personalausstattung gemäß den Vorschriften zeitnah durchführt und**

- die Angaben der Träger zu Stellenumfang und Qualifikation des pädagogischen Fachpersonals durch örtliche Erhebungen und Anforderung entsprechender Nachweise stichprobenartig prüft.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung

- aufsichtsrechtliche Maßnahmen bei Nichteinhaltung der Mindestpersonalausstattung ergreift,
- die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen regelmäßig nachhält,
- sicherstellt, dass nur das tatsächlich von den Trägern vorgehaltene pädagogische Personal vom Land Berlin bezahlt wird und
- ggf. überzahlte Beträge zurückfordert.

#### 4. Erneut jahrelang unterlassene Prüfungen der Verwendungsnachweise eines Trägers

*Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hat die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der einem freien Träger für den Zeitraum 2001 bis 2010 gewährten Zuwendungen von insgesamt rd. 15 Mio. € erneut teilweise über viele Jahre trotz entsprechender Zusage nicht abschließend geprüft. Nachträgliche Prüfungen sind aufgrund der inzwischen nicht mehr vorlegbaren Originalbelege weitgehend unmöglich, so dass finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt nicht auszuschließen sind.*

- 179 Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung förderte eine Betriebsgenossenschaft als **Träger einer Sonderkindertagesstätte sowie zweier Ambulanzen** seit dem Jahr 1990 durch **jährliche Zuwendungen** zu den Betriebskosten in Höhe von über 3,3 Mio. € (1990) und dann über 2,1 Mio. € (2004). Vom Jahr 2005 an wurden die Betriebskosten für die Sonderkindertagesstätte nicht mehr über Zuwendungen finanziert, sondern mittels Erstattung der Leistungen pro Platz auf der Grundlage einer „vereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Angebote der Kindertagesstätten von vier Trägern der freien Jugendhilfe, die Plätze für behinderte Kinder in besonderen Gruppen und in besonderen Gruppen spezifischer Prägung vorhalten“. Die mittels Zuwendungen fortgesetzten Förderungen der beiden Ambulanzen umfassten einschließlich der Förderung eines Therapiebades, das bis zum Jahr 2003 im Rahmen der Sonderkindertagesstätte bezuschusst wurde, in der Folgezeit rd. 900 000 € (2005) und zuletzt 1,3 Mio. € (2011).

- 180 Im Rahmen einer Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Senatsverwaltung die **Verwendung der Zuwendungen** an die Betriebsgenossenschaft anhand der vorgelegten Verwendungsnachweise **letztmalig für das Jahr 2000 geprüft** hatte. Die Projektförderungen für die Sonderkindertagesstätte und für die Ambulanzen waren seit dem Haushaltsjahr 2001 ungeprüft. Die Verwendungsnachweise für das Therapiebad wurden seit Beginn der gesonderten Förderung im Jahr 2004 nicht geprüft. Der Umfang dieser ungeprüften Verwendungsnachweise umfasste einschließlich der Zuwendungsgewährung für das Jahr 2010 ein **Volumen** von insgesamt fast **15 Mio. €**.
- 181 Bereits mit dem Jahresbericht 2000 (T 250 bis 255) hatte der Rechnungshof über „Finanzielle Nachteile aufgrund zunächst unterlassener Prüfung der Verwendung von Zuwendungen“ an den Verein bzw. die Betriebsgenossenschaft (Träger seit 1990) berichtet. Beanstandet wurde schon damals, dass die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung über viele Jahre ihren Pflichten als Zuwendungsgeberin nicht nachgekommen war und dadurch finanzielle Nachteile verursacht hatte. Der Senat hatte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2000 (Drs 14/844, S. 99) zugesagt, dass die beanstandeten Mängel im Verfahren künftig nicht mehr auftreten werden. Daraufhin hatte das Abgeordnetenhaus in seiner Sitzung am 28. Juni 2001 von Auflagen abgesehen und eine Missbilligung im Sinne der Beanstandungen beschlossen.
- 182 Erst Anfang des Jahres 2012 hat die Senatsverwaltung noch während der Prüfung durch den Rechnungshof mit den ausstehenden **Prüfungen** der Verwendungsnachweise der Betriebsgenossenschaft begonnen. Den daraus resultierenden Prüfungsvermerken zufolge war zu diesem Zeitpunkt aber eine „Prüfung der Personalausgaben und eine Belegprüfung der Sachausgaben“ **nicht mehr möglich**. Als Grund hierfür wurde angeführt, dass die zur Prüfung der Verwendungsnachweise vorzulegenden Originalbelege bis zum Bewilligungsjahr 2009 inzwischen in den Kellerräumen der Betriebsgenossenschaft „verschimmelt“ waren und deshalb nicht mehr vorgelegt werden konnten. Eine Belegprüfung der Sachausgaben war unter diesen Voraussetzungen für die Jahre 2001 bis 2009 vollständig ausgeschlossen. Dies galt ebenso für die Prüfung der Personalausgaben der Jahre 2001 bis 2003, zumindest vom Jahr 2004 an sollten diese aber ersatzweise anhand anderer Unterlagen (Bild- und Datenträger) beim Träger prüfbar sein. Eine auf dieser Basis vorgenommene Prüfung der Personalausgaben beinhalteten die nachfolgend erstellten Prüfungsvermerke dann aber lediglich in Bezug auf die Förderungen der Ambulanzen vom Jahr 2004 an und des Therapiebades vom Jahr 2005 an. Eine nachträgliche Prüfung der Personalausgaben für das Jahr 2004 bezogen auf die Förderung der Sonderkindertagesstätte und des Therapiebades war trotz der genannten Bild- und Datenträger nicht erfolgt.

Insgesamt blieben die Zuwendungen für die Sonderkindertagesstätte der Jahre 2001 bis 2004 (4,8 Mio. €), für das Therapiebad des Jahres 2004 (50 000 €) und für die beiden Ambulanzen der Jahre 2001 bis 2003



(2,8 Mio. €) vollständig (Sach- und Personalausgaben) ungeprüft. Darüber hinaus waren die Sachausgaben der Ambulanzen der Jahre 2004 bis 2009 (1,3 Mio. €) und des Therapiebades der Jahre 2005 bis 2009 (93 000 €) nicht prüfbar. Das finanzielle Volumen der insgesamt nicht mehr möglichen Prüfungen umfasst damit innerhalb der Jahre 2001 bis 2009 insgesamt rd. 9 Mio. €.

- 183 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung die unverzüglichen bzw. fristgerechten Prüfungen der Verwendungsnachweise gemäß Nr. 11.1 AV § 44 LHO (a. F.) bzw. Nrn. 11.1 und 11.9 AV § 44 LHO der seit dem 5. Juni 2007 geltenden Fassung unterlassen und damit erneut erheblich gegen ihre Pflichten als Zuwendungsgeberin verstoßen hat. Im Übrigen hatte der Träger die Originalbelege und die mit der Förderung zusammenhängenden Unterlagen (nur) fünf Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises aufzubewahren (Nr. 6.9 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung - ANBest-P - a. F. bzw. Nr. 6.5 ANBest-P der seit dem 05.06.2007 geltenden Fassung). Diese Aufbewahrungsfrist für die Originalbelege zu den Verwendungsnachweisen in Bezug auf die Zuwendungen der Jahre 2001 bis 2006 war zum Zeitpunkt der verspätet begonnenen Prüfungen im Jahr 2012 bereits weitgehend abgelaufen. Durch das Unterlassen der unverzüglichen bzw. fristgerechten Prüfung der Nachweise sind im Hinblick auf die nicht mehr durch Originalbelege nachzuweisenden Ausgaben lange nachweis- und prüfungsfreie Zeiträume entstanden.

Die Senatsverwaltung hat sich in ihrer Stellungnahme nicht zu den Feststellungen des Rechnungshofs geäußert und hat lediglich für die Zukunft die Absicht erklärt, „im Jahr 2013 die noch offenen VN-Prüfungen für die Jahre 2009 bis 2012 abzuschließen“.

- 184 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung trotz entsprechender Zusage gegenüber dem Abgeordnetenhaus die Zuwendungen eines Trägers erneut über Jahre ungeprüft ließ, ihren Pflichten als Zuwendungsgeberin damit bewusst nicht nachgekommen und finanzielle Risiken in Millionenhöhe eingegangen ist.

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

- **künftig eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise unter Einhaltung der in Nrn. 11.1 und 11.9 AV § 44 LHO gesetzten Fristen sicherstellt und**
- **die gegenüber dem Abgeordnetenhaus abgegebenen Zusagen in der Zukunft einhält.**

## E. Gesundheit und Soziales

### 1. Fortgesetzt rechtswidrige Förderung der Zentralen Aufgaben der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege

*Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat den Wohlfahrtsverbänden mit dem (dritten) Treuhand- und Beleihungsvertrag für den Zeitraum 2006 bis 2010 erneut die eigenverantwortliche Verwaltung und Zuwendungsvergabe öffentlicher Mittel in erheblichem Umfang übertragen. Die Mittel zur Förderung der Zentralen Aufgaben der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege wurden auf dieser Vertragsgrundlage nach wie vor unzulässig für auszugsweise anteilige Personalausgaben (Stellen bzw. Stellenanteile) der in unterschiedlichsten Geschäftsfeldern der Wohlfahrtsverbände tätigen Mitarbeiter statt für einzelne inhaltlich abgegrenzte Projekte gewährt. Die Zuwendung stellt sich darüber hinaus weiterhin als bedarfsunabhängige globale Bezuschussung der Verbände dar.*

186 Gegenüber der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung hatte der Rechnungshof bereits vor über 20 Jahren beanstandet, dass sie den in der LIGA der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin (nachfolgend: LIGA) zusammengeschlossenen sechs Wohlfahrtsverbänden jährlich eine Zuwendung für die „laufende offene Sozialarbeit“ gewährte, die nicht dem Bedarf für ein Projekt entsprach, sondern „Globalzuschüsse“ darstellten. Das Abgeordnetenhaus ist durch den Rechnungshof mit dem Jahresbericht Rechnungsjahr 1990 (T 219 bis 232) über diese unzulässige Förderung unterrichtet worden. Im Juni 1993 hatte das Abgeordnetenhaus die Senatsverwaltung daraufhin aufgefordert, die **Zuwendungsgewährung für die „laufende offene Sozialarbeit“ unverzüglich auf ein haushaltsrechtlich zulässiges Verfahren umzustellen**. Die Senatsverwaltung teilte dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses im September 1993 hierzu mit, dass sie die Zuwendungsgewährung nach Abstimmung mit der LIGA auf ein Projekt „Offene Sozialarbeit“ als Ganzes umstellen werde, das zur Sozialarbeit in anderen Bereichen abzugrenzen sei. Im Übrigen strebe sie zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine Umstellung auf vertragliche Basis (Leistungsvertrag) an.

187 Mit dem Jahresbericht 2002 (T 231 bis 243) berichtete der Rechnungshof erneut über die jährliche „Große Zuwendung“ für „Offene Sozialarbeit“. Grundlage hierfür waren die (beiden) mit den Wohlfahrtsverbänden inzwischen geschlossenen **Treuhand- und Beleihungsverträge** (§ 44 Abs. 2 und 3 LHO) vom 21. Juni 1996 und 18. September 2000 (**erster und zweiter LIGA-Vertrag**). Hiermit hatte die Senatsverwaltung den Wohlfahrtsverbänden die eigenverantwortliche Verwaltung und Zuwendungsver-



gabe öffentlicher Mittel erheblichen Umfangs übertragen und auch gestattet, sich die jährliche „Große Zuwendung“ von 6 Mio. € für „Offene Sozialarbeit“ selbst zu bewilligen. Im Rahmen der Prüfung, ob die Senatsverwaltung mit dieser Förderung der Auflage des Abgeordnetenhauses (T 186) nachgekommen war, die Zuwendungsgewährung auf ein haushaltsrechtlich zulässiges Verfahren umzustellen, hatte der Rechnungshof festgestellt, dass sie ihre frühere **unzulässige Zuwendungsgewährung fortgesetzt** und an der bedarfsunabhängigen „Globalbezuschussung“ der Wohlfahrtsverbände festgehalten hat. Im Oktober 2003 missbilligte das Abgeordnetenhaus, „dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die vom Abgeordnetenhaus schon 1993 beanstandete unzulässige Ausschnittsförderung von Ausgabenpositionen entgegen ihrer Zusage nicht beendet hat“, und forderte, diese „Globalbezuschussung“ unter der Bezeichnung „Große Zuwendung“ einzustellen und in Entgelte für zentrale Steuerungsaufgaben der Wohlfahrtsverbände sowie echte Projektförderungen von sozialen Diensten aufzuteilen. Mit Schreiben an den Hauptausschuss vom 29. Juni 2004 (rote Nr. 2562) kündigte der Senat daraufhin eine Umstellung auf bedarfsbezogene finanzielle Förderung (Projektförderung) in Form der Festbetragsfinanzierung für zwei Angebotsbereiche („Zentrale Aufgaben der Wohlfahrtsverbände“ und „Allgemeine Soziale (Informations- und Beratungs-)Dienste“) an. Gleichzeitig wies er darauf hin, die ursprünglich angekündigte Umstellung der Finanzierung der Zentralen Aufgaben der Wohlfahrtsverbände auf Leistungsverträge nicht vorzunehmen, da „die Natur der zu erledigenden Aufgaben nicht geeignet ist, um als Leistungsaustausch zwischen Senatsverwaltung und Verbänden vertraglich geregelt zu werden“.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung der angekündigten Veränderungen erneut geprüft. Die stichprobenartig geprüfte aktuelle Förderpraxis hat wiederum Anlass zu Beanstandungen ergeben.

- 188 Mit (drittem) öffentlich-rechtlichem Treuhand- und Beleihungsvertrag (§ 44 Abs. 2 und 3 LHO) vom 20. Dezember 2005 (**LIGA-Vertrag „Soziales“**) hat die Senatsverwaltung den Wohlfahrtsverbänden auch für den Zeitraum 2006 bis 2010 die eigenverantwortliche Verwaltung und Zuwendungsvergabe öffentlicher Mittel übertragen und hierfür insgesamt über 66,3 Mio. € bereitgestellt. Gegenstand des LIGA-Vertrages „Soziales“ war auch die **Förderung der Zentralen Aufgaben der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege** (Spitzenverbandsarbeit) mit einem Volumen von **jährlich** insgesamt über **3,3 Mio. €**. Die Förderentscheidungen hierüber wurden den vertraglichen Bestimmungen folgend jeweils durch die Senatsverwaltung getroffen. Eine Förderung des ursprünglich vorgesehenen weiteren Angebotsbereiches „Allgemeine Soziale (Informations- und Beratungs-) Dienste“ sah der LIGA-Vertrag „Soziales“ im Übrigen nicht mehr vor (vgl. T 187).
- 189 Mit dem **Antrag auf Förderung** der Zentralen Aufgaben nach dem LIGA-Vertrag „Soziales“ haben die einzelnen Wohlfahrtsverbände der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung vielfältige Unterlagen vorgelegt.

Diese bestanden u. a. aus sog. „Scorecards“ bzw. „Einzelübersichten pro Geschäftsfeld“ zu einer Vielzahl von „Jahresprojekten“ bzw. „Jahresvorhaben“. Als „Jahresprojekte“ bzw. „Jahresvorhaben“ waren z. B. die Unterstützung und Beratung bei der Meinungs- und Willensbildung der Einrichtungen in fachlichen Fragen sowie die Entwicklung und Durchführung von Bildungsangeboten als Fort- und Weiterbildung zur Qualifizierung von Beschäftigten angeführt. Auch die Antragstellung und Bearbeitung der Anträge für die Förderung der Zentralen Aufgaben der Wohlfahrtsverbände und der Zuwendung von der Stiftung Deutsche Klassenlotterie (DKLB-Stiftung), die Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Spitzenverbandes, die Planung der Personalkostenentwicklung für das folgende Wirtschaftsjahr bzw. die effektive Durchführung personalwirtschaftlicher Maßnahmen unter Beachtung des Mitarbeitervertretungsgesetzes wurden als „Jahresprojekte“ bzw. „Jahresvorhaben“ benannt. Die konkrete Darstellung der „Jahresprojekte“ bzw. „Jahresvorhaben“ erfolgte durch Auflistung diverser Einzeltätigkeiten in verschiedenen „Geschäftsfeldern“ (Zuwendungsmanagement, Personal, Soziales, Wohnungslosen- und Altenhilfe, Behindertenhilfe, Suchthilfe, Organisationsentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, Verbandskommunikation etc.) der jeweiligen Wohlfahrtsverbände auf gesonderten Vordrucken. Zu den Einzeltätigkeiten gehörten u. a. die interne Vorbereitung der (Zuwendungs-)Antragstellung, das Erstellen der (Zuwendungs-)Anträge, die Bearbeitung der Anträge auf Mitgliedschaft, die Sammlung und Bereitstellung von Informationen, die Weiterentwicklung und Pflege der Datenbank und vieles mehr. Die aus Sicht der Wohlfahrtsverbände notwendigen (prozentualen) Stellenanteile für die Umsetzung dieser als „Jahresprojekte“ bzw. „Jahresvorhaben“ dargestellten Einzeltätigkeiten waren mit den Vergütungsgruppen ebenfalls in „Scorecards“ bzw. „Einzelübersichten pro Geschäftsfeld“ angegeben. Zugleich wurden die auf die angegebenen Stellenanteile entfallenden Personalausgaben für das mit verschiedenen Einzeltätigkeiten in unterschiedlichen Geschäftsbereichen („Geschäftsfeldern“) und Funktionen in den Zentralen der Wohlfahrtsverbände tätige Personal traglich konkret beziffert. In der Summe entsprachen die angeführten Personalausgaben durchgängig dem Betrag der beantragten Zuwendung zur Förderung der Spitzenverbandsarbeit des jeweiligen Wohlfahrtsverbandes.

Die Zweckbestimmung der **Zuwendungsbescheide** an die Wohlfahrtsverbände lautete stets „Personalausstattung zur Wahrnehmung Zentraler Aufgaben im Rahmen der Spitzenverbandsarbeit gemäß Nr. 1 des Konzeptes zur Förderung der Leistungen der Wohlfahrtsverbände in Berlin in der Fassung vom 14.07.2003“. Als Zuwendungsart war **Projektförderung** und als Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung angegeben. Dem zur Darstellung der Zweckbestimmung genannten Konzept waren jeweils allgemein gehaltene Aufgaben der Wohlfahrtsverbände („Primäre Leistungen“ wie Informationen, Beratung und Begleitung sowie „Interkulturelle Öffnung“, „Kooperation/Vernetzung“, „Qualitätssicherung“ und „Weiterentwicklung des Angebots“) zu entnehmen. Aus den Anträgen und Zuwendungsbescheiden war damit zu ersehen, dass Stellen bzw. prozentuale Stellenanteile für die als „Jahresprojekte“ bzw. „Jahresvorhaben“ dargestellten Einzeltätigkeiten in Arbeitsgebieten unterschiedlichster „Geschäftsfelder“ der Wohlfahrtsverbände finanziert werden sollten. Im Ergebnis werden damit weiterhin keine konkret abgegrenzten Projekte gefördert.

190 Die **Verteilung der Zuwendungen für die Spitzenverbandsarbeit** auf die einzelnen Wohlfahrtsverbände entspricht weiterhin dem im Jahr 2002 zwischen der Senatsverwaltung und den Wohlfahrtsverbänden abgestimmten „**LIGA-Schlüssel**“. Danach erhielt die Jüdische Gemeinde zu Berlin von dem für die Spitzenverbandsfinanzierung zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag vorab 3 v. H. Die verbleibenden Restmittel wurden wie folgt auf die fünf anderen Wohlfahrtsverbände aufgeteilt:

- Arbeiterwohlfahrt Landesverband Berlin e. V. 16,0 v. H.,
- Caritasverband für das Erzbistum Berlin e. V. 17,6 v. H.,
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V. 28,0 v. H.,
- Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Berliner Rotes Kreuz e. V. 14,4 v. H.,
- Diakonisches Werk Berlin - Brandenburg - schlesische Oberlausitz e. V. 24,0 v. H.

Dieser Verteilungsschlüssel wird gemäß § 6 Abs. 1 des am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Rahmenförderungsvertrages auch weiterhin Grundlage für die Mittelverteilung im Rahmen der Spitzenverbandsförderung sein. Damit werden die Zuwendungsbeträge bereits seit Jahrzehnten (vgl. Jahresbericht Rechnungsjahr 1990, T 219 ff.) nach einem im Vorhinein festgelegten und zuletzt im Jahr 2002 nur geringfügig geänderten Verteilungsschlüssel bemessen.

191 Der LIGA-Vertrag „Soziales“ und auch der Rahmenfördervertrag beziehen sich im Zusammenhang mit der Spitzenverbandsförderung auf die Regelung des § 5 bzw. § 5 Abs. 3 SGB XII. Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 SGB XII sollen die Träger der Sozialhilfe die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen. Einen Rechtsanspruch auf finanzielle Förderung überhaupt oder in bestimmter Höhe haben die Wohlfahrtsverbände damit nicht. Entscheidet sich der Träger der Sozialhilfe für eine finanzielle Förderung, haben die Wohlfahrtsverbände einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Höhe und Verteilung der Mittel. Im Rahmen der Förderung ist auf die Selbstständigkeit der Wohlfahrtsverbände in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten (§ 5 Abs. 2 Satz 2 SGB XII). Bei der Unterstützung nach § 5 Abs. 3 SGB XII werden die Wohlfahrtsverbände in Wahrnehmung eigener Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege tätig. Bei der Förderung (angemessene Unterstützung) der Wohlfahrtsverbände handelt es sich deshalb um eine freiwillige Leistung des Landes Berlin auf der Grundlage der §§ 23, 44 LHO. Eine Leistungserbringung durch Abschluss von Leistungsverträgen scheidet - wie es der Senat selbst dargestellt hat (T 187) - aus, da die Wohlfahrtsverbände dann nicht mehr in Wahrnehmung eigener Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege, sondern als Leis-

tungserbringer für das Land und dessen öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung tätig wären.

- 192 Die von der Senatsverwaltung praktizierte **Zuwendungsgewährung für die Spitzenverbandsförderung** verstößt **weiterhin** gegen die Regelungen der LHO und ist daher **rechtswidrig**. Gemäß Nr. 2 AV § 23 LHO können Zuwendungen zur Deckung der Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung) oder zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung) gewährt werden. Entgegen der in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Projektförderung stellte die ausschnittsweise Auflistung von Stellen bzw. prozentualen Stellenanteilen für die als „Jahresprojekte“ bzw. „Jahresvorhaben“ dargestellten Einzeltätigkeiten in Arbeitsgebieten unterschiedlichster „Geschäftsfelder“ der Wohlfahrtsverbände **keine** in sich **inhaltlich abgeschlossenen Projekte** im Sinne von Nr. 2.1 AV § 23 LHO dar. Bestimmte vollständig mit Personal- und Sachausgaben unterlegte Einsatzbereiche (z. B. Kontakt- und Beratungsstellen für Wohnungslose) als für sich abgegrenzte Vorhaben im Sinne einer Projektförderung waren nicht Gegenstand der Zuwendungsgewährung. Eine institutionelle Förderung lag ebenfalls nicht vor, weil lediglich ein abgegrenzter Teil der Ausgaben (und zwar Personalausgaben), nicht aber ein nicht abgegrenzter Teil der Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers gefördert wurde. Ein Überblick über die Gesamtausgaben lag der Förderung ebenfalls nicht zugrunde, da die Wohlfahrtsverbände nur Personal-, aber keine Sachausgaben in den Finanzierungsplänen angegeben haben. Entgegen der Darstellung in dem Bericht des Senats an den Hauptausschuss vom 29. Juni 2004 (rote Nr. 2562) ist damit **keine „bedarfsbezogene finanzielle Förderung“** erfolgt. Die Höhe der Zuwendung entspricht unter Fortführung der früheren unzulässigen Zuwendungsgewährung weiterhin der Summe einzelner Personalausgaben für unterschiedliche „Geschäftsfelder“ bzw. Geschäftsbereiche des jeweiligen Wohlfahrtsverbandes, die nach Maßgabe des „LIGA-Schlüssels“ ermittelt wurde. Änderungen sind lediglich in Bezug auf die geförderten Stellen bzw. Stellenanteile vorgenommen worden. Während im Rahmen der „Großen Zuwendung“ (T 187) früher die Personalstellen der Wohlfahrtsverbände in deren Bezirksstellen und Zentralen gefördert wurden, umfasst die Förderung der Zentralen Aufgaben nun die Personalausgaben einer entsprechend der Zuwendungssumme angepassten höheren Anzahl von Stellen bzw. Stellenanteilen von Personen in den Zentralen der Wohlfahrtsverbände. Die Spitzenverbandsförderung stellt sich damit unverändert als pauschale Finanzhilfe (**globale Bezuschussung**) dar, ohne Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der öffentlichen Förderung und ohne Beachtung des Grundsatzes des Nachrangs öffentlicher Zuwendungen (Subsidiaritätsprinzip, § 23 LHO).

Die Senatsverwaltung hat der Darstellung des Rechnungshofs widersprochen und behauptet, die Förderung ordnungsgemäß durchgeführt zu haben. Auf die Kernbeanstandung, dass sich die Zuwendung weiterhin als reine Addition und damit Summe von Stellen bzw. prozentualen Stellen-

anteilen darstellt, ist sie nicht eingegangen. Die Beanstandungen des Rechnungshofs sind damit nicht ausgeräumt.

- 193 Neben den Zuwendungen im Rahmen des LIGA-Vertrages „Soziales“ haben die Wohlfahrtsverbände auch weiterhin **Mittel der DKLB-Stiftung** von jährlich über 3 Mio. € erhalten (vgl. Jahresbericht 2002, T 236). Bestandteil der Zuwendungsanträge der LIGA an die DKLB-Stiftung war ein sog. Maßnahmenkatalog, in dem diverse Aufgaben der Wohlfahrtsverbände aufgelistet wurden. Der überwiegende Teil der Zuwendung war zwar für Maßnahmen der Allgemeinen Sozialen Dienste bestimmt, ein nicht näher bezifferter Teilbetrag aber auch **für die Finanzierung der Zentralen Aufgaben** (Nrn. 1 und 2 des Allgemeinen Teils zum Maßnahmenkatalog). Obwohl die Zuwendung der DKLB-Stiftung als Projektförderung gewährt wurde, war keinem der Maßnahmenkataloge ein in sich abgegrenztes Projekt zu entnehmen. Die Verteilung der Zuwendungsmittel der DKLB-Stiftung auf die Wohlfahrtsverbände wurde ebenso wie die Verteilung der Zuwendungsmittel für die Förderung der Spitzenverbandsarbeit im Rahmen des LIGA-Vertrages „Soziales“ nach dem „LIGA-Schlüssel“ (T 190) vorgenommen. Damit stellte sie sich **ebenfalls als globale Bezuschussung** dar.

Wegen der auf dieser unzulässigen Förderpraxis beruhenden **Gefahr einer Doppelfinanzierung** hat die Senatsverwaltung für die Jahre 2005 und 2009 einen „Abgleich“ der durch die DKLB-Stiftung und der über den LIGA-Vertrag „Soziales“ geförderten Personalausgaben durchgeführt. Im Ergebnis hat sie dabei keine Doppelförderung feststellen können. Diese Aussage ist jedoch getroffen worden, ohne dass der Senatsverwaltung bekannt war, welches Aufgabengebiet im Einzelnen durch Zuwendungsmittel der DKLB-Stiftung tatsächlich gefördert wurde, und obwohl ihr den eigenen Angaben zufolge nicht alle für den Ausschluss einer Doppelförderung erforderlichen Akten vorlagen. Eine Abgrenzung zu den aus den Mitteln des LIGA-Vertrages „Soziales“ geförderten Personalausgaben (Stellen- bzw. Stellenanteile) war damit nicht möglich. Dessen ungeachtet hat die Senatsverwaltung in ihren gutachtlichen Stellungnahmen zu den Zuwendungsanträgen aus Mitteln der DKLB-Stiftung alljährlich angegeben, dass eine Doppelförderung derselben Personal- und Sachausgaben ausgeschlossen ist. Bezüglich der Sachausgaben konnte sie den Ausschluss zwar bestätigen, da in den Finanzierungsplänen der Wohlfahrtsverbände zur Spitzenverbandsförderung nach dem LIGA-Vertrag „Soziales“ keine Sachausgaben angegeben waren. Hinsichtlich der Personalangaben hat sie der DKLB-Stiftung aber erstmals in ihrer gutachtlichen Stellungnahme zum Antrag der LIGA für das Jahr 2011 empfohlen, den Wohlfahrtsverbänden aufzuerlegen, „neben den üblichen Personalangaben ... die genaue Tätigkeit der geförderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ anzugeben. Der Rechnungshof hat die gutachtliche Befürwortung der Senatsverwaltung beanstandet, weil keine Förderung abgegrenzter Vorhaben (Nr. 2.1 AV § 23 LHO), sondern eine Finanzierung einzelner Ausgabenpositionen empfohlen wurde. Das Risiko möglicher Doppelfinanzierung ist damit nicht ausgeschlossen.

Die Senatsverwaltung hat hierzu zwar zutreffend darauf hingewiesen, dass die Mittel der DKLB-Stiftung nicht von ihr als Zuwendungsgeber vergeben werden. Dieser Hinweis auf die Zuständigkeit ändert jedoch nichts an der vom Rechnungshof beanstandeten Gefahr einer Doppelförderung.

- 194 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die unzulässige ausschnittsweise Förderung von Personalausgaben ungeachtet der Beschlüsse des Abgeordnetenhauses seit fast 20 Jahren fortsetzt und die Förderung der Aufgaben der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege nicht auf ein zuwendungsrechtlich zulässiges Verfahren umgestellt hat. Ferner beanstandet er, dass die Zuwendungen nicht auf nachvollziehbaren Bedarfsprüfungen unter Berücksichtigung des Nachrangs öffentlicher Förderungen (Subsidiaritätsprinzip) beruhen, sondern weiterhin als globale Bezuschussung der Wohlfahrtsverbände gewährt werden.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales**

- die rechtswidrige Förderung einzelner Ausgabenpositionen (Stellen bzw. Stellenanteile) unverzüglich beendet,
- die Förderung auf ein zuwendungsrechtlich zulässiges Verfahren umstellt,
- Zuwendungen nur auf der Basis vorheriger nachvollziehbarer Bedarfsprüfungen bewilligt,
- bei der Zuwendungsvergabe das Subsidiaritätsprinzip (§ 23 LHO) beachtet und
- im Rahmen ihrer gutachtlichen Stellungnahmen auf eine zuwendungsrechtlich zulässige Förderpraxis der DKLB-Stiftung hinwirkt, um mögliche Doppelfinanzierungen auszuschließen.

**2. Intransparente und unwirtschaftliche Strukturen bei Leistungsangeboten (Wohngemeinschaften) für behinderte Menschen mit finanziellen Nachteilen für das Land Berlin**

*Für die Hilfeleistungen in betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung Regelungen mit den Trägern der Wohngemeinschaften vereinbart, die nicht transparent und nicht eindeutig sind. Dies hat bereits zu Vereinbarungen überhöhter Vergütungen und somit*



**zu ungerechtfertigten finanziellen Mehrbelastungen für das Land Berlin von mindestens 1,8 Mio. € jährlich geführt. Bei Fortführung dieser Praxis drohen weitere Kostensteigerungen in Millionenhöhe.**

195 Leistungsberechtigte behinderte Menschen haben Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe (Sozialhilfe) gemäß §§ 53 ff. SGB XII, hierzu zählen auch Hilfen zu selbstbestimmtem Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten (§ 55 Abs. 2 SGB IX). Werden Hilfen durch eine Einrichtung oder durch Dienstleister erbracht, ist das Land Berlin als Träger der Sozialhilfe zur Übernahme der Vergütungen für die Leistungserbringung nur verpflichtet, wenn mit dem die Leistungen erbringenden Träger oder seinem Verband entsprechende **Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen** bestehen (§ 75 Abs. 3 SGB XII). Die Vereinbarungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen.

Die vereinbarten **Leistungen** müssen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein und dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten (§ 76 Abs. 1 SGB XII). **Vergütungen** für Leistungen bestehen aus den Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) und für die Maßnahmen (Maßnahmepauschale) sowie einem Betrag für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung (Investitionsbetrag). Dabei kann die Maßnahmepauschale nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem (Betreuungs-)Bedarf kalkuliert werden (§ 76 Abs. 2 SGB XII). Vor dem 22. Juli 2009 unterlag dies nicht dem Ermessen, sondern war zwingend vorgeschrieben.

196 Grundlage für den Abschluss dieser Vereinbarungen, einschließlich allgemeiner Regelungen zu unterschiedlichen Leistungstypen und der Ermittlung von Vergütungen, ist der **Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales - BRV** - (Fassung vom 01.01.2005, zuletzt geändert am 01.12.2010). Vertragspartner des BRV sind das Land Berlin, vertreten durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung, und die Leistungserbringer, darunter insbesondere die in der LIGA zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin als Vertreter der Einrichtungsträger. Die Bezirksamter sind im Rahmen der Hilfgewährung nach den §§ 53 ff. SGB XII an die Vereinbarungen der Senatsverwaltung gebunden und als Kostenträger zur Übernahme der Vergütung verpflichtet.

197 In seinem Jahresbericht 2010 (T 141 bis 153) hatte der Rechnungshof über die Prüfung der Vergütungen (Maßnahmepauschalen) für den stationären Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung“ berichtet und grundlegende Kalkulationsdefizite beanstandet. Nunmehr hat er die vereinbarten

Vergütungen für ambulante Hilfeleistungen in **Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung** (mit den Leistungstypen I, II und III) geprüft (Nr. 3.5 BRV).

Die Ausgaben des Landes Berlin für die im Rahmen der Eingliederungshilfe nach den §§ 53 ff. SGB XII von den Bezirksämtern, Geschäftsbereich Soziales, erbrachten Hilfen für Bewohner dieser Wohngemeinschaften betragen im Jahr 2011 insgesamt 34,1 Mio. €. Die Ausgaben sind seit dem Jahr 2006 um insgesamt 67 v. H. gestiegen. Zum Stichtag 12. Januar 2011 hatte die Senatsverwaltung als Vertragspartner des BRV insgesamt 268 Vergütungsvereinbarungen für diese Hilfeleistungen in betreuten Wohngemeinschaften getroffen.

198 Gemäß Nr. 4 BRV hat die paritätisch besetzte Berliner Vertragskommission Soziales am 11. November 2003 **allgemeine Leistungsbeschreibungen** für den Leistungstyp der Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung beschlossen (Anlage 2.2 zum BRV). Darin werden fachliche Standards vorgegeben, die für die Leistungsvereinbarungen und daraus folgend auch für die Vergütungsvereinbarungen (T 195) relevant sind. Die Leistungsbeschreibungen sehen eine weitere Differenzierung in drei verschiedene Leistungstypen für Wohngemeinschaften vor (**Leistungstyp I bis III**). Die Leistungstypen unterscheiden bei gleicher Zielstellung aufsteigend von I bis III nach den **Angeboten an bedarfsgerechten Hilfen**, die aufgrund von **Art und Umfang des Betreuungsbedarfs** der behinderten Menschen vorgehalten werden. Einheitlich gilt gemäß den Leistungsbeschreibungen für Wohngemeinschaften der Leistungstypen I, II und III:

- die Regelgruppengröße einer Wohngemeinschaft beträgt jeweils vier bis sechs, in Ausnahmefällen bis zu sieben Personen,
- grundsätzlich wird von einer „externen Tagesstruktur“<sup>22</sup> der Bewohner/-innen ausgegangen,
- es wird vorausgesetzt, dass keine „Rund-um-die-Uhr-Betreuung“ erforderlich ist.

Die Entscheidung, ob eine Wohngemeinschaft zum Leistungstyp I, II oder III zugeordnet wird, trifft die Fachabteilung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung in Abstimmung mit dem Träger der Wohngemeinschaft auf der Grundlage der von dem Träger vorgelegten Konzeption zur geplanten Ausgestaltung der Betreuungsleistungen.

199 Die Bestimmung und Vereinbarung der unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles erforderlichen (bedarfsgemäßen) Hilfeleis-

<sup>22</sup> Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt; weitere Beschäftigungsmaßnahmen, insbesondere Leistungsangebote zur Teilhabe am Arbeitsleben im Sinne des § 54 SGB XII (wie Werkstätten für behinderte Menschen); gesonderte Regelung für berentete ältere Menschen



tungen sowie die Ermittlung angemessener, leistungsgerechter Vergütungen sind abhängig vom **individuellen Hilfebedarf** der behinderten Menschen (vgl. § 10 SGB IX). Gemäß den Leistungsbeschreibungen (T 198) wird bei allen drei Leistungstypen für die Ermittlung des Hilfebedarfs gleichermaßen das **HMB-W-Verfahren**<sup>23</sup> angewandt (Version 2001). Dieses Verfahren wurde zunächst als ein Verfahren zur Kalkulation der Maßnahmepauschale in Einrichtungen der Eingliederungshilfe entwickelt. Damit sollte den gesetzlichen Vorgaben entsprochen werden, die Maßnahmepauschale nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Hilfebedarf zu kalkulieren (T 195). In der Verwaltungspraxis wird das Erhebungsverfahren zwischenzeitlich auch als Instrument zur individuellen zielorientierten Hilfeplanung eingesetzt.

Für den Einzelfall eines behinderten Menschen soll als Ergebnis des HMB-W-Verfahrens basierend auf einem Vorschlag des Leistungserbringers vom Sozialhilfeträger (dem zuständigen Bezirksamt) entschieden werden, welcher Gruppe vergleichbaren Hilfebedarfs (**Hilfebedarfsgruppe/n - HBG**) der zu betreuende Mensch zuzuordnen ist.

Grundsätzlich sind gemäß den Leistungsbeschreibungen für die Wohngemeinschaften (als ambulante Hilfen) die HBG I bis IV vorgesehen.<sup>24</sup> Dabei soll der Leistungstyp I die HBG I bis III, der Leistungstyp II alle vier HBG und der Leistungstyp III die HBG II bis IV umfassen.

200 Vor Inkrafttreten der nach Leistungstypen I bis III differenzierten Regelungen galten Leistungsbeschreibungen für Wohngemeinschaften für geistig, körperlich und/oder mehrfach behinderte Menschen mit und ohne Eingewöhnungsphase, die am 9. Mai 2000 von der Vertragskommission Soziales beschlossen wurden. Die Zuordnung für die auf dieser Basis bereits bestehenden Wohngemeinschaften zu den Leistungstypen I, II oder III erfolgte auf Vorschlag des jeweiligen Trägers der Wohngemeinschaften in Abstimmung mit dem Fachreferat der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung. Den Bezirksämtern wurde diese Verfahrensweise mit Schreiben der Senatsverwaltung vom 19. Dezember 2003 lediglich zur Kenntnis gegeben.

Bereits die Leistungsbeschreibungen aus dem Jahr 2000 sahen die Berücksichtigung von HBG I bis IV vor. Die Ermittlung erfolgte nach dem HMB-W-Verfahren der Version 7/1999. Die in den Einzelfällen ermittelten HBG der Bewohner/-innen einer Wohngemeinschaft blieben durch die von der Senatsverwaltung vollzogene Neuordnung eines Leistungstyps I, II oder III unberührt. Somit verblieben auch Betreute mit der HBG IV als „Bestandsfälle“ in Wohngemeinschaften des Leistungstyps I, obwohl dieser nach den neueren Leistungsbeschreibungen grundsätzlich nur für behinderte Menschen mit HBG I bis III vorgesehen ist.

<sup>23</sup> Erhebungsinstrument „Hilfebedarf von Menschen mit Behinderung im Lebensbereich Wohnen/individuelle Lebensgestaltung“ - Verfahren der Forschungsstelle Lebenswelten Menschen mit Behinderungen, Tübingen - entwickelt von Frau Dr. Metzler

<sup>24</sup> Bei stationären Wohnangeboten wird noch höherer Hilfebedarf berücksichtigt.

- 201 Wesentlicher Aspekt bei der Hilfebedarfsdeckung (Betreuung) ist der Einsatz von qualifiziertem **Fachpersonal**. Gemäß den Leistungsbeschreibungen werden für die Leistungstypen I, II und III die gleichen **Qualifikationen** beim Fachpersonal als erforderlich erachtet. Dagegen soll die **Anzahl der Stellen** des Fachpersonals in Abhängigkeit vom Leistungstyp sowie der festgestellten HBG der betreuten Menschen differenziert berücksichtigt werden. Die Leistungsbeschreibungen weisen daher sowohl mit steigendem Leistungstyp als auch innerhalb des Leistungstyps mit wachsender HBG einen höheren Stellenanteil für Fachpersonal aus, der jeweils für eine Betreute/einen Betreuten zu kalkulieren ist.

Die mit der Beschlussfassung der Leistungsbeschreibungen im Jahr 2003 zunächst festgelegten Stellenanteile wurden im Jahr 2006 entsprechend der im Zuge der Haushaltskonsolidierung erfolgten Absenkung von Vergütungen angepasst.

**Ansicht 43: Stellenanteile Fachpersonal (Stand: 10.10.2006)**

Leistungs- typ	Zu kalkulierende Stellenanteile für einen Betreuten			
	HBG I	HBG II	HBG III	HBG IV
I	0,212	0,259	0,314	0,436 nur Bestandsfälle
II	0,267	0,333	0,407	0,556
III	keine Bestandsfälle mehr	0,443	0,537	0,751

Sofern im Einzelfall vorübergehend ein höherer Personalbedarf für erforderlich gehalten wird oder die Änderung einer bereits bewilligten Hilfebedarfsgruppenzuordnung angestrebt wird, kann dies durch das zuständige Bezirksamt auf der Grundlage geregelter Verfahren entschieden werden.

- 202 Da die Betreuung in einer Wohngemeinschaft nach den getroffenen Vereinbarungen als ein ambulantes Hilfsangebot betrachtet wird, bestehen die Vergütungen im Wesentlichen aus dem **Entgelt für die vereinbarte Betreuungsleistung (Maßnahmepauschale)**. Hierbei ist die vorzuhaltende Ausstattung mit Fachpersonal (T 201, Ansicht 43) der entscheidende Kostenfaktor. Auf der Basis der Leistungsbeschreibungen, insbesondere der Stellenanteile für Fachpersonal, wurden durch die Berliner Vertragskommission Soziales im Jahr 2006 für die je Leistungstyp und HBG zu ermittelnden Maßnahmepauschalen **Referenzwerte** beschlossen. Sie dienen als Richtwerte bei den Vergütungsverhandlungen im Einzelfall. Die Referenzwerte wurden aus den für die Betreuung notwendigen durchschnittlichen Personalkosten (in Anlehnung an die Regelungen für den öffentlichen Dienst) und Sachkostenpauschalen ermittelt und zwischenzeitlich pauschal fortgeschrieben.

**Ansicht 44: Referenzwerte (Stand: 2010/2011)**

Leistungstyp	Referenzwerte (pro Platz und Tag) in €			
	HBG I	HBG II	HBG III	HBG IV
I	36,63	43,01	50,66	67,24 nur Bestandsfälle
II	45,92	54,85	65,06	85,46
III	keine Bestandsfälle mehr	73,46	86,22	115,56

So wie sich sowohl mit dem Leistungstyp von I bis III als auch innerhalb des jeweiligen Leistungstyps mit steigender HBG der Anteil an zu kalkulierendem Fachpersonal erhöht (T 201, Ansicht 43), steigen auch die jeweiligen Referenzwerte.

203 Der Rechnungshof hat insbesondere die Differenzierung der Leistungstypen, das grundsätzliche Verfahren zur Ermittlung der HBG im Zusammenhang mit der Zuordnung bedarfsgemäßer Hilfeleistungen sowie die Kalkulation von Maßnahmepauschalen als wesentlichen Teil der Vergütung geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die durch die Leistungsbeschreibungen vorgegebene **Struktur** - Zusammenhang von differenzierten Leistungstypen (T 198), Ermittlung von HBG (T 199), Ausstattung mit Fachpersonal zur Hilfebedarfsdeckung (T 201) - **nicht ausreichend begründet, nicht transparent und nicht eindeutig** ist. Diese widersprüchliche und nicht nachvollziehbare Struktur ermöglicht kein geeignetes Verfahren, den Leistungsberechtigten bedarfsgemäße Hilfemaßnahmen zuzuordnen.

204 Ein wesentlicher Mangel zeigt sich bereits bei der Zuordnung von HBG und Leistungstyp (I, II oder III). Das Verfahren zur Hilfebedarfsermittlung gilt gleichermaßen für alle drei Leistungstypen (T 199). Wird nun im Einzelfall für einen leistungsberechtigten behinderten Menschen vor Aufnahme in ein betreutes Wohnangebot der Hilfebedarf/die HBG ermittelt, kann daraus keine Schlussfolgerung für (den) einen bedarfsgemäßen Wohngemeinschafts-Leistungstyp gezogen werden, weil jede HBG zwei oder allen drei Leistungstypen zuzuordnen wäre.

**Ansicht 45: Varianten der Zuordnung von HBG zu den Leistungstypen**

Für den Einzelfall ermittelter Hilfebedarf	HBG I	HBG II	HBG III	HBG IV
Mögliche Zuordnung zu den Leistungstypen	I, II	I, II, III	I, II, III	II, III

Bei gleicher HBG und somit grundsätzlich gleichem Bedarf an personellen Hilfen sind die zu kalkulierenden und damit zu vergütenden Stellenanteile für Fachkräfte in Abhängigkeit vom Leistungstyp jedoch unterschiedlich

hoch und zwar bis zu 71 v. H. bei den HBG II und III (vgl. T 201; Ansicht 43 und Ansicht 45). Diese Strukturierung ist weder methodisch begründet noch nachvollziehbar.

205 Der Rechnungshof hat insbesondere festgestellt und beanstandet, dass sowohl die Differenzierung der Leistungstypen (I, II und III) als auch die Ermittlung des Hilfebedarfs (Eingruppierung in HBG I bis IV) im Wesentlichen durch die gleichen Kriterien bestimmt sind, nämlich durch ein bestimmtes Maß an Betreuungsbedarf, der durch personelle Hilfen qualitativ und quantitativ gedeckt werden muss. Konkret heißt das, die für die im Erhebungsverfahren **zur Einschätzung des individuellen Hilfebedarfs** zur Verfügung stehenden unterschiedlichen **Kategorien** (bezüglich der Erforderlichkeit personeller Hilfen für verschiedene Lebensbereiche)

- A: es ist keine (personelle) Hilfe erforderlich bzw. gewünscht,
- B: Information, Assistenz, Hilfestellung,
- C: stellvertretende Ausführung, Begleitung und
- D: intensive Förderung/Anleitung, umfassende Hilfestellung

werden ebenfalls als Schwerpunkte zur Differenzierung der Leistungstypen I bis III herangezogen.

In der Praxis ist aufgrund der durch die Leistungsbeschreibungen vorgegebenen Struktur ohne vorhergehende Bestimmung des individuellen Hilfebedarfs bzw. der HBG keine Auswahl des passenden (geeigneten und bedarfsgemäßen) Leistungstyps für einen behinderten Menschen möglich. Andererseits ist mit der Bestimmung der HBG auch keine eindeutige Zuordnung des Leistungstyps mehr zu treffen (T 204, Ansicht 45).

So dient auch der sog. „Berliner Vorbogen“, der im Zusammenhang mit dem HMB-W-Verfahren (T 199) als landesspezifischer Teil zur Anwendung kommt, lediglich zur Feststellung, dass ein ambulantes Angebot in Form einer Wohngemeinschaft anstelle einer stationären Heimunterbringung gewünscht ist. Damit findet zwar das Wunsch- und Wahlrecht eines behinderten Menschen (§ 9 SGB IX) Berücksichtigung und es wird den Intentionen der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen entsprochen, jedoch kann hiermit keine Auswahl des passenden Leistungstyps I, II oder III erfolgen.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung stellt den bezirklich zuständigen Fallmanagern/Fallmanagerinnen für Praxisentscheidungen ein „**Handbuch für das Fallmanagement in der Eingliederungshilfe nach SGB XII (Sozialämter)**“ zur Verfügung. Auch im Handbuch gibt es keine konkreten Informationen zur Auswahl des passenden Leistungstyps. Darüber hinaus liegt hier sogar eine fehlerhafte Darstellung der Grundzüge des HMB-W-Verfahrens vor.

- 206 Obwohl Referenzwerte kalkuliert wurden und für Vergütungsvereinbarungen zur Verfügung stehen, führt die mangelnde Eindeutigkeit der Zuordnung bedarfsgemäßer Hilfen zur Vereinbarung von **ungerechtfertigt hohen Vergütungen** und zu entsprechend höheren Ausgaben der Bezirksämter.

Unter den im Jahr 2011 geschlossenen 268 Vereinbarungen für Wohngemeinschaften (T 197) waren 40 zum Leistungstyp III, im Jahr 2012 gab es hierzu 43 Vereinbarungen. Aufgrund der festgestellten Strukturängel und der nicht eindeutigen Zuordenbarkeit von HBG zu einem bestimmten Leistungstyp hätten die Plätze dieser Wohngemeinschaften ebenso auch im Leistungstyp II bedarfsgemäß vereinbart und belegt werden können. Die für 268 Plätze erfolgten Zuordnungen zum Leistungstyp III stellen somit einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar, soweit sie das „Maß des Notwendigen“ an Leistung überschreiten (§ 76 Abs. 1 SGB XII) und zu **nicht gerechtfertigten zusätzlichen Ausgaben** für das Land Berlin als (Kosten-)Träger der Sozialhilfe führen. In Abhängigkeit von dem im jeweiligen Einzelfall berücksichtigten Hilfebedarf (HBG II bis IV) fallen jährlich zusätzliche Ausgaben **von 1,8 Mio. € bis zu 2,9 Mio. €** gegenüber einer Zuordnung zum Leistungstyp II an. Bei einem Vergleich mit dem Leistungstyp I sind die Differenzen entsprechend höher.

- 207 Der Rechnungshof hat in seine Prüfung stichprobenweise Vereinbarungen für einzelne Wohngemeinschaften einbezogen. Dabei hat er festgestellt, dass in einigen Fällen für bereits bestehende Wohngemeinschaften Neuvereinbarungen in den Jahren 2010/2011 aufgrund von **Höherstufungen/ Umwidmungen des Leistungstyps von II nach III** getroffen wurden. Die Änderungen erfolgten jeweils auf Antragstellung des Trägers der Wohngemeinschaften.

In einem Fall plante ein Träger für zwei Wohngemeinschaften des Leistungstyps II mit je sechs Plätzen aufgrund steigender Mietkosten einen Umzug. Am neuen Standort eröffnete der Träger dann drei Wohngemeinschaften (als Verbund mit insgesamt 15 Plätzen). Zuvor war durch den Träger in Abstimmung mit der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung auf der Basis der Leistungsbeschreibungen für den Leistungstyp III eine neue Konzeption erarbeitet und abgestimmt worden. Für die drei neuen Wohngemeinschaften wurden zum 1. März 2010 neue Vereinbarungen für den Leistungstyp III getroffen, die Vergütungen wurden auf der Basis der je HBG höheren Referenzwerte für diesen Leistungstyp angepasst. Anhand der in der Senatsverwaltung vorliegenden Unterlagen einschließlich der von den Trägern jährlich zu erstellenden Qualitätsberichte lässt sich nicht nachvollziehen, warum die bereits zuvor im Leistungstyp II zweckmäßig und ausreichend betreuten Menschen nur durch den Umzug in die neuen Wohngemeinschaften dem Leistungstyp III zuzuordnen sind. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich der individuelle Hilfebedarf (HBG) eines Bewohners/einer Bewohnerin verändert hat oder eine Neueinstufung veranlasst wurde.

In weiteren Fällen wurde von Trägern betreuter Wohngemeinschaften zur Begründung von Höherstufungen des Leistungstyps II angeführt, dass die Personalausstattung des Leistungstyps II nicht für die Deckung des Hilfebedarfs der dort lebenden Klienten ausreiche und bereits mehr Personal vorgehalten werde. So wurde auch auf den Bedarf von Betreuungspräsenz über den ganzen Tag hinweg verwiesen, obwohl die Leistungsbeschreibungen grundsätzlich auf eine „externe Tagesstruktur“ der betreuten Menschen abstellen und keine „Rund-um-die-Uhr-Betreuung“ erforderlich ist (T 198). Ungeachtet dessen sind auch in diesen Fällen neue Konzeptionen für den Leistungstyp III erarbeitet und vereinbart worden.

Der Rechnungshof sieht die Höherstufungen/Umwidmungen des Leistungstyps als nicht begründet an und hat diese Einzelvereinbarungen beanstandet. In den geprüften Fällen sind aufgrund der Neuvereinbarungen des Leistungstyps mit entsprechend **höheren Vergütungen je HBG** jährlich **zusätzliche Ausgaben von 28 000 € bis zu 140 000 € je Wohngemeinschaft** (bzw. je Wohngemeinschaftsverbund) zu entrichten.

- 208 Die Anzahl der Vereinbarungen für Wohngemeinschaften und der vorgehaltenen Plätze ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Im Zeitraum 2005 bis 2012 hat sich die Gesamtzahl der vereinbarten Plätze aller drei Leistungstypen von 1 105 um 33 v. H. auf 1 467 erhöht.

**Ansicht 46: Anzahl vereinbarter Wohngemeinschaften (WG) und Plätze je Leistungstyp**

Stichtag	Leistungstyp I		Leistungstyp II		Leistungstyp III	
	WG	Plätze	WG	Plätze	WG	Plätze
03.01.2005	25	128	177	872	23	105
25.04.2012	25	137	208	1 062	43	268

Während in diesem Zeitraum beim Leistungstyp I die Platzzahl nur geringfügig um 7 v. H. angestiegen ist, hat sich beim Leistungstyp II die Anzahl um 22 v. H. erhöht. Der Anstieg der beim Leistungstyp III vorgehaltenen Plätze ist im gleichen Zeitraum mit 155 v. H. am höchsten.

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs vermitteln den Eindruck, dass dieser hohe Anstieg der Plätze beim Leistungstyp III neben dem fachlichen Aspekt in hohem Maße die **finanziellen Interessen der Träger** der Wohngemeinschaften berücksichtigt. Aufgrund der bestehenden Nachfrage nach ambulanter Betreuung in Wohngemeinschaften und der dargelegten fehlenden Eindeutigkeit bei der Zuordnung des für den Einzelfall passenden Leistungstyps stellt es für die Träger im Regelfall kein Problem dar, vorhandene Angebote im Leistungstyp III zu belegen.

Für den vom Rechnungshof modellhaft berechneten Fall, dass die vereinbarten 208 Wohngemeinschaften des Leistungstyps II ebenfalls höhergestuft würden, wären damit in Abhängigkeit von den ermittelten HBG der betreuten Menschen zusätzliche Ausgaben von **bis zu 11 Mio. € jährlich**



verbunden, ohne dass im Einzelfall für einen behinderten Menschen der individuelle Hilfebedarf überhaupt höher eingestuft würde.

- 209 Der Rechnungshof hat ergänzend zu seiner Prüfung bei der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung seine Erhebungen stichprobenweise auf ausgewählte Bezirksamter, Geschäftsbereich Soziales, ausgedehnt. Er hat dabei festgestellt und gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass die Bezirke über die aufgrund der Leistungsbeschreibungen aus dem Jahr 2003 beim Leistungstyp Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung eingetretenen Veränderungen nur unzureichend informiert worden sind. Hinreichende Kriterien für eine zusätzliche Unterscheidung nach den Leistungstypen I, II und III neben der Hilfebedarfsgruppeneinteilung fehlen.

Sämtliche in Berlin bereits auf der Basis der älteren Leistungsbeschreibungen bestehenden Wohngemeinschaften (mit ihren Bewohnern/Bewohnerinnen) wurden gemäß den Ankündigungen der Senatsverwaltung (T 200) in die Leistungstypen I, II und III umgewidmet. Dabei erfolgte die neue Zuordnung auf Vorschlag des jeweiligen Trägers der Wohngemeinschaften in Abstimmung mit dem Fachreferat bei der Senatsverwaltung. Diese neuen Formen der Leistungsgewährung für die behinderten Menschen in den Wohngemeinschaften erfolgten ohne Beteiligung der für die Gewährung und Finanzierung der Eingliederungshilfe zuständigen Bezirksamter. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen als gravierenden Verstoß gegen die Grundsätze des Sozialhilferechts, hier insbesondere gegen §§ 9 und 17 Abs. 2 SGB XII, sowie als Verstoß gegen die §§ 3 Abs. 2 bzw. 4 AZG beanstandet. Die Prüfung des Bedarfs und die Entscheidung über das Erfordernis und den Leistungsumfang sind Aufgaben der Bezirke als Träger der Sozialhilfe (Bezirksaufgaben). Der Rechnungshof geht davon aus, dass dem Land Berlin durch die Entscheidungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung finanzieller Schaden entstanden ist.

Die Senatsverwaltung hat inhaltlich nicht Stellung genommen.

- 210 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung
- Leistungsbeschreibungen vereinbart hat, deren vorgegebene Struktur für Leistungsangebote in Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung (mit den Leistungstypen I, II und III) im Zusammenhang von Leistungstyp und HBG nicht ausreichend begründet, nicht transparent und nicht eindeutig ist,
  - Regelungen vereinbart hat, die auch bei vorheriger Ermittlung der HBG im Einzelfall nicht geeignet sind, den Leistungsberechtigten Hilfeleistungen in Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung bedarfsgemäß zuzuordnen sowie Vergütungen angemessen und leistungsgerecht zu verein-

baren und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen,

- aufgrund von Mängeln in den seit dem Jahr 2003 getroffenen Vereinbarungen verursacht hat, dass für das Land Berlin als Träger der Sozialhilfe in erheblichem Umfang ungerechtfertigte zusätzliche Ausgaben angefallen sind und weiterhin entstehen,
- für die Bezirksämter aufgrund der Strukturmängel sowie mangelhafter Kommunikation und falscher Darstellung im Handbuch für Fallmanager/-innen keine eindeutigen Regelungen für ein Verfahren zur Bestimmung des passenden Leistungstyps zur Verfügung gestellt hat.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales**

- **im Zusammenwirken mit den Vertragspartnern des BRV umgehend eindeutige, nachvollziehbare und für die Praxis handhabbare Regelungen zur Bedarfsdeckung und Differenzierung von Leistungsangeboten im Bereich der Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung erarbeitet,**
- **dafür sorgt, dass diese neu zu schaffenden Regelungen auch die Vereinbarungen von leistungsgerechten und angemessenen Vergütungen ermöglichen, sowie**
- **die Bezirksämter umfassend und rechtzeitig informiert und die erforderlichen Korrekturen im Handbuch für das Fallmanagement vornimmt.**



## F. Stadtentwicklung und Umwelt

### 1. Finanzielle Nachteile Berlins in Millionenhöhe infolge erheblicher Mängel bei der Umsetzung des Verkehrsvertrages mit der S-Bahn Berlin GmbH

*Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hätte für die Jahre 2005 bis 2009 bei konsequenter Umsetzung der im Verkehrsvertrag mit der S-Bahn Berlin GmbH vereinbarten Sanktionsmöglichkeiten den finanziellen Beitrag Berlins an das Verkehrsunternehmen um weitere 2,8 Mio. € kürzen können. Zudem liegt nur für das Jahr 2008 eine Schlussabrechnung an die S-Bahn Berlin GmbH vor. Die von der Senatsverwaltung mit der S-Bahn Berlin GmbH geschlossenen Vergleichsverträge sind für Berlin unwirtschaftlich.*

- 211 Die Länder Berlin und Brandenburg haben am 27. August 2004 mit der S-Bahn Berlin GmbH rückwirkend zum 1. Januar 2003 einen **Verkehrsvertrag über die Bedienung der Strecken im S-Bahn-Verkehr der Region Berlin/Brandenburg** bis zum Jahr 2017 geschlossen und damit Verkehrsleistungen bei dem Unternehmen entgeltlich bestellt. Die S-Bahn Berlin GmbH hat sich im Gegenzug verpflichtet, ein bestimmtes, fahrplanmäßig festgelegtes Verkehrsangebot zu erbringen und dabei eine kontinuierlich hohe Qualität zu gewährleisten.

Nach dem Verkehrsvertrag entfällt der jährliche Beitrag der Länder als Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) an die S-Bahn Berlin GmbH anteilig für jeden nicht gefahrenen Zugkilometer, Ausnahmen sind baubedingte Zugausfälle. Darüber hinaus sind die Aufgabenträger berechtigt, ihren jährlichen finanziellen Beitrag bei mangelhafter Erfüllung definierter Qualitätsmerkmale, insbesondere bei Nichteinhaltung des Pünktlichkeitsgrades, zu mindern (**Malusregelung**). Zur Senkung des Pünktlichkeitsgrades führen die unplanmäßig ausgefallenen und die um mehr als drei Minuten verspäteten Züge. Nicht als verspätet bzw. ausgefallen gelten Züge, die infolge höherer Gewalt im Sinne des Haftpflichtgesetzes bzw. durch Eingriffe oder Beeinträchtigungen des S-Bahn-Verkehrs durch Dritte verspätet oder ausgefallen sind.

Der Verkehrsvertrag sieht weiter vor, dass die Länder nach Ablauf eines jeden Kalenderjahres und Vorlage aller Nachweise durch die S-Bahn Berlin GmbH eine Schlussabrechnung legen. In ihr werden die finanziellen Beiträge der Länder für die S-Bahn Berlin GmbH für das abgelaufene Jahr berechnet und mögliche Über- oder Unterzahlungen festgestellt. Mit der Abrechnung und Kontrolle des Verkehrsvertrages haben die Länder Berlin und Brandenburg die VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH (VBB GmbH) beauftragt.

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Verkehrsvertrages mit der S-Bahn Berlin GmbH bei der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung geprüft und dabei den Schwerpunkt auf die Umsetzung der vertraglichen Regelungen während der ersten Phase der sog. S-Bahn-Krise bis zum Abschluss des Änderungsvertrages zum Verkehrsvertrag im Jahr 2010 gesetzt.

- 212 Seit Ende 2005 kam es wiederholt und teilweise über längere Zeiträume zu gravierenden **Verspätungen und Zugausfällen** bei der S-Bahn Berlin GmbH. Das Verkehrsunternehmen begründete dies insbesondere mit **witterungsbedingten Einflüssen** und berief sich in seinen monatlichen Liefernachweisen auf den Grundsatz der höheren Gewalt. Die verspäteten oder ausgefallenen Züge sollten nach Auffassung der S-Bahn Berlin GmbH für den Zeitraum der witterungsbedingten Einflüsse nicht in die Bewertung des Pünktlichkeitsgrades einbezogen werden. Die VBB GmbH bat die Senatsverwaltung hierzu um Entscheidung. Dabei machte die VBB GmbH deutlich, dass nach ihrer Auffassung die bekannten Störungskategorien (vereiste Türen und Fahrsperrern, vereiste Weichen, Schienenbrüche und nicht ausreichend bemessener Bestand an betriebsbereiten Zügen) vollständig bzw. ganz überwiegend in den Verantwortungsbereich der S-Bahn Berlin GmbH fielen und somit nicht Folge höherer Gewalt seien. Die Senatsverwaltung traf entgegen der von der VBB GmbH wiederholten Bitte keine Entscheidung zu der Frage, wann die verkehrsvertragliche Regelung zu höherer Gewalt bei witterungsbedingten Störungen Anwendung findet, und hat dies bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs auch nicht nachgeholt. Zur Anwendung der im Verkehrsvertrag vorgesehenen Malusregelung bei Nichteinhaltung des Pünktlichkeitsgrades kam es daher nicht, der jährliche finanzielle Beitrag des Landes Berlin blieb unverändert.

Höhere Gewalt im Sinne des Haftpflichtgesetzes ist ein betriebsfremdes, von außen durch elementare Naturkräfte oder durch Handlungen dritter Personen herbeigeführtes Ereignis, das nach menschlicher Einsicht und Erfahrung unvorhersehbar ist, mit wirtschaftlich erträglichen Mitteln auch durch äußerste, nach der Sachlage vernünftigerweise zu erwartende Sorgfalt nicht verhütet oder unschädlich gemacht werden kann und auch nicht wegen seiner Häufigkeit vom Betriebsunternehmen in Kauf zu nehmen ist (OLG Celle, Urteil vom 13.04.2011, 14 U 146/10, Rn. 7). Auf der Grundlage dieser Definition und der diesbezüglichen Rechtsprechung - das OLG Celle sieht in dem zitierten Urteil einen infolge eines Orkantiefs auf die Schienen gestürzten Baum nicht als Ereignis höherer Gewalt an - sind schwierige Witterungsverhältnisse nur in seltenen Ausnahmefällen als höhere Gewalt zu bewerten. Der Rechnungshof hält daher die Auffassung der VBB GmbH für zutreffend.

- 213 Im Jahr 2007 wurde der S-Bahn-Verkehr von Juli bis November tageweise bestreikt. In den Leistungsnachweisen für die vom **Streik** betroffenen Monate hatte die S-Bahn Berlin GmbH die streikbedingten Auswirkungen auf den Pünktlichkeitsgrad vollständig selbst vertreten und sich nicht auf den Grundsatz der höheren Gewalt berufen. Die VBB GmbH vertrat gegenüber

der S-Bahn Berlin GmbH und der Senatsverwaltung gleichfalls die Auffassung, dass dieser Streik nicht als höhere Gewalt zu bewerten sei. Ein Dissens über die Abrechnung der Leistungen für die vom Streik betroffenen Monate lag demzufolge nicht vor. Gleichwohl entschied die Senatsverwaltung im Frühjahr 2008 ohne Begründung, dass der Streik als höhere Gewalt zu bewerten und somit für die streikbedingt ausgefallenen Züge die Malusregelung für die Nichteinhaltung des Pünktlichkeitsgrades nicht anzuwenden sei.

214 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung trotz der gut begründeten Rechtsauffassung der VBB GmbH zur Auslegung des Verkehrsvertrages bei schwierigen Witterungsverhältnissen und bei Streik keine entsprechenden Konsequenzen gezogen hat. Vielmehr hat die Senatsverwaltung sich zu der von der VBB GmbH wiederholt gestellten Frage, wann die verkehrsvertragliche Regelung zu höherer Gewalt bei witterungsbedingten Störungen Anwendung findet, nicht positioniert. Zudem hat die Senatsverwaltung ihre von der VBB GmbH abweichende Rechtsauffassung zum Thema Streik nicht in nachvollziehbarer Weise dokumentiert. Insgesamt hat die Senatsverwaltung dadurch die Position des Landes als Aufgabenträger des Berliner ÖPNV gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH geschwächt. Nach den vorliegenden Berechnungen der VBB GmbH hätte das Land Berlin seinen finanziellen Beitrag bei **Anwendung der Malusregelung** für die Nichteinhaltung des Pünktlichkeitsgrades aufgrund der Witterung um rd. 1,84 Mio. € und aufgrund des Streiks um weitere 962 000 € und damit insgesamt um rd. 2,8 Mio. € mindern müssen.

215 Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass die Kritik des Rechnungshofs an der nicht konsequent durchgesetzten Malusregelung in den Fällen witterungsbedingter Leistungsstörungen bei rein rechtlicher Betrachtung nachvollziehbar sei. Im Interesse einer langfristigen, guten Vertragsbeziehung habe die Senatsverwaltung entschieden, die zwischen ihr und der S-Bahn Berlin GmbH bestehende Meinungsverschiedenheit nicht streitig zu klären. Allerdings sei die aus der Anwendung der Malusregelung resultierende Forderung in dem von den Ländern und der S-Bahn Berlin GmbH im Jahr 2008 geschlossenen verwaltungsgerichtlichen Vergleich berücksichtigt worden. Zudem habe die Senatsverwaltung inzwischen im Sinne der Auffassung des Rechnungshofs die Abrechnungspraxis verschärft und die witterungsbedingten Störungen als pünktlichkeitsrelevant miterfasst. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, in künftigen Verkehrsverträgen den Begriff der höheren Gewalt eindeutig zu definieren.

Zu der Frage, ob streikbedingte Störungen in die Pünktlichkeitsstatistik einfließen, hat die Senatsverwaltung ausgeführt, sie habe Streik entgegen der Auffassung der VBB GmbH als höhere Gewalt gewertet und sehe sich in dieser Auffassung durch zwei aktuelle Entscheidungen des Bundesgerichtshofs (Urteile vom 21.08.2012, X ZR 138/11 und X ZR 146/11) bestätigt.

- 216 Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen aufrecht. Die Aussage der Senatsverwaltung, sie habe die aus der Anwendung der Malusregelung bei witterungsbedingten Störungen resultierende Forderung in dem im Jahr 2008 geschlossenen gerichtlichen Vergleich berücksichtigt, ist mangels transparenter Dokumentation nicht nachvollziehbar. Soweit die Senatsverwaltung die im Jahr 2007 aufgetretenen streikbedingten Störungen entgegen der von der VBB GmbH und der S-Bahn Berlin GmbH selbst vertretenen Auffassung im Frühjahr 2008 als Ereignisse höherer Gewalt und somit als nicht pünktlichkeitsrelevant angesehen hat, ist diese Entscheidung in den Akten nicht erläutert. Einer Erläuterung hätte es erst recht deswegen bedurft, weil laut einem Vermerk des Justizariats der Senatsverwaltung vom April 2008 deutlich überwiegende Gründe dafür sprechen, streikbedingte Störungen nur dann als Ereignis höherer Gewalt zu werten, wenn sie von Betriebsfremden ausgehen. Die S-Bahn Berlin GmbH wurde im Jahr 2007 jedoch von eigenen Mitarbeitern bestreikt. Die neuen Entscheidungen des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 2012 betreffen die (europarechtliche) Fluggastrechteverordnung. Der Bundesgerichtshof sieht bezüglich des Begriffs der außergewöhnlichen Umstände im Sinne von Artikel 5 Abs. 3 Fluggastrechteverordnung keinen erheblichen Unterschied zwischen Streiks Betriebsfremder und eigener Mitarbeiter. Ob diese Aussage unterschiedslos auf den Begriff der höheren Gewalt übertragbar ist, erscheint zweifelhaft, zumal wenn es wie im Fall des Verkehrsvertrages um vertragliche Regelungen auf dem Gebiet der öffentlichen Daseinsvorsorge geht. Umso erforderlicher ist es, die Anwendung der Malusregelung bei streikbedingten Leistungsstörungen im künftigen Verkehrsvertrag eindeutig zu regeln.
- 217 Für die Jahre 2004 bis 2007 und 2009 wurden entgegen dem Verkehrsvertrag keine endgültigen Schlussabrechnungen an die S-Bahn Berlin GmbH gelegt. Die VBB GmbH hatte für die betreffenden Jahre jeweils vorläufige Schlussrechnungen erstellt. Als Begründung für die fehlenden Schlussabrechnungen gab die Senatsverwaltung Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien an. Lediglich für das Jahr 2008 liegt eine endgültige Schlussabrechnung vor, der jedoch von der S-Bahn Berlin GmbH widersprochen wurde. Die **fehlenden bzw. strittigen Schlussabrechnungen** wurden schließlich durch den gerichtlichen Vergleich vom 12. September 2008 für die Jahre 2003 bis 2007 und durch die Vereinbarung vom 8. Oktober 2010 für die Jahre 2008 und 2009 ersetzt.
- 218 Der **verwaltungsgerichtliche Vergleich** zwischen dem Land Berlin und der S-Bahn Berlin GmbH vom 12. September 2008 erfasste auch mehrere klärungsbedürftige Sachverhalte, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Verkehrsvertrages entstanden waren. Darunter befanden sich Rückzahlungsansprüche des Landes aufgrund von nicht gefahrenen Zugkilometern.

Das Land Berlin und die S-Bahn Berlin GmbH einigten sich in dem Vergleich u. a. wie folgt:

- Das Land Berlin verzichtet auf die Geltendmachung möglicher Rückzahlungsansprüche für den Zeitraum 2003 bis 2007.
- Die S-Bahn Berlin GmbH verpflichtet sich, vom Jahr 2012 an bis einschließlich 2017 zusätzliche Verkehrsleistungen, u. a. für die Anbindung an den Flughafen BER, ohne zusätzliches Bestellerentgelt Berlins zu erbringen (sog. Mehrleistungspaket).
- Die S-Bahn Berlin GmbH verpflichtet sich, beginnend vom Jahr 2008 an bis 2017 mobile Kundenbetreuer einzusetzen sowie in den Jahren 2011 und 2012 alle Vertriebsautomaten im S-Bahnnetz gegen eine Generation neuer kunden- und bedienfreundlicher Geräte auszutauschen.

Die Senatsverwaltung hatte die einzelnen Positionen des Vergleichs mit der S-Bahn Berlin GmbH monetär bewertet und die jeweiligen Beträge gegenübergestellt. Der Rechnungshof hat diese Gegenüberstellung nachvollzogen und ist bei den folgenden Vergleichspositionen auf erheblich abweichende Ergebnisse gekommen:

- Die Bewertung des Rückzahlungsanspruchs für die Jahre 2003 bis 2007 mit 7,23 Mio. € für das Land Berlin entspricht nicht den von der VBB GmbH erstellten vorläufigen Schlussabrechnungen sowie dem eigenen Ansatz der Senatsverwaltung vor den Vergleichsverhandlungen, der noch einen Rückzahlungsanspruch von 10 Mio. € ausweist. Die Differenz beträgt 2,77 Mio. €.
- Die Senatsverwaltung hat bei ihrer monetären Bewertung des Mehrleistungspakets einen höheren Preis pro Zugkilometer als den bisher gültigen zugrunde gelegt, da sie den bis zum Jahr 2017 vereinbarten und von der S-Bahn Berlin GmbH bisher gewährten Rabatt nicht berücksichtigt hat. Der von der Senatsverwaltung ermittelte Wert des Mehrleistungspakets der S-Bahn Berlin GmbH ist daher um ca. 7,61 Mio. € zu mindern.
- Der Einsatz mobiler Kundenbetreuer sowie der Austausch aller Vertriebsautomaten sind bei der monetären Bewertung des Vergleichs mit der S-Bahn Berlin GmbH zu Unrecht berücksichtigt worden. So umfassen die Aufgabengebiete der mobilen Kundenbetreuer Leistungen, die die S-Bahn Berlin GmbH aufgrund des Verkehrsvertrages ohnehin erbringen muss (z. B. Störungsmanagement und Reisendeninformation). Dies sind demzufolge keine zusätzlichen Tätigkeiten. Ferner hatte die S-Bahn Berlin GmbH bereits vor Jahren die Bahnsteigaufsicht aus Kostengründen eingespart, sodass auch die Senatsverwaltung die Weiterbeschäftigung der freigesetzten Zugabfertiger als mobile Kundenbetreuer zunächst als Aufgabe der S-Bahn Berlin GmbH und daher nicht als zulässigen Gegenstand des Vergleichs mit dem Land Berlin bewertet hatte. Ihre Vertriebstechnik und insbesondere den Austausch der Vertriebsautomaten hat die S-Bahn Berlin GmbH auch nach Ansicht der VBB GmbH selbst zu finanzieren, da sie gemäß Verkehrsvertrag den Vertrieb über Fahrausweis-

automaten auf eigene Rechnung und in eigener Verantwortung durchführt. Im Ergebnis stellen diese angebotenen Leistungen der S-Bahn Berlin GmbH für das Land Berlin keinen im Rahmen des Vergleichs berücksichtigungsfähigen Vorteil dar.

- 219 Die **Vereinbarung** vom 8. Oktober 2010 diene ausdrücklich der vergleichsweisen **endgültigen Abrechnung der Vertragsjahre 2008 und 2009**. In der Vereinbarung wird u. a. ein Teilbetrag von rd. 171 000 € genannt, von dessen Geltendmachung das Land Berlin „zunächst“ entschieden habe abzusehen, da dieser sich auf von der S-Bahn Berlin GmbH bestrittene Mängel beziehe. Der Teilbetrag ist, wie die Auswertung der Vereinbarung ergeben hat, von dieser nicht erfasst. Es ist nicht ersichtlich, dass die Senatsverwaltung zu einem späteren Zeitpunkt entschieden hätte, wie mit der Forderung endgültig verfahren wird. Die Vereinbarung sieht demgegenüber für das Jahr 2008 eine Zahlung des Landes Berlin an die S-Bahn Berlin GmbH von rd. 910 000 € vor. Dieser Betrag entspricht einer Energiekostenforderung der S-Bahn Berlin GmbH für das Jahr 2008. Offensichtlich wurde diese Forderung in der Vereinbarung voll berücksichtigt, obwohl ausweislich des die Vereinbarung erläuternden internen Vermerks der Senatsverwaltung ein im Auftrag der VBB GmbH tätiger Rechtsanwalt diese Forderung als unbegründet eingeschätzt hatte. Eine Begründung der Senatsverwaltung für die volle Berücksichtigung der Energiekostenforderung fehlt.
- 220 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für die Jahre 2004 bis 2007 und 2009 nicht dafür gesorgt hat, dass endgültige Schlussabrechnungen an die S-Bahn Berlin GmbH gelegt wurden. Die Senatsverwaltung hat schließlich die fehlenden Schlussabrechnungen durch zwei Vergleichsverträge ersetzt. Die den Vergleichen zugrunde liegenden Erwägungen sind jedoch nicht hinreichend dokumentiert. Es bleibt daher unklar, ob Rückforderungsansprüche des Landes Berlin aus dem Verkehrsvertrag in den Vergleichsverträgen angemessen berücksichtigt wurden. Die Vergleichsverträge sind zudem für das Land Berlin unwirtschaftlich, da nicht bzw. nur eingeschränkt werthaltige Positionen des Verkehrsunternehmens zur Anrechnung kamen.
- 221 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass Schlussabrechnungen von der VBB GmbH fristgerecht erstellt worden seien. Die Senatsverwaltung habe die Abrechnungen lediglich in strittigen Fragen offen gelassen und diese im Rahmen des im Jahr 2008 geschlossenen Vergleichs insgesamt geregelt. Der Vergleich sei entgegen der Auffassung des Rechnungshofs nicht unwirtschaftlich. Sowohl der Verzicht auf den Rabatt bei den Mehrleistungskilometern als auch der Einsatz mobiler Kundenbetreuer und der Austausch der Vertriebsautomaten seien nicht weiter verhandelbar gewesen. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, künftig im Rahmen der personellen Ressourcen bei Vergleichsverhandlungen dafür Sorge zu tragen, dass Erwägungen, die für eine bestimmte Wertung maßgeblich sind, besser dokumentiert werden.



222 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Der Verkehrsvertrag bestimmt, dass nach Ablauf eines jeden Kalenderjahres von den Aufgabenträgern eine Schlussabrechnung gelegt wird. Dies bedeutet, dass die Schlussabrechnung der S-Bahn Berlin GmbH ohne Auslassung strittiger Positionen in unterschriebener und somit endgültiger Form tatsächlich übermittelt wird. Nur dann ist nachvollziehbar, welche Rückforderungsansprüche gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH geltend gemacht werden. Der rabattierte Zugkilometerpreis war im Verkehrsvertrag fest vereinbart. Warum die Senatsverwaltung im Rahmen der Vergleichsverhandlungen einen höheren Preis anerkannt hat, ist weiterhin nicht nachvollziehbar. Ebenso enthält der Verkehrsvertrag Regelungen zur Einhaltung von Qualitätsstandards. Der Ersatz von zuvor reduzierten Serviceleistungen stellt lediglich den im Verkehrsvertrag vereinbarten Zustand wieder her und ist somit keine im Verhandlungswege erreichte Mehrleistung der S-Bahn Berlin GmbH. Gleiches gilt für einen funktionierenden Fahrkartenvertrieb. Eine nachvollziehbare Dokumentation der wesentlichen Erwägungen gehört schließlich auch bei Vergleichen zu einer wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln.

Den Feststellungen des Rechnungshofs zu der im Jahr 2010 geschlossenen Vereinbarung ist die Senatsverwaltung nicht entgegengetreten.

223 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung den Verkehrsvertrag mit der S-Bahn Berlin GmbH mangelhaft umgesetzt hat. Insbesondere hat die Senatsverwaltung die vertraglichen Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung des vereinbarten Pünktlichkeitsgrades nicht konsequent angewendet. Außerdem hat die Senatsverwaltung anstelle der nach dem Verkehrsvertrag vorgesehenen Schlussabrechnungen zwei Vergleiche mit der S-Bahn Berlin GmbH geschlossen, die teilweise intransparent und zudem für das Land Berlin unwirtschaftlich sind. Insgesamt sind dem Land Berlin durch die mangelhafte Umsetzung des Verkehrsvertrages Nachteile in Millionenhöhe entstanden.

#### **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt**

- **die im Verkehrsvertrag vorgesehene Malusregelung bei Qualitätsmängeln gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH konsequent anwendet,**
- **eine einheitliche, die Interessen Berlins berücksichtigende Rechtsauffassung zum Thema höhere Gewalt mit der von ihr beauftragten VBB GmbH erarbeitet, gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH vertritt und in künftigen Verträgen eindeutige Regelungen trifft,**
- **Schlussabrechnungen gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH vertragsgemäß legt sowie**

- Vergleichsverträge zur abschließenden Abrechnung von Vertragsjahren nur schließt, wenn dies für Berlin zweckmäßig und wirtschaftlich ist, und dabei die wesentlichen Verhandlungspositionen und Gründe nachvollziehbar dokumentiert.

## 2. Erhebliche Versäumnisse sowie rechtswidrige und unwirtschaftliche Entscheidungen bei der Planung und Errichtung einer Straßenbahnstrecke

*Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt verfolgt den Neubau einer Straßenbahnstrecke vom Alexanderplatz zum Kulturforum. Im Jahr 2000 hat sie für diese Verkehrsverbindung ohne den vorgeschriebenen Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsnachweis, ohne Planfeststellung und ohne ordnungsgemäße Planungsunterlagen Gleisanlagen auf einer Länge von 530 m für 1,85 Mio. € in die Leipziger Straße eingebaut. Die Gleisanlagen sind bis heute nicht nutzbar und verursachen Unterhaltungskosten. Obwohl sie an dem Neubau der Straßenbahnstrecke festhält, hat die Senatsverwaltung entscheidend daran mitgewirkt, dass im Jahr 2010 in dem für die Straßenbahn vorgesehenen Mittelstreifen der Potsdamer Straße für mehr als 2 Mio. € der „Boulevard der Stars“ errichtet wurde. Die unter ihrem maßgeblichen Einfluss gestaltete bauliche Anlage ist mit dem Betrieb einer Straßenbahn nicht vereinbar und müsste mit zusätzlichem finanziellen Aufwand wieder zurückgebaut werden, wenn das Straßenbahnvorhaben umgesetzt wird.*

### Anlass und Prüfungsgegenstand

224

Der Senat verfolgt seit den 1990er Jahren den Neubau einer Straßenbahnstrecke vom Alexanderplatz zum Kulturforum.<sup>25</sup> Die für Bauen, Stadtentwicklung und Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat im Jahr 2000 im Zuge des Ausbaus der Leipziger Straße im Abschnitt Mauerstraße bis Potsdamer Platz für 1,85 Mio. € Straßenbahngleise verlegt, die bislang nicht an das Schienennetz angeschlossen sind. Aufgrund einer veränderten Prioritätensetzung wurde seit dem Jahr 2003 zunächst von Netzerweiterungen abgesehen.<sup>26</sup> Die Realisierung der Straßenbahnstrecke wurde deshalb auf einen Zeitpunkt nach dem Jahr 2006 verschoben, von der Senatsverwaltung aber nicht aufgegeben. Auf dem zur Errichtung der Gleisanlagen vorgesehenen Mittelstreifen der Potsdamer Straße ist in den Jahren 2010 und 2011 im Abschnitt Potsdamer Platz/Ebertstraße und

<sup>25</sup> vgl. Berichte des Senats an das Abgeordnetenhaus vom 10. Juni 1993 (Drs 12/3042) und vom 28. Mai 1999 (Drs 13/3785) sowie Planwerk Innenstadt vom 18. Mai 1999 (ABl. Nr. 41 vom 13.08.1999)

<sup>26</sup> vgl. Bericht des Senats an das Abgeordnetenhaus vom 15. April 2003 (Drs 15/1598)



Eichhornstraße/Ben-Gurion-Straße der „Boulevard der Stars“ für mehr als 2 Mio. € unter Verwendung von Fördermitteln aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als Erlebnisfläche angelegt worden. Die Senatsverwaltung beabsichtigt nunmehr, die Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum vom Jahr 2014 an zu bauen.

Der Rechnungshof hat diese Sachverhalte zum Anlass genommen zu prüfen, ob die Senatsverwaltung bei der Vorbereitung, Planung, Durchführung und Finanzierung des Straßenbahnstreckenbaus ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat.

### Förderung von Baumaßnahmen nach dem ÖPNV-Gesetz

225 Die Planung und Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist Aufgabe Berlins (§ 3 ÖPNV-Gesetz). Für Infrastrukturmaßnahmen des ÖPNV, wozu der Ausbau des Straßenbahnnetzes gehört, gewährt Berlin Zuwendungen zur Investitionsförderung aus den bereitgestellten Bundesfinanzhilfen sowie aus ergänzenden Landesmitteln nach Maßgabe des Haushalts. Hierzu hat die für den ÖPNV zuständige Senatsverwaltung einen Bedarfsplan und - auf dessen Grundlage - in Abstimmung mit den Planungen des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg jährlich fortzuschreibende Investitionsprogramme aufzustellen (§ 7 ÖPNV-Gesetz).

Obwohl durch die Senatsverwaltung nach den Ausweisungen in den Haushaltsplänen seit dem Jahr 1999 regelmäßig Haushaltsmittel (Zuschüsse) von mehr als 100 Mio. € jährlich für Infrastrukturmaßnahmen des ÖPNV verausgabt wurden, hat die Senatsverwaltung hierfür weder einen **Bedarfsplan** noch darauf beruhende jährliche **Investitionsprogramme** nach dem ÖPNV-Gesetz aufgestellt. Auch für den Neubau der Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum fehlt es an diesen vorgeschriebenen Planungsinstrumenten. Ungeachtet dessen hat die Senatsverwaltung insbesondere den Bau der Teilstrecke im Bereich Leipziger Straße (T 224) aus Zuschussmitteln finanziert.

Die Senatsverwaltung hat hierzu im Rahmen der Prüfung darauf verwiesen, dass ihr neben dem Nahverkehrsplan für die kurzfristige Planung und dem Stadtentwicklungsplan Verkehr für die mittel- und langfristige Planung ein weiteres Planwerk nicht sachgerecht erscheine. Außerdem hat sie angegeben, dass sie eine verwaltungsinterne Investitionsplanung für den ÖPNV aufstelle. Die Senatsverwaltung verkennt, dass die von ihr in Bezug genommenen Planungen die gesetzlich vorgeschriebenen Instrumente zur wirtschaftlichen Planung - insbesondere zur Bedarfsplanung - von Infrastrukturmaßnahmen des ÖPNV nicht ersetzen. Davon abgesehen, ist die Senatsverwaltung als rechtsgebundene Landesbehörde nicht befugt, sich über die gesetzlichen Vorgaben hinwegzusetzen. Das Fehlen der vorgeschriebenen Bedarfsplanung und darauf beruhender abgestimmter Investitionsprogramme birgt zudem das Risiko einer unwirtschaftlichen Verwendung der im Haushalt veranschlagten Fördermittel. Der Rechnungshof hat das vorschriftswidrige Handeln der Senatsverwaltung beanstandet.

## Neubau der Straßenbahnteilstrecke Leipziger Straße

- 226 Für Baumaßnahmen des Straßenbahnverkehrs sind nach dem Berliner Betriebe-Gesetz seit Anfang 1994 die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) selbst zuständig. Die BVG hatten im Jahr 1994 mit der Senatsverwaltung eine Vereinbarung zur Durchführung von Maßnahmen u. a. für die Straßenbahn geschlossen, wonach die Senatsverwaltung die „Projektverantwortung“ für die Errichtung von Neubauanlagen übernahm. Dazu gehörten insbesondere die Aufstellung und Einreichung der Finanzierungsunterlagen (Rahmenanträge, Bauplanungsunterlagen), die gesamte Bauplanung einschließlich der Genehmigungsplanung sowie die Bewirtschaftung des Projekts. Die Senatsverwaltung hatte die Leistungen auf der Grundlage der Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau - ABau) zu erbringen. Die Vereinbarung ist im Jahr 2008 beendet worden.
- 227 Die Leipziger Straße wurde von Juli 1999 bis Juni 2002 im Abschnitt Leipziger Platz bis Wilhelmstraße umgebaut. Die Senatsverwaltung hat im Januar 2000 entschieden, im Zuge dieses Umbaus vorsorglich Anlagen für den Straßenbahnverkehr zu errichten. Sie hat daraufhin von Mai 2000 bis Dezember 2000 in der Leipziger Straße im Abschnitt Mauerstraße bis Potsdamer Platz (jeweils etwa 75 m vor den Verkehrsknoten) für 1,85 Mio. € auf einer Länge von 530 m Doppelgleise im Fahrbahnbereich verlegt sowie Gründungen für Fahrleitungsabspannungen eingebaut. Diese **Teilbaumaßnahme** - für die die rechtlichen und planerischen Voraussetzungen nicht gegeben waren - hat zu den nachfolgend dargestellten wirtschaftlichen Nachteilen für Berlin geführt.
- 228 Betriebsanlagen für Straßenbahnen dürfen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist, eine Plangenehmigung erteilt wurde oder die Betriebsanlagen in einem Bebauungsplan ausgewiesen sind (§ 28 PBefG).

Die Senatsverwaltung hat die Straßenbahnanlagen im Bereich der Leipziger Straße eingebaut (T 227), ohne die planungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen zu haben. Auch zu einem späteren Zeitpunkt hat sie die **planungsrechtliche Zulässigkeit** der Betriebsanlagen **nicht hergestellt**. Die Senatsverwaltung hat damit gegen ihre Pflicht zu rechtmäßigem Verwaltungshandeln verstoßen. Mit der rechtswidrigen Durchführung der Baumaßnahme hat sie zudem unwirtschaftlich gehandelt, weil sie das Risiko eingegangen ist, im Ergebnis eines nachträglichen Planfeststellungsverfahrens bauliche Anpassungen an den bereits hergestellten Anlagen vornehmen zu müssen oder diese unter Umständen gar nicht nutzen zu können. Der Rechnungshof hat den rechtswidrigen und unwirtschaftlichen Einbau der Straßenbahngleisanlagen in der Leipziger Straße beanstandet.

- 229 Gemäß § 60 der Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen dürfen Betriebsanlagen für Straßenbahnen nur nach den von der technischen Aufsichtsbehörde geprüften **Bauunterlagen** gebaut werden. Zudem waren der Baumaßnahme nach der hier anzuwendenden ABau (T 226) von der Senatsverwaltung aufgestellte und von ihr baufachlich geprüfte **Bauplanungsunterlagen** (insbesondere Bauentwurf, Baubeschreibung, Kostenberechnung, Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne, Massen- und Mengenermittlung, Genehmigungsplanung) zugrunde zu legen.

Die Senatsverwaltung hat mit dem Bau der Straßenbahnteilstrecke begonnen (T 227), ohne dass hierzu insbesondere von der technischen Aufsichtsbehörde geprüfte Bauunterlagen und baufachlich geprüfte Bauplanungsunterlagen vorlagen. Im Februar 2001 - zwei Monate nach Abschluss der Bauarbeiten - hat die Senatsverwaltung Bauplanungsunterlagen für die Teilstrecke baufachlich geprüft. Die Senatsverwaltung ist damit das Risiko eingegangen, dass im Ergebnis einer erst nachträglichen Aufstellung und Prüfung der vorgeschriebenen Planungsunterlagen Änderungen an der hergestellten baulichen Anlage notwendig werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung eine Teilbaumaßnahme durchgeführt hat, obwohl zu Baubeginn die vorgeschriebenen geprüften Planungsunterlagen für den Neubau der Straßenbahnstrecke nicht vorlagen.

- 230 Der Neubau einer Straßenbahnstrecke (einschließlich der Errichtung von Teilstrecken) ist eine finanzwirksame Maßnahme, deren Wirtschaftlichkeit - insbesondere im Hinblick auf den Bedarf und die zur Deckung eines festgestellten Bedarfs gewählte Lösungsvariante - im Rahmen einer angemessenen **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** nachzuweisen ist (vgl. Jahresbericht 2011, T 255 ff. und T 269 ff.). Nach der von der Senatsverwaltung anzuwendenden ABau ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsanlage im Rahmen des Planungsverfahrens nach den AV § 7 LHO systematisch zu erbringen.

Die Senatsverwaltung hat weder vor dem Beginn der Bauarbeiten für die Errichtung der Teilstrecke (T 227) noch bis zum Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof im Rahmen einer ordnungsgemäßen systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen, dass ein Bedarf für den Neubau der Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum besteht und die gewählte Lösungsvariante wirtschaftlich ist. Demgegenüber hatte die Senatsverwaltung noch im Juli 1998 ausgeführt, „dass kurz- und mittelfristig keine Notwendigkeit für eine solche Straßenbahnstrecke gesehen wird, da der Verkehrsbedarf durch die U-Bahnlinie 2 in Verbindung mit Buslinien abgedeckt werden kann“. Ungeachtet dessen hat die Senatsverwaltung im Jahr 2000 eine Teilstrecke des Straßenbahnvorhabens hergestellt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für den Neubau der Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum den Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht durch eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch geführt, aber bereits eine Teilstrecke errichtet hat.

- 231 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebietet es, **Bauvorhaben**, die in einem sachlichen, örtlichen und zeitlichen Zusammenhang zueinander stehen, bereits in der Planungsphase eng aufeinander **abzustimmen**, um gegenseitige Behinderungen und unnötigen Doppelaufwand zu vermeiden.

Die Entscheidung der Senatsverwaltung, im Zuge des bereits begonnenen Umbaus der Leipziger Straße Doppelgleise für die Straßenbahn ohne ordnungsgemäße Planungsunterlagen einzubauen (T 229), hatte eine erhebliche Beeinträchtigung der bereits laufenden Straßenbaumaßnahme zur Folge, u. a. Änderungen im Bauablauf und in der Verkehrsorganisation. Zudem wurde in einem bereits hergestellten Fahrbahnabschnitt die bituminöse Fahrbahnkonstruktion auf einer Fläche von 500 m<sup>2</sup> wieder aufgebrochen, um die Gleisanlagen zu verlegen. Das unkoordinierte Vorgehen der Senatsverwaltung hat bei der Straßenbaumaßnahme Mehrkosten von 290 000 € verursacht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung den Einbau der Gleisanlagen nicht auf die laufende Straßenbaumaßnahme abgestimmt und dadurch Mehrkosten von 290 000 € verursacht hat.

- 232 Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sind die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken (vgl. Nr. 1 AV § 7 LHO).

Die Senatsverwaltung hat im Zuge des Neubaus der Teilstrecke für den Straßenbahnverkehr (T 227) im Mai 2000 vorsorglich den **Einbau schwingungsgedämmter Gleise** in Verbindung mit einer Spezialbettung des Gleissystems beauftragt. Ob diese besonders hochwertige und kostenintensive Bauausführung notwendig ist, hatte die Senatsverwaltung zuvor jedoch nicht untersucht. Einer erst nach Durchführung der Baumaßnahme beauftragten gutachterlichen Stellungnahme vom Januar 2002 zufolge liegen die aus dem Schienenverkehr zu erwartenden Schallimmissionen deutlich unter denen des Straßenverkehrs. Der Einbau spezieller, schwingungsgedämmter Gleise wurde von dem Gutachter demgemäß nicht gefordert. Die Senatsverwaltung hat die Mehrkosten für den Einbau schwingungsgedämmter Gleise gegenüber dem Einbau von Standardgleisen mit ca. 120 000 € (netto) angegeben.

Der Einbau schwingungsgedämmter Gleise war nicht notwendig. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung als unwirtschaftlich beanstandet.

- 233 Die von der Senatsverwaltung errichtete Straßenbahnteilstrecke wird von den BVG nicht übernommen, bis sie an das Schienennetz angebunden ist und in Betrieb genommen werden kann. Für die notwendige **Unterhaltung der Gleisanlagen** (Reinigung und Entwässerung) stellt die Senatsverwaltung angabegemäß jährlich ca. 15 000 € bereit. Darüber hinaus werden vom Bezirksamt Mitte im Rahmen der Straßenaufsicht Verkehrssicherungsmaßnahmen zur Beseitigung akuter Gefahrenstellen (z. B. bei Ver-

sackungen in den Anschlussbereichen der Gleisanlagen) in der Leipziger Straße durchgeführt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung Gleisanlagen errichtet hat, die bisher nicht zweckentsprechend benutzbar sind, jedoch seit dem Jahr 2000 bis auf Weiteres Folgekosten verursachen.

### „Boulevard der Stars“

- 234 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebietet es, die gesteckten Ziele mit einem möglichst geringen Aufwand und Finanzmitteleinsatz zu erreichen (vgl. Nr. 1 AV § 7 LHO). Demgemäß sind bei vorgesehenen Bauinvestitionen nach Feststellung des Bedarfs die notwendigen Planungsstufen und Planungsschritte zur Ausarbeitung einer ordnungsgemäßen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Ausführungsvariante zügig zu durchlaufen, um langjährige und kostentreibende Planungsverfahren zu vermeiden. Zudem ist es aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten, dafür zu sorgen, dass zur Ausführung vorgesehene Investitionen nicht durch andere Maßnahmen in ihrer Umsetzung - kostensteigernd - behindert werden. Solange eine Planung verfolgt wird, hat der Planungs- und Vorhabenträger mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln darauf hinzuwirken, dass alle Maßnahmen unterlassen werden, die die Umsetzung der Planung behindern bzw. sich kostensteigernd auswirken.
- 235 Die Senatsverwaltung verfolgt den Neubau der Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum seit mehr als zehn Jahren und beabsichtigt, vom Jahr 2014 an mit den Bauarbeiten zu beginnen (T 224). Dessen ungeachtet hat sie entscheidend daran mitgewirkt, dass dieses Bauvorhaben aufgrund der Umsetzung einer anderen Baumaßnahme im Bereich der vorgesehenen Trassenführung erheblich erschwert wird.
- 236 Die Straßenbahn soll im Bereich der Potsdamer Straße insbesondere zwischen Potsdamer Platz/Ebertstraße und Eichhornstraße/Ben-Gurion-Straße über den vorhandenen Mittelstreifen geführt werden. Die Senatsverwaltung hat den Mittelstreifen dort im Jahr 2004 provisorisch mit Rasen befestigt und ihn im Jahr 2006 für 330 000 € mit einem Tennenbelag, Bänken und einer Beleuchtung versehen lassen.
- 237 Im Jahr 2009 hat die Senatsverwaltung einen **Wettbewerb** für die Umgestaltung des Mittelstreifens der Potsdamer Straße in dem vorgenannten Bereich (T 236) zu einem „Boulevard der Stars“ für 80 000 € ausgeschrieben. Sie hat hierzu von den Wettbewerbsteilnehmern den Nachweis der Vereinbarkeit des Wettbewerbsentwurfs mit der Straßenbahnplanung gefordert. Der im Ergebnis des Wettbewerbs ausgewählte Siegerentwurf sah im Bereich des Mittelstreifens den Einbau von Messingsternen in den rot asphaltierten Boden vor. Der Entwurf umfasste ein Szenario, das keinen Straßenbahnverkehr und alternativ ein Szenario, welches einen durchmischten Fußgän-

ger- und Straßenbahnverkehr vorsah. Von Mai bis September 2010 hat das Bezirksamt Mitte mit Billigung der Senatsverwaltung den Mittelstreifen entsprechend dem den Straßenbahnverkehr nicht berücksichtigenden Szenario für mehr als 2 Mio. € unter Verwendung von Mitteln der GRW mit 15-jähriger Zweckbindung und Haushaltsmitteln des Landes Berlin zum „Boulevard der Stars“ umgebaut. Ein von der Senatsverwaltung beauftragter Gutachter hat im Juni 2010 - einen Monat nach Baubeginn - festgestellt, dass eine kombinierte Nutzung des Mittelstreifens durch „Boulevard“ und Straßenbahn ausgeschlossen ist. Die Installationen des „Boulevard der Stars“ müssten für die bauliche Herstellung der Straßenbahnstrecke entfernt werden, damit der Mittelstreifen der Potsdamer Straße ohne Einschränkungen für verkehrliche Anforderungen zur Verfügung steht.

238 Mit der von der Senatsverwaltung zugelassenen Errichtung des „Boulevard der Stars“ im Mittelstreifen der Potsdamer Straße wird die **Umsetzung** des **Neubauvorhabens** für die Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum **behindert**. Denn im Bereich der Vorbehaltstrasse für die Straßenbahn wurde mit Billigung der Senatsverwaltung durch den Einsatz von Förder- und Haushaltsmitteln von mehr als 2 Mio. € ein öffentlicher Ort der Ehre und des Gedenkens für herausragende Persönlichkeiten der Filmkunst geschaffen. Bei Fortführung des Straßenbahnvorhabens müsste der „Boulevard der Stars“ mit zusätzlichem Finanzaufwand wieder zurückgebaut werden, was sich auch förderrechtlich nachteilig für Berlin auswirken kann und im Übrigen der Öffentlichkeit kaum zu vermitteln sein dürfte. Sollte insbesondere wegen des aufwendig errichteten „Boulevard der Stars“ von einer Fortführung der Straßenbahnplanung abgesehen werden, so wären die bisher für die Straßenbahnteilstrecke in der Leipziger Straße getätigten Ausgaben von 2,18 Mio. € für Planungs- und Bauleistungen verloren.

239 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung zugelassen hat, dass im Mittelstreifen der Potsdamer Straße für mehr als 2 Mio. € der „Boulevard der Stars“ errichtet wurde, obwohl diese bauliche Nutzung nicht mit dem vorgesehenen Straßenbahnbetrieb vereinbar ist. Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass die Senatsverwaltung als Planungs- und Vorhabenträger nicht darauf hingewirkt hat, dass alle Maßnahmen unterlassen werden, die die Umsetzung des von ihr verfolgten Neubauvorhabens einer Straßenbahnstrecke behindern und sich kostensteigernd auswirken.

### **Stellungnahme der Senatsverwaltung**

240 Die Senatsverwaltung hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

**Bedarfspläne** und **Investitionsprogramme** seien seit dem Jahr 2003 integrale Bestandteile der jeweiligen Stadtentwicklungspläne Verkehr. Im Anhang I zu dem im Jahr 2011 beschlossenen Stadtentwicklungsplan Ver-



kehr sei der Infrastrukturbedarf für den ÖPNV bis zum Jahr 2025 detailliert dargestellt. Diese Darstellung entspreche den Anforderungen des ÖPNV-Bedarfsplans. Darüber hinaus erfolge eine verwaltungsinterne Investitionsplanung für den ÖPNV mit jährlichen Listen, die auch für die jeweilige Haushaltsanmeldung genutzt würden.

Der **Einbau** der **Gleise** zwischen Mauerstraße und Potsdamer Platz sei aufgrund einer Entscheidung der damaligen politischen Leitung der Senatsverwaltung erfolgt.

Der Bau des „**Boulevard der Stars**“ auf dem **Mittelstreifen** der **Potsdamer Straße** sei durch den Senat festgelegt worden. Er werde als eine Zwischennutzung betrachtet, die bis zur Umsetzung des Straßenbahnbaus aufrechterhalten werden solle. Zwischennutzungen seien Strategien der Stadtentwicklung zur Vitalisierung von Stadtbrachen. Der damalige Zustand der Potsdamer Straße habe dem Ansehen der Stadt geschadet und deshalb kurzfristig verbessert werden müssen.

Schließlich hat die Senatsverwaltung angegeben, dass sich der **Baubeginn** für die Straßenbahnneubaustrecke Alexanderplatz bis Potsdamer Platz nach aktuellen Erkenntnissen in die **nächste Legislaturperiode** verschiebe.

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

Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung macht die Aufstellung von Stadtentwicklungsplänen die gesetzlich vorgeschriebene **Bedarfsplanung** und die darauf fußenden jährlichen **Investitionsprogramme** nicht entbehrlich. Stadtentwicklungspläne sind Instrumente der informellen städtebaulichen Planung mit empfehlendem Charakter, die von der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung aufgestellt werden. Stadtentwicklungspläne werden für die räumliche Entwicklung des gesamten Stadtgebiets erarbeitet und enthalten die Darstellung stadtplanerischer Leitlinien und Zielsetzungen zu verschiedenen Planungsfeldern (z. B. Verkehr) sowie von Maßnahmentearten, -räumen und ggf. zeitlichen Stufungen (§ 4 Abs. 1 AGBauGB). Die Stadtentwicklungspläne Verkehr von 2003 und 2011 stellen dementsprechend insbesondere verkehrsplanerische Leitlinien, Zielsetzungen und Strategien dar; in einem Anhang zum Stadtentwicklungsplan Verkehr von 2011 sind zudem Maßnahmen mit geschätzten Kosten aufgelistet, die bis zum Jahr 2025 verwirklicht werden sollen. Eine Bedarfsplanung mit konkreten Feststellungen und Begründungen zur Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahmen ist darin jedoch nicht enthalten. Zudem ist der Verkehrsverbund für den öffentlichen Personennahverkehr an der Aufstellung und Fortschreibung des Bedarfsplans nach § 4 Abs. 3 ÖPNV-Gesetz förmlich zu beteiligen. Ferner sind die von der Senatsverwaltung in Bezug genommenen internen Listen schon deshalb nicht geeignet, die gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Investitionsprogramme zu ersetzen, weil diese Programme den im ÖPNV-Gesetz

vorgeschriebenen - von der Senatsverwaltung aber nicht ordnungsgemäß aufgestellten - Bedarfsplan zur Grundlage haben müssen (§ 7 Abs. 3 ÖPNV-Gesetz).

Soweit die Senatsverwaltung den rechtswidrigen **Einbau** der **Gleise** im Zuge der Leipziger Straße damit zu rechtfertigen versucht, „auf politische Weisung ... gehandelt“ zu haben, ist ihr entgegen zu halten, dass politische Leitungsentscheidungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht im rechtsfreien Raum ergehen, sondern den rechtlichen Vorgaben unterworfen sind (vgl. Artikel 20 Abs. 3 GG).

Der im Bereich des Mittelstreifens der Potsdamer Straße errichtete „**Boulevard der Stars**“ hat nach Art, Umfang und Investitionssumme (vgl. T 238) gerade nicht den Charakter einer Zwischenlösung. Insbesondere widerspricht der Einsatz von mehr als 2 Mio. € zur Schaffung eines symbolträchtigen Ortes dem Wesen einer Zwischenlösung für den Mittelstreifen. Dass der Senat am 19. Februar 2008 einen von der Senatsverwaltung vorgelegten Bericht über die „Anlage eines Boulevards der Stars in der Potsdamer Straße im Bezirk Mitte“ beschlossen hat (Senatsbeschluss S-1006/2008), ist keine Rechtfertigung für unwirtschaftliches Verwaltungshandeln. Zudem war der Mittelstreifen der Potsdamer Straße zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Senats im Jahr 2008 auch keine Stadtbrache, denn die Senatsverwaltung hatte den Mittelstreifen bereits im Jahr 2006 für 330 000 € hergerichtet (vgl. T 236). Der von der Senatsverwaltung behauptete Handlungsbedarf bestand schon von daher nicht. Die dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verpflichtete Senatsverwaltung hätte deshalb den genannten Senatsbeschluss nicht initiieren dürfen.

Schließlich hat die Senatsverwaltung erneut bekräftigt, dass sie an der Realisierung der Straßenbahnstrecke, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, weiterhin festhalte. Zu den hierfür nach wie vor fehlenden Voraussetzungen (hierzu insbesondere T 225, 228 und 230) hat sie sich allerdings nicht geäußert.

## Zusammenfassung und Erwartung

- 242 Die Senatsverwaltung hat bei der Planung und Umsetzung des Vorhabens zum Neubau der Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum vielfach gegen die Anforderungen eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns verstoßen. Die dargestellten Abläufe und Entscheidungen offenbaren erhebliche Abstimmungsmängel und ein gravierendes Steuerungsversagen innerhalb der Senatsverwaltung.

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung

- die für geförderte Infrastrukturmaßnahmen des ÖPNV gesetzlich vorgeschriebene Bedarfsplanung und die vorgeschriebenen Investitionsprogramme seit Jahren nicht aufgestellt hat,



- in der Leipziger Straße im Abschnitt Mauerstraße bis Potsdamer Platz Gleisanlagen für die Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum für 1,85 Mio. € eingebaut hat, ohne für dieses Infrastrukturvorhaben des ÖPNV
  - das vorgeschriebene Investitionsprogramm auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Bedarfsplanung erstellt,
  - die Wirtschaftlichkeit im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen,
  - die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen geschaffen und
  - ordnungsgemäße Bauplanungsunterlagen aufgestellt zu haben,
- zugelassen hat, dass in der für die Straßenbahn vorgesehenen Trasse im Mittelstreifen der Potsdamer Straße der „Boulevard der Stars“ für mehr als 2 Mio. € errichtet wurde, obwohl diese bauliche Nutzung nicht mit dem vorgesehenen Straßenbahnbetrieb vereinbar ist.

243

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

- **vor Weiterführung der Planungen für die Straßenbahnstrecke Alexanderplatz bis Kulturforum im Zusammenwirken mit den BVG den Nachweis der Wirtschaftlichkeit dieses Vorhabens auf der Grundlage einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erbringt und**
- **darauf hinwirkt, dass - insbesondere im Bereich des Mittelstreifens der Potsdamer Straße - alle die Umsetzung dieses Bauvorhabens behindernden kostenintensiven baulichen Maßnahmen unterlassen werden, solange die Planung für den Bau der Straßenbahnstrecke nicht aufgegeben wird.**

**Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Vorbereitung geförderter Infrastrukturmaßnahmen des ÖPNV**

- **die nach dem ÖPNV-Gesetz vorgeschriebenen Investitionsprogramme auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Bedarfsplanung aufstellt,**
- **sicherstellt, dass zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit bereits in der frühen Planungsphase systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Grundlage des ermittelten und festgestellten Bedarfs unter Einbeziehung aller in Betracht kommenden Lösungsvarianten durchgeführt werden,**

- die notwendigen Planungsentscheidungen zügig trifft und mit den ihr zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten und rechtlichen Mitteln darauf hinwirkt, dass die von ihr verfolgten Planungen nicht behindert werden, und
  - gewährleistet, dass vor Baubeginn ordnungsgemäße Planungsunterlagen vorliegen und die öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind.
3. **Schwere Haushaltsverstöße, grundlegende Mängel und erhebliche Versäumnisse bei der Planung der energetischen Sanierung des Rathauses Zehlendorf**

*Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf hat seit dem Jahr 2008 eine umfangreiche Baumaßnahme zur energetischen Sanierung des Rathauses Zehlendorf auf Nullheizenergieniveau mit zunächst angegebenen Baukosten von 11,63 Mio. € geplant. Aufgrund gravierender Fehlentscheidungen und der Missachtung grundlegender Haushalts- und Bauvorschriften bereits in der frühen Vorbereitungsphase hat das Bezirksamt den erheblichen Umfang der für die Sanierung notwendigen Bauleistungen und die damit verbundenen hohen Kosten nicht rechtzeitig vor der Auslösung kostenintensiver Vorbereitungsmaßnahmen ermittelt. Erst die im Jahr 2010 verspätet durchgeführte grundlegende Ermittlung des Bauaufwands hat ergeben, dass die Durchführung der Baumaßnahme mit Baukosten von mehr als 30 Mio. € verbunden ist. Wegen der nicht gesicherten Finanzierung hat das Bezirksamt das Bauvorhaben im Jahr 2011 ergebnislos abgebrochen. Bis dahin hatte das Bezirksamt für die Vorbereitung und Planung der Baumaßnahme bereits Ausgaben von mehr als 1,5 Mio. € ausgelöst, die bei rechtzeitiger ordnungsgemäßer Grundlagenermittlung hätten vermieden werden können.*

### **Anlass und Prüfungsgegenstand**

244 Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf hat seit dem Jahr 2008 eine energetische Sanierung des Rathauses Zehlendorf auf Nullheizenergie (SARAZENU) aus Förder- und Haushaltsmitteln geplant. Im Jahr 2011 wurde das Bauvorhaben abgebrochen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Bezirksamt bei der Vorbereitung der Bauaufgabe ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat.

Das Rathaus Zehlendorf ist ein Gebäudeensemble, das aus einem drei- bis viergeschossigen denkmalgeschützten Hauptgebäude aus dem Jahr 1928 - Bauteile A1 bis A3 -, einem in den 1950er-Jahren errichteten

viergeschossigen Gebäudeteil - Bauteil D - und drei typischen Fertigteilkonstruktionen aus den 1970er-Jahren - Bauteil B (viergeschossig), Bauteil C (eingeschossig) und Bauteil E (sechsgeschossig) - besteht. Der Rathauskomplex hat insgesamt eine Bruttogeschossfläche von rd. 20 000 m<sup>2</sup> und weist einen erheblichen Sanierungsrückstand auf. Bereits im Jahr 2005 hatte das Bezirksamt die Sanierung des Rathauses Zehlendorf zur Aufnahme in die Investitionsplanung vom Jahr 2006 an vorgesehen, die Anmeldung aber nicht vollzogen.

## Vorbereitung und Finanzierung

245 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Sie sind bei Baumaßnahmen in der frühen Vorbereitungsphase insbesondere notwendig, um den Bedarf nach Art, Umfang und Dringlichkeit festzustellen, die Ziele und Prioritätsvorstellungen festzulegen sowie im Rahmen eines Variantenvergleichs aus den relevanten Lösungsmöglichkeiten die wirtschaftlichste Realisierungsvariante für die Bedarfsdeckung zu ermitteln und auszuwählen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO, Nr. 9 Abs. 1 ABau sowie Jahresbericht 2011, T 269 ff.). Vor dem Eintritt in die nächsten Planungsphasen und der Auslösung von Ausgaben für die Ausarbeitung der gewählten Realisierungsvariante ist deren Wirtschaftlichkeit im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen.

Das Bezirksamt hat sich im Juni 2008 auf der Grundlage einer **Machbarkeitsstudie** mit vier Varianten zur energetischen Sanierung des Rathauses Zehlendorf befasst und dabei eine **Modernisierung des Gebäudekomplexes** auf das innovative Niveau eines Nullheizenergie-Hauses (Maßnahmepaket 4) präferiert. Diese Sanierungsvariante beinhaltete eine besondere Dämmung der Gebäudehüllen sowie eine vollständige solare Wärmeversorgung des Gebäudekomplexes durch den Einsatz eines Saisonspeichers von etwa 5 000 m<sup>3</sup> auf einer Fläche von 900 m<sup>2</sup> (z. B. unter dem Parkplatz des Rathauses) und auf der Basis von thermischen Sonnenkollektoren mit einer Gesamtfläche von 1 500 m<sup>2</sup>, die auf den Dächern installiert werden sollten. Nach der konkretisierenden Projektskizze SARAZENU vom August 2008 sollten im Rathaus Zehlendorf im Rahmen dieser Sanierungsvariante auch ein neues Wärmeübergabesystem, Fenster mit neuesten Verglasungen und eine neue Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung eingebaut werden. Für diese Sanierungsvariante hat das Bezirksamt eine **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung** anstellen lassen, die im September 2008 vorlag. Darin werden die „aufwendigste Sanierungsvariante“ mit vollständiger Energieversorgung durch Solarthermie mit angegebenen Gesamtkosten von 11,63 Mio. € und eine „technologisch pragmatischere Variante“ der Sanierung - Energieversorgung durch Kraft-Wärme-Kopplung in Kombination mit Photovoltaik - mit angegebenen Gesamtkosten von 10,14 Mio. € verglichen. Ein **Neubau** von nicht denkmalgeschützten Teilen des Gebäudes ist **nicht betrachtet** worden. Auch eine **umfassende** bauliche und technische **Bestandsaufnahme** des **Gebäudekomplexes** zur Ableitung des Maßnahmebedarfs lag der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht zugrunde.

Am 7. April 2009 hat das Bezirksamt beschlossen, das **Rathaus Zehlendorf** unter Berücksichtigung innovativer Konzepte **energetisch zu sanieren**. Die Kosten hierfür sollten im höchstmöglichen Umfang durch Fördermittel gedeckt werden. Zur weiteren Vorbereitung und Ausarbeitung der beschlossenen Sanierung hat das Bezirksamt in der Folgezeit Aufwand und Ausgaben in erheblichem Umfang ausgelöst.

Die vom Bezirksamt beschlossene energetische Sanierung des Rathauses Zehlendorf ist eine finanzwirksame Maßnahme (Baumaßnahme), für die eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen war (§ 7 Abs. 2 LHO). Das **Bezirksamt** hat vor seiner Entscheidung für die energetische Sanierung des Rathauses eine **angemessene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** jedoch **nicht durchgeführt** und dokumentiert. Das Bezirksamt hätte in diesem Rahmen insbesondere den **Handlungsbedarf** für den gesamten **Gebäudekomplex** auf der Grundlage belastbarer Analysedaten feststellen und den **Nachweis** der wirtschaftlichen **Vorteilhaftigkeit** der gewählten **Sanierungsvariante**, insbesondere gegenüber einer Neubauvariante, systematisch führen müssen. Die Untersuchung einer Neubauvariante für die nicht unter Denkmalschutz stehenden Bauteile B, C, D und E (vgl. T 244) drängte sich hier sowohl im Hinblick auf die örtlichen Gegebenheiten als auch mit Blick auf die Folgekosten auf. Denn die Anordnung und die Bauweise dieser Bauteile mit einem hohen Anteil an Verkehrs- und Hüllflächen bedingen ungünstige Kennwerte und wirken sich auf die Wirtschaftlichkeit der Nutzung nachteilig aus. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass im Rahmen bestimmter Förderprogramme ein Neubau nicht förderfähig ist. Dieser Umstand rechtfertigt es jedoch nicht, bereits zu Beginn des Planungsprozesses durch Fixierung auf eine Realisierungsvariante die Untersuchung anderer Lösungen auszuschließen und damit zu verhindern, dass nach der wirtschaftlichsten Bedarfsdeckungsmöglichkeit gesucht wird.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt beschlossen hat, das Rathaus Zehlendorf im Rahmen des Projekts SARAZENU energetisch zu sanieren, ohne die Wirtschaftlichkeit dieser Realisierungsvariante im Rahmen einer angemessenen systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung - insbesondere im Verhältnis zu einer naheliegenden Neubauvariante - vor der Auslösung von weiterem Aufwand und erheblichen Ausgaben nachgewiesen zu haben.

- 246 Die haushaltsrechtlich zutreffende **Einstufung** von baulichen **Maßnahmen** als **Baumaßnahme** oder als **Unterhaltungsmaßnahme** ist von zentraler Bedeutung für die haushalts- und verfahrensmäßige Behandlung dieser Vorhaben. Wegen der damit regelmäßig verbundenen erheblichen finanziellen Auswirkungen unterliegt die Vorbereitung von Baumaßnahmen einem strikt geregelten Verfahren (Regelverfahren) nach den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO und den entsprechenden Vorgaben der Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau - ABau). Diese Vorschriften enthalten die zur ordnungsgemäßen, fachgerechten und wirtschaftlichen Planung und Vorbereitung von Bauaufgaben notwendigen Instrumente,

Verfahrensregelungen und Strukturen. Zu den dem Regelverfahren unterliegenden Baumaßnahmen gehören - neben den Neubauten - die Erweiterungsbauten und Umbauten, welche die Bausubstanz wesentlich vermehren oder ändern. Unterhaltungsmaßnahmen sind demgegenüber bauliche Maßnahmen, die dazu dienen, bauliche Anlagen in gutem Zustand zu erhalten oder in einen guten Zustand zu setzen, ohne dass die bauliche Substanz wesentlich vermehrt oder verändert wird (vgl. Nr. 1 AV § 24 LHO). Eine Unterhaltungsmaßnahme hat damit im Kern die Erhaltung und Ertüchtigung der vorhandenen Anlagen und Installationen, nicht jedoch die umfangliche, mit relevanten Eingriffen in die Bausubstanz verbundene Erneuerung oder die Erweiterung dieser Anlagen zum Gegenstand. Die Vorbereitung und Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen unterliegt daher nicht dem Regelverfahren.

Die für Hochbau zuständige Abteilung - Baudienststelle - hat die für Finanzen zuständige Abteilung des Bezirksamts im März 2009 schriftlich darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des Projekts SARAZENU mit umfassenden Erneuerungen der haustechnischen Anlagen und energetischen Sanierungen an den Außenwänden und im Innenbereich verbunden ist, die in großen Teilen einen Rückbau des Bestands bis zum Rohzustand und einen anschließenden Ausbau erfordern. Das Projekt sei deshalb als Investitionsmaßnahme zu werten und nach § 24 LHO durchzuführen. Entgegen dieser fachkundigen Einschätzung der Baudienststelle hat das Bezirksamt auf Vorlage des für das Bauressort nicht zuständigen Bezirksbürgermeisters am 7. April 2009 beschlossen, das Rathaus Zehlendorf im Rahmen der baulichen Unterhaltung unter Berücksichtigung innovativer Konzepte energetisch zu sanieren.

Das Projekt SARAZENU war nach dem zur Beschlussfassung des Bezirksamts im April 2009 geplanten Projektinhalt als große Baumaßnahme des Hochbaus einzustufen. Denn mit der vorgesehenen energetischen Sanierung des Rathauses Zehlendorf für rd. 11 Mio. € waren insbesondere die Erneuerung und Erweiterung der kompletten haustechnischen Anlagen, der Einbau einer Lüftungsanlage kombiniert mit dem Einbau einer neuen Heizungsanlage, der Einbau neuer Fenster, die großflächige Dämmung der äußeren Gebäudehülle, die Innendämmung, die großflächige Installation thermischer Sonnenkollektoren im Dachbereich und der Einbau eines Speichers von 5 000 m<sup>3</sup> vorgesehen (T 245). Die Realisierung dieser kostenintensiven - mit erheblichen Eingriffen in die vorhandene Bausubstanz verbundenen - umfangreichen Einbauten, Erneuerungen und Erweiterungen bewirkt eine wesentliche Veränderung und Mehrung der vorhandenen Bausubstanz.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die Sanierung des Rathauses Zehlendorf vorschriftswidrig nicht als Baumaßnahme, sondern als Unterhaltungsmaßnahme eingestuft und demgemäß nicht im Regelverfahren vorbereitet hat.

247 **Baumaßnahmen sind** aufgrund ihres investiven Charakters **zur Investitionsplanung anzumelden** (Nr. 4 AV § 31 LHO). Hierfür sind im Regelfall insbesondere die geschätzten Kosten, einschließlich der Finanzierungsanteile Dritter, die Folgekosten und die Dringlichkeit der Maßnahme anzugeben sowie die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen. Die Aufnahme in die Investitionsplanung ist grundsätzlich Voraussetzung für die spätere Veranschlagung der Baumaßnahme im Haushaltsplan.

Das Bezirksamt beabsichtigte, das Bauvorhaben aus Mitteln der Klimaschutzinitiative (KSI) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltentlastungsprogramms II (UEP II) der für Umwelt zuständigen Senatsverwaltung sowie aus dem Bezirkshaushalt zu finanzieren. Die für die Beantragung von KSI-Fördermitteln im Juli 2009 konkretisierten Planungen für das Bauprojekt SARAZENU sahen den Einsatz von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und innovativer Technik mit Modellcharakter vor. Hierzu sollten die betriebstechnischen Anlagen überwiegend neu hergestellt werden. Insbesondere waren geplant der Einbau einer Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung und einer auf innovativer Solartechnik basierenden Heizungsanlage, die Errichtung eines Heißwasserspeichers im Rathaus Hof (Durchmesser 19 m, Höhe 14 m, davon 4 m unterirdisch), die Anbringung von Wärmedämmverbundsystemen an der Nord-, Ost- und Westfront der Gebäude (Südfront: Vorhangfassade mit Solarwabe) sowie der Einbau von Verbundfenstern mit integriertem Sonnenschutz und teilweiser Lichtlenkung unter Einsatz neuester Verglasungen (an den Nordseiten neue Fenster mit 3-Scheiben-Verglasung). In dem Gesamtfinanzierungsplan wurden die **Gesamtkosten** der Sanierung nunmehr mit **14,7 Mio. €** angegeben. Davon sollten **7 Mio. € aus** dem Programm **KSI**, **4 Mio. € aus** dem **UEP II** und **3,7 Mio. € aus** dem **Haushalt** des Bezirksamts finanziert werden.

Das für Umwelt zuständige Bundesministerium bewilligte dem Bezirksamt auf den Förderantrag vom Juli 2009 für das Bauvorhaben mit Zuwendungsbescheid vom Dezember 2009 im Rahmen der KSI eine Zuwendung von 6 977 873 € unter der Bedingung der komplementären Förderung des Vorhabens aus dem UEP II und nach Maßgabe baufachlicher Nebenbestimmungen. Auf den Förderantrag vom November 2009 stellte die für Umwelt zuständige Senatsverwaltung dem Bezirksamt für das Projekt mit Schreiben vom November 2009 eine Förderung aus dem UEP II von 4 000 006 € lediglich unverbindlich in Aussicht. Vor der Entscheidung über die Förderung sollte das Ergebnis der Prüfung von Bauplanungsunterlagen vorgelegt werden.

Das Bezirksamt hat versäumt, die den investiven Charakter des Bauvorhabens deutlich ausweisenden konkretisierten Planungen für die Fördermittelbeantragung und die von den Bewilligungsbehörden im Zuge des Antragsverfahrens vorgenommene Einstufung des Vorhabens als Baumaßnahme zum Anlass zu nehmen, seine bisherige Einstufungsentscheidung zu korrigieren, das Bauprojekt SARAZENU als Baumaßnahme zur Investitionsplanung anzumelden und das Regelverfahren anzuwenden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.



- 248 **Baumaßnahmen** mit einem Mittelbedarf über 1 Mio. € im Einzelfall sind unter Beachtung von § 24 LHO **im Haushaltsplan regelmäßig** einzeln **investiv** zu **veranschlagen** (Nr. 15.7 HtR). In den Erläuterungen zur Veranschlagung von Baumaßnahmen ist nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan (Anlage HtR) insbesondere die Finanzierung der Gesamtsumme, differenziert nach Eigenmitteln und Fremdmitteln (Finanzierungsanteile Dritter), darzustellen.

Das Bezirksamt hat für die Baumaßnahme mit geschätzten Gesamtkosten von 14,7 Mio. € (T 247) im Rahmen der Aufstellung des Bezirkshaushaltsplans 2010/2011 keine investive Einzelveranschlagung vorgesehen. Zur Aufbringung der bezirklichen Eigenmittel für das Bauprojekt SARAZENU sind im Bezirkshaushaltsplan stattdessen in den Erläuterungen zum Haushaltsansatz für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Kapitel 4211 Titel 51900) je Haushaltsjahr 2 Mio. € (insgesamt 4 Mio. € für die Haushaltsjahre 2010 und 2011) ausgewiesen.

Die haushaltsrechtswidrige Einstufung des Bauprojekts als Unterhaltungsmaßnahme (T 246) hat bewirkt, dass im Haushaltsaufstellungsverfahren die Vorgaben des § 24 LHO nicht beachtet wurden. Insbesondere wurden bei der Veranschlagung im Bezirkshaushaltsplan die Gesamtkosten, die künftigen jährlichen Belastungen (Folgekosten) und die vorgesehene Finanzierung (einschließlich der Finanzierungsanteile Dritter) für die große Maßnahme des Hochbaus nicht dargestellt und damit der Entscheidung und Kontrolle durch die Bezirksverordnetenversammlung (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 1 Bezirksverwaltungsgesetz) entzogen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt das Bauprojekt SARAZENU entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Bezirkshaushalt nicht investiv als Baumaßnahme veranschlagt, sondern konsumtiv als Unterhaltungsmaßnahme ausgewiesen hat.

## Planung und Wettbewerb

- 249 Für **Hochbaumaßnahmen** mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € sind im ersten Planungsschritt vom Bedarfsträger **Bedarfsprogramme aufzustellen** (Nr. 2.2.4 AV § 24 LHO). Sie dienen dem Überblick über die Grundlagen des Vorhabens, die Notwendigkeit und Zweckbestimmung sowie über die voraussichtlichen Kosten. Die Baudienststelle erarbeitet die fachlichen Angaben zur Baumaßnahme, erstellt den Planungsrahmen und ermittelt den Kostenrahmen. Bei Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten ab 5 Mio. € ist das Bedarfsprogramm bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung zur Prüfung einzureichen. Das genehmigte Bedarfsprogramm ist Voraussetzung und verbindliche Vorgabe für die Aufstellung der weiteren Planungsunterlagen (Nr. 11 ABau).

Infolge der fehlerhaften Einstufung als Unterhaltungsmaßnahme hat das Bezirksamt für das Hochbauvorhaben SARAZENU ein Bedarfsprogramm nicht durch seine hierfür zuständige Baudienststelle aufstellen und von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung prüfen lassen. Demgegenüber

hat das Bezirksamt der für Umwelt zuständigen Abteilung in Vorbereitung der Beantragung von Fördermitteln für das Projekt (sog. Fördermittelmanagement) die Erarbeitung wesentlicher Teile der baufachlichen Bedarfs- und Grundlagenermittlung übertragen. Die für Umwelt zuständige Abteilung hat jedoch die in diesem Planungsstadium des Vorhabens gebotene systematische und umfassende Bestandsaufnahme (Erfassung des energetischen, bautechnischen und sicherheitstechnischen Zustands der Gebäude und technischen Anlagen) mit darauf aufbauender Ermittlung der baufachlichen Bedarfsangaben nicht sichergestellt. Infolge dessen wurden erkennbar notwendige und kostenintensive Maßnahmen des Innenausbaus und Brandschutzmaßnahmen in der Vorhabenplanung des Bezirksamts und bei der Beantragung der Fördermittel nicht berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt für das Bauprojekt SARAZENU ein ordnungsgemäßes Bedarfsprogramm mit den Angaben zum Planungsrahmen, zum Kostenrahmen und zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht durch seine Baudienststelle in dem vorgeschriebenen Regelverfahren hat aufstellen lassen. Dem Bezirksamt fehlten dadurch entscheidende Grundlagen zur frühzeitigen Beurteilung des Planungsrahmens, der Kosten und der Finanzierbarkeit des Bauvorhabens. Spätestens bei der Aufstellung eines ordnungsgemäßen Bedarfsprogramms hätte das Bezirksamt erkennen müssen, dass die für die Sanierung des Rathauses Zehlendorf notwendigen Bauleistungen und die damit verbundenen Baukosten im Rahmen des Fördermittelmanagements nur unvollständig erfasst waren.

250 Bei **Hochbaumaßnahmen** mit **Gesamtkosten** von **mehr als 3 Mio. €** dürfen **Wettbewerbe erst** durchgeführt werden, **wenn Bedarfsprogramme vorliegen**, die eine eingehende Begründung der Notwendigkeit des Wettbewerbs enthalten (Nr. 2.2.4 AV § 24 LHO). Planungswettbewerbe werden insbesondere durchgeführt, um anspruchsvolle oder schwierige Entwurfsaufgaben angemessen zu lösen (Nr. 22 ABau). Sie zielen auch darauf, den geeigneten Auftragnehmer für die weitere Planung zu finden. Wettbewerbe sind aus den angemeldeten Bauvorbereitungsmitteln zu finanzieren. Für Unterhaltungsmaßnahmen sind Planungswettbewerbe nicht vorgesehen, weil es insoweit an einer qualifizierten Entwurfsaufgabe fehlt.

Das Bezirksamt hat von März 2010 an zur Findung einer Entwurfslösung für das Bauvorhaben SARAZENU mit angegebenen Gesamtbaukosten von 14,7 Mio. € unter Beteiligung der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung einen Architektenwettbewerb ausgelobt und durchgeführt. Der Wettbewerb hat Kosten von 117 000 € ausgelöst, die aus Mitteln der baulichen Unterhaltung finanziert wurden. Nach der Auslobungsunterlage umfasst die Wettbewerbsaufgabe die Konzeption für die Sanierung der Gebäudehüllen und den Einbau einer energieeffizienten Gebäudetechnik. Hierzu heißt es in der Auslobungsunterlage: „Die Baumaßnahme steht unter dem Vorsatz, das Leitbild der CO<sub>2</sub>-Neutralität sehr weitgehend umzusetzen und Energieeffizienz und regenerative Energien in herausragender Weise vorbildlich zu verknüpfen.“ Im Rahmen eines Preisrichterkolloquiums im März 2010 wurde die Auslobungsunterlage vor Wettbewerbsbeginn von



Preisrichtern und Sachverständigen diskutiert. Gegen das technische Konzept wurden im Rahmen der Diskussion erhebliche Bedenken geäußert. Zudem wurden die Gesamtbaukosten von 14,7 Mio. € und die zu relevanten Kostengruppen angegebenen Kosten nicht als auskömmlich angesehen. Ungeachtet dieser Bedenken ist der Wettbewerb auf der Grundlage der fachlich kritisierten Unterlagen ausgelobt und durchgeführt worden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt vorschriftswidrig einen Architektenwettbewerb für das von ihm als Unterhaltungsmaßnahme eingestufte - in der Auslobungsunterlage allerdings ausdrücklich als Baumaßnahme bezeichnete - Vorhaben ohne verbindliche Vorgaben aus einem geprüften Bedarfsprogramm für 117 000 € durchgeführt hat. Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass das Bezirksamt die Formulierung der schwierigen und komplexen Wettbewerbsaufgabe im Zuge der Vorbereitung des Wettbewerbs und die von Fachpreisrichtern und Sachverständigen vor Wettbewerbsbeginn zu den technischen Konzepten geäußerten Bedenken nicht zum Anlass genommen hat, das Wettbewerbsverfahren vor Auslösung erheblicher Kosten zu stoppen, die Einstufung des Projekts als Unterhaltungsmaßnahme zu korrigieren, ein Verfahren zur Aufstellung eines Bedarfsprogramms einzuleiten und in diesem Rahmen die bisherige Grundlagenermittlung zu überprüfen und zu qualifizieren.

- 251 Gemäß § 6 LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind. Demgemäß bildet ein unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Notwendigkeit ermittelter Maßnahmebedarf die Grundlage für die Planung und Leistung von Ausgaben zur Bedarfsdeckung. Insbesondere bei der Planung umfangreicher Maßnahmen, die erhebliche Ausgaben nach sich ziehen können, ist es daher geboten, der Ermittlung und **Feststellung des Bedarfs von Beginn an** besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Hierzu gehört, dass ausgehend von dem festgestellten Istzustand frühzeitig ermittelt wird, welche wesentlichen Leistungen notwendig sind, um die gesetzten Ziele (Sollzustand) zu erreichen. Bei Baumaßnahmen des Hochbaus sind die Bedarfsangaben, die daraus resultierenden notwendigen Leistungen und die Kosten im Rahmen der Anmeldung zur Investitionsplanung (T 247) und im Zuge der Aufstellung von Bedarfsprogrammen (T 249) zu ermitteln.

Das Bezirksamt hat erst von August 2010 an - mehr als ein Jahr nach der Beantragung der KSI-Förderung im Juli 2009 (T 247) - damit begonnen, die für die Umsetzung des Bauprojekts erforderlichen Bauleistungen annähernd zu ermitteln. Hierbei wurde festgestellt, dass Bauleistungen ganz erheblichen Umfangs - insbesondere Leistungen im Bereich der Decken, der Innen- und Außenwände, der elektrotechnischen Anlagen, der Lüftungsanlagen und des Brandschutzes - bisher nicht berücksichtigt waren. Beauftragte Planer haben im Ergebnis dieser Ermittlungen die Kosten für die Baumaßnahme im November 2010 auf rd. 30 Mio. € geschätzt. Dass - insbesondere in den genannten Bereichen - die zur Förderung beantragten Bauleistungen schon vom Grundsatz her nicht ausreichen würden, um die vorgesehene energetische Sanierung des Rathauses Zehlendorf bau-

technisch fachgerecht ausführen zu können, hätte das Bezirksamt bei zweckmäßigem Einsatz des in seiner Baudienststelle vorhandenen Sachverständigen bereits im Rahmen der vorgeschriebenen Anmeldung der Maßnahme zur Investitionsplanung und der Aufstellung eines Bedarfsprogramms erkennen und berücksichtigen müssen. Das Bezirksamt hätte dabei insbesondere erkennen müssen, dass die Finanzierung des Bauvorhabens mit den avisierten Fördermitteln und den hierzu ergänzend vorgesehenen bezirklichen Haushaltsmitteln aus der baulichen Unterhaltung (T 247) bei Weitem nicht gesichert ist. Die - ungeachtet des vorgenannten Ermittlungsergebnisses - im Oktober 2010 beauftragten Vorplanungsunterlagen vom Dezember 2010 und die Bauplanungsunterlagen vom Februar 2011 haben für das Bauvorhaben Gesamtbaukosten von 34,1 Mio. € (Vorplanungsunterlagen) und 35,2 Mio. € (Bauplanungsunterlagen) ausgewiesen.

Das Bezirksamt ist durch die verspätete Ermittlung notwendiger Bauleistungen das Risiko eingegangen, dass das schon mit erheblichem finanziellen Aufwand vorangetriebene Bauvorhaben aufgrund nicht ausreichender Finanzierung abgebrochen werden muss und der bis dahin angefallene Planungs- und Personalaufwand verloren ist.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die für die Sanierungsaufgabe notwendigen Bauleistungen und die daraus resultierenden Kosten erst nach der Beantragung von Fördermitteln und Durchführung eines kostenaufwendigen Architektenwettbewerbs und nicht bereits im Zuge der Grundlagenerarbeitung und Bedarfsplanung im Rahmen eines Bedarfsprogramms ermittelt hat.

- 252 Im Zuge der Aufstellung der Planungsunterlagen (T 251) hat das Bezirksamt das ursprüngliche, den Förderanträgen (T 247) zugrunde liegende, als innovativ und modellhaft dargestellte Energiekonzept erheblich geändert. Mit der in dem geänderten Konzept nun schwerpunktmäßig vorgesehenen Nutzung von geothermischer Energie zur Bereitstellung der erforderlichen Heizleistung hat sich das Bezirksamt von dem Ziel abgewendet, die Heizenergie im Wesentlichen durch den Einsatz thermischer Solarkollektoren in Verbindung mit einem solaren Wasserspeicher zu erzeugen. Das Bezirksamt hat seine Entscheidung für das geänderte Energiekonzept ausschließlich mit Kostenvorteilen - geringere Gesamtkosten, geringerer Eigenanteil des Bauherrn, höherer Ertrag und geringere Kosten für die Energieerzeugung - gegenüber dem ursprünglichen Konzept begründet. Zu der Erkenntnis, dass das ursprüngliche Energiekonzept aus Kostengründen nicht wirtschaftlich ist, hätte das Bezirksamt allerdings schon zu einem weitaus früheren Zeitpunkt - nämlich im Rahmen der zur Grundlagen- und Bedarfsermittlung anzustellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung - kommen müssen.

Dass anderthalb Jahre nach der Beantragung einer Zuwendung aus der KSI des Bundes das Energiekonzept für die geplante energetische Sanierung nahezu vollständig verändert worden ist, führt der Rechnungshof auf die mangelhafte Grundlagenermittlung, nicht durchgeführte angemessene

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und das Fehlen des Bedarfsprogramms zurück. Der Rechnungshof hat das unzureichende Verwaltungshandeln beanstandet.

## Leitung der Bauaufgabe und Projektsteuerung

- 253 Die ABau gilt für alle Behörden Berlins, die Bauaufgaben erfüllen. Sie stellt die für die **Leitung** und **Steuerung** von (komplexen) **Baumaßnahmen** erforderlichen praxiserprobten Verfahren, Instrumente und Strukturen bereit. Innerhalb der Behörden sind die **Baudienststellen** die für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben zuständigen Organisationseinheiten (Nr. 3 ABau). Sie erledigen alle nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben, leiten und steuern das Bauprojekt, bewirtschaften die Mittel, entscheiden über die Beauftragung Externer und sorgen dabei für eine sachgerechte Aufgabenabgrenzung und Überwachung. Auch bei der Übertragung von Aufgaben der Baudienststelle auf freiberuflich Tätige bleibt die Baudienststelle für den Erfolg der Baumaßnahme grundsätzlich verantwortlich (Nr. 8 ABau).

Das Bezirksamt hat bei der Vorbereitung der Baumaßnahme SARAZENU die nach der ABau vorgeschriebene Projektstruktur und die damit verbundenen Zuständigkeiten nicht beachtet. Insbesondere lag die Leitung und Steuerung der Bauaufgabe nicht bei der für Hochbaumaßnahmen zuständigen Organisationseinheit des Bezirksamts, sondern bei einer Vielzahl von Akteuren (u. a. Steuerungsgruppe, Planungsrunde, Projektgruppe, Arbeitskreise), deren Aufgabenbereiche nicht eindeutig abgegrenzt und deren effizientes und zielorientiertes Zusammenwirken nicht organisiert und sichergestellt war. In einem dem Bezirksamt (Steuerungsgruppe) im November 2010 vorgelegten Bericht wird festgestellt, dass sich das Projekt in einer „prekären Situation“ befinde. Diese sei insbesondere gekennzeichnet durch eine Projektstruktur mit 16 Arbeitskreisen und überbordender Projektkommunikation, durch unklare Entscheidungskompetenzen und -wege, eine überlastete Projektleitung, fehlende Vertragsgrundlagen, defizitäre Vertragsverhältnisse, zu langsamen Entscheidungsprozessen, eine Vermischung von erforderlichen Maßnahmen und „Wunschmaßnahmen“ und mangelnde Projektdisziplin.

Das Bezirksamt hat für das Bauvorhaben eine baufachkundige effiziente Leitung und Projektsteuerung durch die Baudienststelle auf der Grundlage der ABau nicht sichergestellt. Fehlentwicklungen wurden deshalb nicht rechtzeitig erkannt und gebotene Steuerungsmaßnahmen nicht ergriffen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 254 Zu den durch die **Baudienststelle** wahrzunehmenden nicht delegierbaren (originären) Bauherrenaufgaben (vgl. Nr. 8 Abs. 2 ABau) gehört u. a. die **Beauftragung** von freiberuflich tätigen **Architekten** und **Ingenieuren**. Dies soll insbesondere sicherstellen, dass die zu erbringenden Leistungen fachkundig bestimmt werden.

In einem im Dezember 2008 mit einem Dienstleister geschlossenen Vertrag zum Fördermittelmanagement hat die für Umwelt zuständige Abteilung des Bezirksamts im Rahmen einer - im März 2009 beauftragten - Eventualposition vorgesehen, dass der Dienstleister seinerseits Dritte u. a. mit der Erstellung einer Kostenermittlung beauftragen kann. Der Dienstleister hat hiervon im September 2009 Gebrauch gemacht und einen freiberuflich Tätigen mit entsprechenden Architektenleistungen beauftragt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die originäre Bauherrenaufgabe der Beauftragung von Architekten- und Ingenieurleistungen nicht durch die Baudienststelle wahrgenommen hat.

- 255 Der Inhalt von **Verträgen** über **entgeltliche Leistungen** ist **schriftlich** festzulegen (Nr. 10 AV § 55 LHO). Diese Regelung dient insbesondere der eindeutigen und beweiskräftigen Sicherung der vertraglichen Rechtspositionen der Vertragspartner im Interesse einer effizienten Vertragsdurchführung. Das Bezirksamt hat dessen ungeachtet in den Jahren 2010 und 2011 Architekten- und Ingenieurleistungen (Leistungen bei der Tragwerksplanung, Leistungen bei der Technischen Ausrüstung und Projektsteuerungsleistungen) mit einem Auftragswert von mehr als 1,3 Mio. € nicht schriftlich geschlossen. Der konkrete Umfang der Beauftragung war später Gegenstand eines Rechtsstreits. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt durch sein vorschriftswidriges Handeln erhebliche Rechtsanwendungsrisiken mit der Gefahr finanzieller Nachteile begründet hat.

Zudem sind die Leistungen für die Vorplanung und die Entwurfsplanung entsprechend den Vertragsmustern der ABau stufenweise zu beauftragen (Nr. 23 ABau). Damit soll im Interesse einer wirtschaftlichen Vorbereitung der Bauaufgabe bewirkt werden, dass der Auftraggeber die Ergebnisse der Vorplanung mit Blick auf die Zielerreichung und den Mittelaufwand zunächst auswerten und prüfen kann (planungsbegleitende Erfolgskontrolle), um auf dieser Grundlage über die Fortführung der Planung zu entscheiden. Dessen ungeachtet hat das Bezirksamt mit dem Vertrag über Leistungen bei Gebäuden vom Oktober 2010 ein Architektenbüro zeitgleich mit der Erstellung der Vorplanung und der Entwurfsplanung beauftragt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

### **Abbruch des Bauvorhabens und Ausgaben**

- 256 Bei Baumaßnahmen des Hochbaus mit voraussichtlichen Gesamtkosten über 3 Mio. € ist ein Bedarfsprogramm (vgl. T 249) zwingende Voraussetzung und verbindliche Grundlage für die weiteren Planungsschritte. Weiterer Planungsaufwand für ein Hochbauvorhaben darf daher nur betrieben werden, wenn ein Bedarfsprogramm mit Angaben zu den voraussichtlichen Kosten in dem vorgeschriebenen Verfahren aufgestellt wurde. Im Rahmen einer mit Zuwendungen Dritter geförderten Baumaßnahme ist es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zur Vermeidung unnötigen Planungsaufwands zudem geboten, **frühzeitig** aufgrund einer fachgerechten Ermittlung der Grundlagen und des Kostenrahmens zu **beurteilen**, **ob** die in Betracht

kommenden **Finanzierungsquellen** (Eigenmittel und Fremdmittel) insgesamt **ausreichen**, um das Vorhaben zum Erfolg zu führen. Ist dabei einzuschätzen, dass die vorgesehenen Finanzierungsquellen zur Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme nicht ausreichen, darf ohne Klärung der Gesamtfinanzierung weiterer kostenintensiver Planungsaufwand nicht betrieben werden.

Nach Vorlage der Vorplanungsunterlagen vom Dezember 2010 und des Vorberichts vom Januar 2011 über die Prüfung dieser Planungsunterlage hat das Bezirksamt in Anbetracht der geschätzten Gesamtkosten von mehr als 34 Mio. € - bei der Beantragung der Fördermittel wurden die Gesamtkosten mit 14,7 Mio. € angegeben (T 247) - bei den Fördermittelgebern im Februar 2011 angefragt, ob eine Aufstockung der Fördermittel aussichtsreich sei. Aus dem Programm KSI sollten bis dahin 7 Mio. € und aus dem UEP II 4 Mio. € bereitgestellt werden (T 247). Die Fördermittelgeber hielten eine entsprechende Erhöhung der Fördermittel für nicht möglich. Zudem könne eine Bewilligung von Fördermitteln erst erfolgen, wenn die Gesamtfinanzierung gesichert sei. Der vom Bezirksamt zu tragende Finanzierungsanteil wurde in diesem Zusammenhang mit mehr als 23 Mio. € angegeben. Nach der Vorlage der **Bauplanungsunterlagen** vom Februar 2011 mit berechneten **Gesamtkosten** von mehr als **35 Mio. €** hat das Bezirksamt das Projekt SARAZENU in Anbetracht des Kostenvolumens am 5. April 2011 im Rahmen einer Sitzung der Steuerungsgruppe beendet. Bis dahin hatte das Bezirksamt seit der Beantragung von Fördermitteln im Juli 2009 den Planungsprozess auf erkennbar unvollständiger planerischer Grundlage ohne das vorgeschriebene Bedarfsprogramm (T 249) aufwendig fortgeführt und hierfür **Ausgaben** von insgesamt mehr als **1,5 Mio. €**, insbesondere für die Erstellung und Prüfung von Planungsunterlagen, die Durchführung eines Wettbewerbs und für zusätzliches, rein projektbezogen eingesetztes Personal, ausgelöst.

Das Bezirksamt hätte die im Rahmen des Fördermittelmanagements erstellten, ersichtlich unvollständigen Planungsunterlagen (T 249) zum Anlass nehmen müssen, diese Unterlagen zu überprüfen und - im Falle des Festhaltens an der Planungsabsicht - zunächst ein Bedarfsprogramm aufstellen müssen. Das Bezirksamt hätte in diesem Zusammenhang schon aufgrund überschlägiger Einschätzung der notwendigen Bauleistungen und der daraus resultierenden Kosten durch seine Baudienststelle feststellen können, dass der vorgesehene Einsatz von Fördermitteln und Mitteln der baulichen Unterhaltung bei Weitem nicht ausreicht, um das Vorhaben zu finanzieren.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt den Planungsprozess für das Bauvorhaben SARAZENU nach dem Vorliegen erster unvollständiger Planungen aus dem Fördermittelmanagement entgegen den Vorschriften ohne fachgerechte Grundlagenermittlung auf erkennbar unzureichender Planungs- und Finanzierungsgrundlage aufwendig fortgeführt und die Entscheidung über den Projektabbruch nicht bereits im Zuge der Aufstellung eines Bedarfsprogramms getroffen hat. Dadurch hat das Bezirksamt vermeidbare Ausgaben von mehr als 1,5 Mio. € ausgelöst.

## Stellungnahme des Bezirksamts

- 257 Das Bezirksamt hat in seiner Stellungnahme vom 5. Februar 2013 in der Sache im Wesentlichen Folgendes vorgetragen:

Das Verfahren sei nicht ohne die Sachkunde der Bauabteilung vorangetrieben worden. Die Baudienststelle sei zu jeder Zeit maßgeblich „involviert“ gewesen, insbesondere bei der Ausarbeitung der Projektidee, im Rahmen von Sitzungen, Besprechungen und abteilungsübergreifenden Steuerungsrunden sowie im Zuge des elektronischen, telefonischen und persönlichen Informationsaustauschs. Alle wesentlichen Entscheidungen im Verfahren seien durch die zuständigen Abteilungsleitungen gemeinsam und einstimmig getroffen worden.

Das Bezirksamt habe den „Vorplanungsprozess“ aus sachlichen Gründen in zwei Teile untergliedert. In einem ersten Schritt sollten Fördermittel akquiriert und in einem zweiten Schritt sollte die Bauplanung vorangetrieben werden. Das Bezirksamt habe deshalb in der ersten Planungsphase lediglich die Erstellung eines Förderantrags mit denjenigen Vorüberlegungen und -planungen beauftragt, die vom Fördermittelgeber für die Prüfung des Antrags verlangt worden seien. Die Bewilligung von Fördermitteln sei die Voraussetzung für den Beginn der Planung gewesen.

Der Rechnungshof habe das Vorhaben „lediglich aus der Perspektive nach Abbruch der Maßnahme“ betrachtet. Eine Betrachtung der getroffenen Entscheidungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Erkenntnislage zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung sei nach Auffassung des Bezirksamts aber geboten.

- 258 Die Ausführungen des Bezirksamts entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Nach den für Baumaßnahmen des Hochbaus geltenden Regelungen reicht es nicht aus, dass die Baudienststelle in die Vorbereitung einer solchen Maßnahme lediglich „involviert“ ist. Gemäß Nr. 8 Abs. 2 ABau hat die Baudienststelle die Baumaßnahme zu leiten und zu steuern. Die Ausführungen des Bezirksamts bestätigen die Feststellung des Rechnungshofs, dass dies bei dem Bauvorhaben SARAZENU nicht der Fall war. Im Übrigen entbinden auch gemeinsame und einstimmige Entscheidungen von Abteilungsleitungen das Bezirksamt nicht von der Verpflichtung, die Leitung und Steuerung von Hochbaumaßnahmen durch die zuständige Baudienststelle sicherzustellen.

Des Weiteren entspricht die von dem Bezirksamt vorgenommene Aufgliederung des frühzeitig als Baumaßnahme erkennbaren umfangreichen und komplexen Sanierungsvorhabens (vgl. T 246) in „zwei Teile“ nicht den an die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorbereitung solcher Maßnahmen gestellten Anforderungen. Die Vorbereitung von finanzwirksamen Maßnahmen beginnt gerade nicht mit der Einwerbung von Fördermitteln unter Programmgesichtspunkten, sondern mit der ganzheitlichen Ermittlung und



Feststellung des Maßnahmebedarfs (einschließlich Bestandsaufnahme, Analyse der Ausgangslage und erster Kostenermittlungen im Rahmen frühzeitiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer Baumaßnahme, ist die Sicherung der Finanzierung (einschließlich der Finanzierungsanteile Dritter) zur Deckung der Kosten für die aus dem Bedarf abgeleitete, bereits zu diesem Planungsstand insgesamt zu erfassende Bauaufgabe integraler Bestandteil der Bauvorbereitung und kein isolierter, dem Planungsverfahren vorausgehender Prozess (vgl. hierzu § 24 LHO).

Die Ausführungen des Bezirksamts zur Betrachtungsperspektive des Rechnungshofs sind nicht nachvollziehbar. Der Rechnungshof hat - wie die vorstehenden Ausführungen zeigen - seinen Prüfungsfeststellungen zum Verwaltungshandeln des Bezirksamts stets die Sach- und Vorschriftenlage zugrunde gelegt, die im Zeitpunkt der von ihm jeweils beanstandeten Entscheidung für das Bezirksamt maßgeblich und erkennbar war. Dabei hat der Rechnungshof auch Ursachen für das Fehlverhalten des Bezirksamts benannt und aufgezeigt, wie das Bezirksamt unter Beachtung der geltenden Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit jeweils hätte handeln müssen.

## Zusammenfassung und Erwartung

259 Die vorschriftswidrige Behandlung der großen Hochbaumaßnahme SARAZENU als Unterhaltungsmaßnahme hat bewirkt, dass die für komplexe Baumaßnahmen des Hochbaus vorgesehenen adäquaten Instrumente und Verfahren der Bauvorbereitung, Planung, Leitung und Steuerung nicht angewendet wurden. In der Folge hat das Bezirksamt für das Bauvorhaben

- den Bedarf nicht frühzeitig ordnungsgemäß ermittelt und geprüft,
- die Wirtschaftlichkeit der planerisch aufwendig ausgearbeiteten Sanierungsvariante nicht nachgewiesen,
- die notwendigen Bauleistungen und die Gesamtkosten nicht rechtzeitig und nicht mit der gebotenen Genauigkeit ermittelt sowie
- Haushaltsmittel nicht ordnungsgemäß und nicht in der erforderlichen Höhe veranschlagt.

Neben der mangelhaften Planung waren gravierende Steuerungsmängel und erhebliche Versäumnisse bei der Wahrnehmung der originären Bauherrenaufgaben kennzeichnend für das Verwaltungshandeln des Bezirksamts bei der Vorbereitung des Bauvorhabens. Die im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof festgestellten Mängel und die ausgelösten **Ausgaben von mehr als 1,5 Mio. €** hätten bei konsequenter Beachtung der für Baumaßnahmen des Hochbaus geltenden Vorschriften vermieden werden können.



260 **Der Rechnungshof erwartet im Interesse einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Bautätigkeit, dass das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf künftig bei großen Hochbaumaßnahmen**

- rechtzeitig angemessene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Ermittlung des Bedarfs und wirtschaftlicher Lösungsmöglichkeiten durchführt,
- eine ordnungsgemäße Anmeldung zur Investitionsplanung vornimmt,
- das hierfür vorgeschriebene Regelverfahren nach § 24 LHO und den dazu bestehenden Regelungen strikt anwendet und insbesondere Bedarfsprogramme auf der Basis einer sorgfältigen Grundlagenermittlung und Bestandsaufnahme aufstellt,
- Architektenwettbewerbe nur auf der Grundlage genehmigter Bedarfsprogramme durchführt,
- seine Leitungs- und Steuerungsfunktion in allen Maßnahmephasen ordnungsgemäß wahrnimmt und dabei die Funktion der Baudienststelle und die Regelungen der Anweisung Bau beachtet, ein ordnungsgemäßes und zweckmäßiges Vertragsmanagement durchführt sowie die Vertragserfüllung freiberuflich Tätiger in der erforderlichen Weise überwacht.

### 3. Unzureichende Prüfung der Planungen für die Sanierung des Bettenhochhauses der Charité

*Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat das Bedarfsprogramm und die Vorplanungsunterlagen der Charité für die Sanierung des Hochhauskomplexes am Standort Mitte geprüft. Sie hat die Planungen jeweils im Ergebnis genehmigt, obwohl der Planungsrahmen und die Kostenschätzung unvollständig und zum Teil nicht plausibel sind. Die voraussichtlichen Gesamtkosten für die Baumaßnahme übersteigen nach den Feststellungen des Rechnungshofs die in den Planungsunterlagen angegebenen 185 Mio. € um mehr als 41 Mio. €. Für die Durchführung notwendiger Teilmaßnahmen mit Baukosten von mehr als 19 Mio. € ist auf dem Stand der Vorplanungsunterlagen eine Finanzierung nicht nachgewiesen.*

#### **Prüfungsgegenstand**

261 Der im Bezirk Mitte gelegene **Hochhauskomplex** der **Charité** - Universitätsmedizin Berlin - Körperschaft des öffentlichen Rechts (Charité) ist seit

dem Jahr 1982 in Betrieb. Er weist erhebliche Mängel auf und ist in hohem Maße anfällig für Havarien. Um diese ungünstigen baulichen Rahmenbedingungen zu ändern, plant die Charité die **Sanierung** des Bettenhochhauses und einen Neubau für den Operations- und Intensivbereich anstelle des bestehenden Lehrtraktes sowie ergänzende Maßnahmen in den übrigen Bauteilen und der Inneren Medizin. Für diese Baumaßnahme werden der Charité aus dem Haushalt Berlins 185 Mio. € (angegebene Gesamtkosten) bereitgestellt.<sup>27</sup> Grundlage hierfür sind die vom Senat von Berlin am 8. Juni 2010 beschlossenen „Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Charité - Universitätsmedizin Berlin“,<sup>28</sup> die zur Umsetzung von Investitionsvorhaben der Charité die Bereitstellung von insgesamt 330 Mio. € aus dem Landeshaushalt vorsehen (Baumaßnahmen des Masterplans der Charité). Außerdem ist im Wirtschaftsplan 2012 der Charité für Teile der Sanierungsbaumaßnahme eine Finanzierung vorgesehen.

- 262 Für die Sanierung des Hochhauskomplexes hat die Charité am 18. März 2011 ein **Bedarfsprogramm** und am 18. Januar 2012 **Vorplanungsunterlagen** aufgestellt und jeweils bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung zur **Prüfung** eingereicht. Die **Senatsverwaltung** hat die von der Charité aufgestellten Unterlagen geprüft. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer planungsbegleitenden Prüfung untersucht, ob die Senatsverwaltung dabei ordnungsgemäß verfahren ist. Schwerpunkt der Prüfung war, ob die Senatsverwaltung die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der Planungsunterlagen insbesondere im Hinblick auf die Kostenangaben überprüft und aus ihrem Prüfergebnis die notwendigen Konsequenzen gezogen hat.

### **Grundlagen der Aufstellung und Prüfung der Planungsunterlagen**

- 263 Der Senat hat der **Charité** im Jahr 2007 für aus dem Landeshaushalt finanzierte Baumaßnahmen mit Gesamtkosten über 4 Mio. € die **Funktion des Bauherrn** und die damit verbundenen Aufgaben übertragen (Senatsbeschluss S-718/2007 vom 09.10.2007). Der Charité obliegt demnach insbesondere die Planung dieser Baumaßnahmen für ihre Zwecke. Die Planung der **Sanierung des Hochhauskomplexes** mit angegebenen Gesamtkosten von 185 Mio. € (T 261) liegt somit in der Bauherrenschaft der Charité.

Bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen hat die Charité die Vorschriften der §§ 24, 54 und 55 LHO entsprechend anzuwenden (§ 24 Abs. 8 Berliner Universitätsmedizingesetz). Zudem hat sie nach dem vorgenannten Senatsbeschluss bei der Planung und Durchführung der

<sup>27</sup> vgl. Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2012/2013 - Erläuterungen zu Kapitel 1070 Titel 89466 für die Baumaßnahme „Charité, Sanierung Hochhauskomplex inkl. ergänzender Maßnahmen“ mit angegebenen Gesamtkosten von 185 Mio. €

<sup>28</sup> Senatsbeschluss S-2932/2010

davon erfassten Baumaßnahmen insbesondere die ergänzenden Regelungen zu den AV § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO)<sup>29</sup> und die ABau<sup>30</sup> zu beachten. Diese Vorschriften sehen für die Vorbereitung von großen Hochbaumaßnahmen ein **Regelverfahren** mit den aufeinander aufbauenden Planungsschritten Bedarfsprogramm, Vorplanungsunterlagen und Bauplanungsunterlagen vor. Genehmigte Inhalte der vorhergehenden Planungsunterlage sind in die jeweils nachfolgende Planungsunterlage zu übernehmen. Das Regelverfahren hat insbesondere die Funktion, durch die gestufte Aufstellung eines fundierten planerischen Gesamtkonzepts die erforderliche Finanzierungs-, Kosten- und Terminalsicherheit für die Baumaßnahme zu erreichen sowie die relevanten Risiken zu identifizieren und zu minimieren. Dabei kommt der **Kostenplanung** als Teil des Planungsprozesses besondere Bedeutung für die angestrebte Kostensicherheit zu.

Nach der im Senatsbeschluss S-718/2007 festgelegten Aufgabenverteilung hat die Charité insbesondere das **Bedarfsprogramm** und die **Vorplanungsunterlagen** aufzustellen und bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung zur Prüfung einzureichen. Die Senatsverwaltung prüft die Unterlagen und entscheidet über die Genehmigung.

## Prüfung des Bedarfsprogramms

264 **Bedarfsprogramme** dienen bei Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € dem **Überblick** über die Grundlagen des Vorhabens, die Notwendigkeit und Zweckbestimmung und die **voraussichtlichen Kosten** (Nr. 11 ABau). Das Bedarfsprogramm besteht u. a. aus den Angaben zum Planungsrahmen (mit Kostenangaben), dem Raumprogramm (Nutzflächen nach DIN 277 - Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken -) sowie Aussagen zu wesentlichen, insbesondere entwurfsbeeinflussenden und besonders kostenträchtigen Ausstattungen. Um den mit dem Bedarfsprogramm geforderten frühzeitigen Überblick über die voraussichtlichen Kosten zu erlangen, sind die voraussichtlichen Gesamtkosten der Baumaßnahme auf der Grundlage der Kostenangaben und die hierzu gehörenden Teilmaßnahmen unter Berücksichtigung der DIN 276 - Kosten im Bauwesen - im **Kostenrahmen** darzustellen. Insbesondere die einer Baumaßnahme räumlich und funktionell zuzuordnenden Teilmaßnahmen sind darin zu berücksichtigen. Der vollständig und vorschriftsmäßig ermittelte Kostenrahmen ist eine wesentliche Grundlage für die Genehmigung der Bedarfsplanung, für grundsätzliche Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsüberlegungen und für die Festlegung der Kostenobergrenze der Baumaßnahme.

265 Die für Bauen zuständige **Senatsverwaltung prüft** und genehmigt die für Hochbaumaßnahmen aufgestellten **Bedarfsprogramme** nach Maßgabe der ErgAV § 24 LHO. Die Prüfung erstreckt sich auf die Notwendigkeit und

<sup>29</sup> seit Dezember 2011: Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO

<sup>30</sup> Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau - ABau)

die Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme in funktionaler, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmäßiger und wirtschaftlicher Hinsicht. Zudem prüft die Senatsverwaltung die Schlüssigkeit des Planungsrahmens, insbesondere hinsichtlich der **Angemessenheit der Kosten**. Das genehmigte Bedarfsprogramm ist bei Hochbauten verbindliche Vorgabe für die Aufstellung der weiteren Planungsunterlagen. Ein unvollständiges oder nicht schlüssiges Bedarfsprogramm ist unverzüglich bei der einreichenden Stelle zu beanstanden. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet die Senatsverwaltung über den Fortgang des Verfahrens (vgl. Nr. 11 ABau). Wird insbesondere die **Vollständigkeit des Kostenrahmens** nicht ordnungsgemäß geprüft und ein wegen fehlender Kostenangaben unvollständiges Bedarfsprogramm von der für die Prüfung zuständigen Senatsverwaltung dennoch genehmigt, ist die erforderliche Kostensicherheit auf dieser Planungsstufe nicht gegeben und die Überschreitung des Kostenrahmens vorprogrammiert.

266 Die Charité hat das **Bedarfsprogramm** vom 18. März 2011 mit einem **Kostenrahmen** von **185 Mio. €** (Gesamtkosten) bei der Senatsverwaltung zur Prüfung eingereicht. Die **Senatsverwaltung** hat das Bedarfsprogramm **geprüft** und die Gesamtkosten im Ergebnis auf **192,5 Mio. €** festgestellt. Darüber hinaus hat sie in ihrem Prüfvermerk vom 5. Juli 2011 u. a. ausgeführt, dass in dem Bedarfsprogramm der Charité die Kosten für den Abriss des Versorgungszentrums und die dazugehörigen Maßnahmen der gebäudetechnischen Versorgung, die Kosten für den Interimsersatzbau (360 Betten auf vier Ebenen nebst Flächen für Untersuchung und Behandlung) und die Kosten, die aus einem neuen Konzept für die Speiserversorgung und -verteilung entstehen, nicht enthalten sind. Dennoch hat die Senatsverwaltung das Bedarfsprogramm im Ergebnis genehmigt.

267 Im Zuge der Prüfung des Bedarfsprogramms durch den Rechnungshof hat sich bestätigt, dass der **Kostenrahmen** des Bedarfsprogramms **wesentliche Kostenpositionen** von Teilmaßnahmen, die für die Durchführung der Baumaßnahme erforderlich sind, **nicht** bzw. nicht in zutreffender Höhe **enthält**.

So ist zur anderweitigen Unterbringung von Bettenkapazitäten aus dem während der Sanierungsarbeiten zu räumenden Bettenhochhaus die Errichtung eines (angemieteten) Interimsersatzbaus in Modulbauweise mit einer Kapazität von 360 Betten vorgesehen. Die Charité hat für die Jahre 2013 bis 2016 mit einem jährlichen Mietaufwand von 3 Mio. € gerechnet. Die sich daraus für die geplante Sanierungsdauer des Bettenhochhauses insgesamt ergebenden **Mietkosten** von **12 Mio. €** sind jedoch im Kostenrahmen des Bedarfsprogramms nicht enthalten.

Zudem hat die Charité das „**Herrichten der Flächen** für den Auszug aus dem Bettenhochhaus“ zur Unterbringung der Nutzer an anderen Standorten mit Kosten von **5,84 Mio. €** als separate Baumaßnahme im Wirtschaftsplan 2012 ausgewiesen. Diese bauliche Maßnahme ist jedoch zwingende Voraussetzung für den nach dem Bedarfsprogramm vorgesehenen

Freizug des Bettenhochhauses. Sie ist somit funktionaler Bestandteil der Sanierung des Hochhauskomplexes und hätte daher in den Kostenrahmen des Bedarfsprogramms aufgenommen werden müssen.

Im Bedarfsprogramm ist ferner geplant, das bestehende **Versorgungsgebäude** abzureißen, um an dieser Stelle das Interimsersatzgebäude errichten zu können. Die Kosten von **1,64 Mio. €** für diese zur Sanierung des Hochhauskomplexes notwendige **Abrissmaßnahme** sind jedoch im Kostenrahmen des Bedarfsprogramms nicht enthalten.

Die Senatsverwaltung hat ein teilweise unvollständiges und zum Teil nicht schlüssiges Bedarfsprogramm genehmigt. Sie hat insbesondere von ihr im Zuge der Prüfung des Kostenrahmens festgestellte fehlende bzw. ungeschlüssige Kostenangaben nicht zum Anlass genommen, das Bedarfsprogramm zu beanstanden und der Charité zur Überarbeitung zurückzugeben. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

## Prüfung der Vorplanungsunterlagen

268 Der **Vorplanung** kommt bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen besondere **Bedeutung** zu, weil in dieser Phase die Möglichkeit der Einflussnahme auf den Entwurf und die Kosten besonders **hoch** ist. **Vorplanungsunterlagen (VPU)** für Hochbauten sind nach den Leistungsbildern der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) aufzustellen. Die VPU für Hochbaumaßnahmen bestehen neben dem planerischen Vorentwurf u. a. aus der **Kostenschätzung** nach DIN 276, den Planungs- und Kostendaten, dem Soll-Ist-Vergleich zum Raumprogramm des genehmigten Bedarfsprogramms, dem Ausstattungsprogramm mit Angaben zu Auswirkungen auf die Planung und der Darstellung eventueller Abweichungen der VPU zum genehmigten Bedarfsprogramm (vgl. Nr. 2.1.2.2 ErgAV § 24 LHO). Bei der Ausarbeitung der Planungsunterlagen sind die erforderlichen Angaben so sorgfältig und genau wie möglich zu ermitteln (Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO). Eine wesentliche Voraussetzung für die angestrebte Kostensicherheit der Baumaßnahme sind vollständige und schlüssige, nach den Kostengruppen der DIN 276 gegliederte Kostenangaben in der Kostenschätzung der VPU. Zudem ist in den VPU anzugeben, wie die Baumaßnahme insgesamt finanziert werden soll. Fehlen für die Realisierung einer Baumaßnahme relevante Teilmaßnahmen in den VPU oder sind deren Kosten und Finanzierung in den VPU nicht angegeben, so ist die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung der Gesamtmaßnahme nicht sichergestellt.

269 Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung prüft und genehmigt die für Hochbaumaßnahmen aufgestellten VPU nach Maßgabe der ErgAV § 24 LHO. Die Prüfung der VPU erstreckt sich auf die Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme in funktionaler, gestalterischer, konstruktiver, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmäßiger und wirtschaftlicher Hinsicht. Zudem prüft die Senatsverwaltung die Schlüssigkeit des Planungsrahmens, insbesondere hinsichtlich der An-

gemessenheit der Kosten. Das Ergebnis der Prüfung ist in einem Prüfvermerk abschließend festzuhalten. Unvollständige oder nicht schlüssige VPU sind unverzüglich bei der einreichenden Stelle zu beanstanden. Bei Nichteinhaltung der Vorgaben aus dem genehmigten Bedarfsprogramm entscheidet die Senatsverwaltung in Abstimmung mit dem Bedarfsträger und den anderen an der Prüfung beteiligten Stellen über den Fortgang des Verfahrens. Die Senatsverwaltung entscheidet über die Genehmigung der VPU und unterrichtet die beteiligten Stellen. Bei Überschreitung der Kosten des genehmigten Bedarfsprogramms ist die Klärung der Finanzierung die Voraussetzung für die Genehmigung der VPU und die Freigabe für die nächste Planungsphase (vgl. Nr. 2.1.2.3 ErgAV § 24 LHO).

- 270 Die Charité hat die von ihr aufgestellten **VPU** vom 18. Januar 2012 mit geschätzten **Gesamtkosten** von **185 Mio. €** bei der Senatsverwaltung zur Prüfung eingereicht. Die Senatsverwaltung hat die Prüfung der VPU mit Gesamtkosten von **189,6 Mio. €** abgeschlossen und hierzu im Prüfvermerk vom 1. Juni 2012 u. a. ausgeführt, dass der festgesetzte Kostenrahmen weiterhin als sehr ambitioniert anzusehen sei.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass wesentliche Kostenpositionen in den von der Senatsverwaltung im Ergebnis ihrer Prüfung der VPU ermittelten Gesamtkosten nicht enthalten sind. Hierzu nachfolgend:

- 271 **Wettbewerbe** sind so rechtzeitig durchzuführen, dass das Ergebnis bei der Aufstellung der **VPU berücksichtigt** werden kann (Nr. 22 Abs. 1 ABau). Die Charité hat im Februar 2012 in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung einen nicht offenen Realisierungswettbewerb zur Fassadengestaltung des Bettenhochhauses und des Neubaus für die Operationssäle und die Intensivstation ausgelobt. Die Senatsverwaltung hat hierzu in ihrem Prüfvermerk vom Juni 2012 angegeben, dass die VPU das Ergebnis des Wettbewerbs noch nicht beinhalten, was aus Sicht der Prüfung einen erheblichen Mangel in der Ablauf- und Kostenplanung durch den Bauherrn darstelle. Die Senatsverwaltung hat in diesem Zusammenhang vermerkt, dass sich durch die wettbewerbskonforme **Fassadengestaltung** des Bettenhochhauses die in den VPU angegebenen **Baukosten um rd. 1 Mio. € erhöhen** und das Gesamtbudget belasten. Die Senatsverwaltung hat ihre Feststellung jedoch nicht zum Anlass genommen, die VPU als unvollständig zu beanstanden und der Charité zur Überarbeitung zurückzugeben. Sie hat die insoweit unvollständige VPU genehmigt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 272 Die Senatsverwaltung hatte bei der Prüfung des Bedarfsprogramms festgestellt, dass die Kosten für den Abriss des Versorgungszentrums und für die Errichtung des Interimsgebäudes nicht im Kostenrahmen enthalten sind (T 266). Hierauf ist die Senatsverwaltung im Prüfvermerk zu den VPU nicht mehr eingegangen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kosten dieser Maßnahmen in der Kostenschätzung der VPU ebenfalls nicht enthalten sind. Zudem sind darin auch die - schon im Bedarfsprogramm nicht



berücksichtigten - Kosten für das **Herrichten der Flächen** für den Auszug aus dem Bettenhochhaus von **5,84 Mio. €** (vgl. T 267) nicht ausgewiesen. Die Senatsverwaltung hat die VPU genehmigt und nicht wegen der fehlenden Kostenangaben beanstandet. Gegenüber dem Rechnungshof hat die Charité im Oktober 2012 angegeben, dass die voraussichtlichen Kosten für den **Abriss des Versorgungszentrums 1,6 Mio. €** und für die **Anmietung des Interimsersatzbaus 10,5 Mio. €** (geplanter Nutzungszeitraum: 01.08.2013 bis 31.12.2016) betragen würden.

Der Abriss des Versorgungszentrums, das Herrichten der Flächen für den Auszug aus dem Bettenhochhaus und die Errichtung des Interimsersatzbaus sind zwingende Voraussetzungen für die Sanierung des Bettenhochhauses und funktionale Bestandteile dieser Baumaßnahme. Die Kosten dieser Maßnahmen - insgesamt fast **18 Mio. €** - hätten deshalb Bestandteil der Kostenschätzung der VPU sein müssen. Bei einer ordnungsgemäßen Prüfung der VPU unter Berücksichtigung ihrer Feststellungen zum Bedarfsprogramm hätte die Senatsverwaltung die fehlenden Kostenangaben feststellen und die insoweit unvollständigen VPU beanstanden müssen. Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung durch die Senatsverwaltung moniert.

273 Das genehmigte **Bedarfsprogramm** ist verbindliche **Vorgabe** für die Aufstellung der **VPU** (Nr. 2.1.1.3 ErgAV § 24 LHO). Die VPU müssen daher sämtliche im Bedarfsprogramm ausgewiesenen Teilmaßnahmen enthalten, soweit diese für die Realisierung der Gesamtmaßnahme weiterhin notwendig sind. Die Aufnahme von Teilmaßnahmen in die VPU wird insbesondere durch ihren funktionalen Zusammenhang mit der Gesamtbaumaßnahme bestimmt. Die ordnungsgemäß geschätzten Kosten der Teilmaßnahmen sind in der Kostenschätzung der VPU anzugeben.

Die Charité hat im **Bedarfsprogramm ergänzende Maßnahmen** im Flächenbestand (Nutzfläche rd. 19 000 m<sup>2</sup>) mit Kosten von **3,5 Mio. €** vorgesehen und zur Umsetzung des Raumprogramms für notwendig erachtet. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Fassadensicherung und zum Umbau der Ebene 01 (Bauteile 1 und 7), um die Herstellung der barrierefreien Anbindung des Bauteils 12 an das Bauteil 1 (Ebene 02) sowie um bauliche Anpassungen in der Klinik für Innere Medizin für den Umzug im Bestand (Bauteil 15). In Abweichung von den Angaben des genehmigten Bedarfsprogramms sind in den **VPU** die ergänzenden Maßnahmen nur noch nachrichtlich mit Kosten von **1 Mio. €** ausgewiesen. Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hat hierzu im Februar 2012 ausgeführt, dass sich die weitere Planung wegen des Kostenrahmens von 185 Mio. € und der schon im Bedarfsprogramm unzureichenden Kostenansätze für die Bestandsflächen in den Bauteilen 1, 7, 12 und der Inneren Medizin auf die Flächen im Bettenhochhaus und im Neubau beschränke. Die aus der Planung herausgenommenen Bestandsflächen müssten von der Charité mit Mitteln außerhalb des verfügbaren Kostenrahmens von 185 Mio. € saniert werden. Sie seien in den VPU nur noch nachrichtlich für die Vergleichbarkeit mit dem Bedarfsprogramm nachgewiesen. Die für



Bauen zuständige Senatsverwaltung hat nach Prüfung der VPU in ihrem Prüfvermerk vom Juni 2012 empfohlen, sich angesichts der Kostensituation im Raumprogramm von diesen Flächen zu trennen und damit das Budget zu entlasten.

Die genannten ergänzenden Maßnahmen in den Bauteilen 1, 7, 12 und 15 waren bereits Bestandteil des Raumprogramms des für die Aufstellung der VPU verbindlichen Bedarfsprogramms. Sie hätten damit auch Bestandteil der VPU sein müssen, denn das Erfordernis für die Realisierung dieser Maßnahmen als funktionale Bestandteile der Gesamtbaumaßnahme ist - wie die Ausführungen der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung bestätigen - im Zuge der Aufstellung der VPU nicht entfallen. Die für die Gesamtbaumaßnahme funktional nach wie vor erforderlichen ergänzenden Maßnahmen sind aus den VPU lediglich formal ausgegliedert worden, um das Budget von 185 Mio. € nominal nicht zu überschreiten.

Der aus den Erfordernissen der Deckung eines festgestellten Bedarfs resultierende sachliche Umfang einer Baumaßnahme bestimmt grundsätzlich die Baukosten. Ein gedeckeltes finanzielles Budget kann zwar Anlass sein, die Baumaßnahme im Zuge der Planung zu reduzieren und auf zur Bedarfsdeckung nicht notwendige Teilmaßnahmen zu verzichten (z. B. Planungsänderung durch inhaltliche Reduzierung des Raumprogramms). Der Grundsatz der Vollständigkeit der Planungsunterlagen verbietet es aber, zur Realisierung der Baumaßnahme (nach wie vor) **notwendige Teilmaßnahmen allein aus Kostengründen formal aus den Planungsunterlagen auszugliedern** und parallel zu den Planungen für die Baumaßnahme als isolierte Einzelmaßnahmen vorzusehen. Dies gefährdet eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung der Baumaßnahme, weil notwendige Teilmaßnahmen nicht im Zuge der Gesamtmaßnahme geplant, zusammenhängend finanziert und planmäßig realisiert werden. Zudem verschleiert ein solches Vorgehen den tatsächlichen Umfang der Gesamtmaßnahme und den daraus resultierenden Finanzierungsbedarf.

Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Prüfung der VPU zwar vermerkt, dass die ergänzenden Maßnahmen bereits Bestandteil des Bedarfsprogramms waren. Anstatt die lediglich nachrichtliche Ausweisung dieser Maßnahmen in den VPU vor diesem Hintergrund zu beanstanden, hat sie diese genehmigt und sogar empfohlen, die - nach wie vor notwendigen - ergänzenden Maßnahmen im nächsten Planungsschritt aus dem Raumprogramm herauszunehmen. Dieses Vorgehen gefährdet die Durchführung der Sanierungsbaumaßnahme, weil hierfür notwendige Teilmaßnahmen nicht im Zuge der Gesamtmaßnahme geplant, zusammenhängend finanziert und planmäßig realisiert werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die VPU genehmigt hat, obwohl darin die Kosten für erforderliche ergänzende Maßnahmen - gemessen am Bedarfsprogramm - ohne nachvollziehbaren sachlichen Grund um **2,5 Mio. €** zu niedrig angegeben sind.

274 Die Senatsverwaltung hat in ihrem Prüfbericht zu den VPU vermerkt, dass die Kostenschätzungen der Charité bei einigen Kostengruppen (u. a. 420, 475, 541, 542, 544 und 611 nach DIN 276) nicht vollständig sind oder fehlen. Zu in den Planungen nicht enthaltenen Maßnahmen und technischen Anlagen hat sie teilweise fachspezifische Hinweise für die weitere Planung gegeben. Außerdem hat die Senatsverwaltung der Charité Folgendes aufgegeben: „Das außerhalb des Masterplanprojekts liegende Budget der Charité für tangierende und zusätzliche Maßnahmen ist mit Hilfe einer Liste darzustellen. Sie ist den Bauplanungsunterlagen beizufügen.“

Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hat dem Abgeordnetenhaus im Oktober 2012 berichtet,<sup>31</sup> dass die Bauplanungsunterlagen eine Liste mit flankierenden Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 16,6 Mio. € enthalten, die in den Jahren 2012 bis 2016 über den Finanzplan der Charité (allgemeiner investiver Zuschuss - Kapitel 1070 Titel 89434 - und Drittmittel) finanziert und in der mittelfristigen Finanzplanung der Charité berücksichtigt werden sollen. In dem Bericht wird ferner ausgeführt, dass diese als „ergänzendes Budget“ bezeichneten Maßnahmen und deren Kosten nicht Gegenstand der Prüfung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung waren. Hierzu gehören u. a. Möblierungsmaßnahmen für 3,3 Mio. € (Kostengruppe 611), die Ausstattung mit medizinischer Informationstechnik für 3,0 Mio. €, die Herrichtung des Vorplatzes für 1,3 Mio. € sowie die Ausstattung mit Desinfektionsspendern, Duschabtrennungen, Feuerlöschern und Beschilderungen für mehr als 1,0 Mio. €. Die sog. **tangierenden Maßnahmen**, deren **Kosten** die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung insgesamt mit **16,6 Mio. €** angegeben hat, sind sachlich mit der Sanierung des Bettenhochhauses untrennbar verbunden; sie sind funktionaler Bestandteil der Gesamtmaßnahme. In den VPU sind diese Maßnahmen und deren geschätzte Kosten jedoch nicht ausgewiesen. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat die VPU genehmigt, obwohl sie erkannt hatte, dass darin wesentliche Teilmaßnahmen nicht enthalten sind. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

275 Die Charité hat die **Gesamtkosten** für die **Sanierung des Hochhauskomplexes** in den **VPU** mit **185 Mio. €** angegeben. Die Senatsverwaltung hat die Gesamtkosten der Baumaßnahme im Ergebnis ihrer Prüfung der VPU auf **189,6 Mio. €** geschätzt. Darüber hinausgehend sind nach den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in der Kostenschätzung der VPU voraussichtliche Kosten von insgesamt **37,08 Mio. €** für wesentliche Teilmaßnahmen nicht enthalten.

<sup>31</sup> Bericht der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 15. Oktober 2012 (rote Nr. 0626)

### Ansicht 47: Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs - fehlende Teilmaßnahmen und Kostenangaben in der Kostenschätzung der VPU

Teilmaßnahme	Kosten Mio. €
Herrichten der Flächen für den Auszug aus dem Bettenhochhaus (T 272 und 267)	5,84
Abriss des Versorgungszentrums (T 272 und 267)	1,64
Anmietung Interimsersatzbau (T 272)	10,50
Ergänzende Maßnahmen in den Bauteilen 1, 7, 12 und 15 - Fehlbetrag - (T 273)	2,50
Sog. tangierende Maßnahmen (T 274)	16,60
<b>Summe</b>	<b>37,08</b>

Für die Sanierung des Hochhauskomplexes ergeben sich bei Einbeziehung des Prüfungsergebnisses der Senatsverwaltung und unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs damit auf dem Stand der Vorplanung Gesamtkosten von **226,68 Mio. €**. Die voraussichtlichen Gesamtkosten für die Baumaßnahme übersteigen die in den Planungsunterlagen angegebenen 185 Mio. € somit um mehr als **41 Mio. €**. Demgegenüber stehen zur Finanzierung der Baukosten auf dem Stand der VPU lediglich **207,44 Mio. €** bereit: 185 Mio. € aus dem Haushalt Berlins (T 261), 5,84 Mio. € im Wirtschaftsplan 2012 der Charité (T 267) und weitere 16,6 Mio. € an investiven Zuschüssen aus dem Haushalt Berlins und Drittmitteln zur Finanzierung tangierender Maßnahmen (T 274). Damit ist auf dem Stand der VPU eine Finanzierung von Baukosten für notwendige Maßnahmeteile im Umfang von **19,24 Mio. €** nicht nachgewiesen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

### Stellungnahme der Senatsverwaltung

276 Die Senatsverwaltung hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Senatsverwaltung sei zuständig für die Prüfung von Hochbaumaßnahmen des Landes Berlin, die im Haushaltsplan bzw. der Finanz- und Investitionsplanung Berlins enthalten sind. Bei dem Herrichten der Flächen für den Auszug aus dem Bettenhochhaus, dem Abriss des Versorgungszentrums und der Anmietung des Interimsersatzbaus (vgl. T 272) sowie bei den weiteren sog. tangierenden Maßnahmen (vgl. T 274) handele es sich um eigene Projekte der Charité, welche die Senatsverwaltung nicht prüfe. Gleichwohl habe sie aber auf die Darstellung dieser Maßnahmen bestanden, um deren Einfluss aus terminlicher und finanztechnischer Sicht auf die aus dem Haushalt Berlins finanzierte Hauptbauinvestition der Charité zu erkennen. Der Hochhauskomplex solle als funktionstüchtiges Haus an den

Nutzer übergeben werden; die genannten Maßnahmen dürften deshalb weder den Bauprozess noch die spätere Funktion des Hauses störend beeinflussen.

Überdies seien die ergänzenden Maßnahmen im Flächenbestand der Bauteile 1, 7, 12 und 15 (vgl. T 273) nicht für die Realisierung der Baumaßnahme erforderlich, da das Projekt auch ohne die Einbeziehung dieser Flächen funktionstüchtig betrieben werden könne. In dem von der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung anerkannten Raum- und Flächenprogramm der VPU seien diese Flächen nicht mehr berücksichtigt. Die Sanierung von Bestandsflächen bei unveränderter Nutzung obliege der Charité; diese Maßnahmen prüfe die Senatsverwaltung nicht.

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

Planungsunterlagen müssen die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen (Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO). Sämtliche Teilmaßnahmen, die zur Realisierung und für die Funktionsfähigkeit des Bauprojekts notwendig sind, gehören zu der Gesamtbaumaßnahme und sind deshalb in den Planungsunterlagen sachlich und kostenmäßig zu erfassen. Dies trifft - wie ausgeführt (vgl. T 272 bis 274) - auf die von der Senatsverwaltung in Bezug genommenen Maßnahmen in vollem Umfang zu. Dass diese Maßnahmen integraler Bestandteil der Baumaßnahme sind, bestätigt auch die Senatsverwaltung mit ihren Ausführungen. Denn sie erachtet diese Maßnahmen als Einflussgrößen für die Funktion des Gebäudes. Sie sieht auch das Erfordernis, diese Teilmaßnahmen terminlich und finanztechnisch bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme zu berücksichtigen. Die genannten Maßnahmen hätten deshalb in den Planungsunterlagen zur Baumaßnahme sachlich sowie hinsichtlich der Kosten und ihrer Finanzierung ausgewiesen sein und durch die Senatsverwaltung geprüft werden müssen. Zudem hat die Senatsverwaltung nach dem Senatsbeschluss S-718/2007 (T 263) die Planungsunterlagen insgesamt zu prüfen und nicht lediglich beschränkt auf den Maßnahmenteil, für den aus dem Haushalt Berlins Mittel bereitgestellt werden. Eine solche nach Finanzierungsquellen und Finanzierungssubjekten gesplittete Prüfung einer einheitlichen Baumaßnahme ist weder zulässig noch sachgerecht.

Die ergänzenden Maßnahmen im Flächenbestand sind in dem von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung geprüften Bedarfsprogramm der Charité als für die Umsetzung des Raumprogramms der Gesamtbaumaßnahme notwendig ausgewiesen worden. Die komplette Herausnahme dieser für die Funktionsfähigkeit des Gebäudekomplexes nach wie vor notwendigen Flächen aus dem Raumprogramm der VPU ist - wie insbesondere die Ausführungen der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung zeigen (T 274) - nicht sachlich begründet, sondern dem Bemühen geschuldet, die aus dem Haushalt Berlins bereitgestellten 185 Mio. € als Kostenobergrenze für die Gesamtbaumaßnahme darzustellen.

## Zusammenfassung und Erwartung

278 Die Gewährleistung der Kosten- und Finanzierungssicherheit sowie die Einhaltung des Kostenrahmens sind Hauptziele bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen. Um diese Ziele zu erreichen, ist zunächst sicherzustellen, dass die Planungsunterlagen die jeweilige Baumaßnahme - einschließlich der funktional notwendigen Teilmaßnahmen - und die Baukosten entsprechend dem jeweiligen Planungsstand vollständig erfassen. Damit wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Baumaßnahmen einschließlich aller notwendigen Teilmaßnahmen in einem Zuge geplant und - insbesondere beim Einsatz verschiedener Finanzierungsquellen - zusammenhängend finanziert werden können. Nur ordnungsgemäße und vollständige Planungsunterlagen geben den Entscheidungsträgern belastbare Informationen zum sachlichen Umfang und zu den Gesamtkosten der Baumaßnahme als notwendige Grundlage für die zu treffenden Sach- und Finanzierungsentscheidungen. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat als Prüfbehörde insbesondere darauf zu achten, dass die Planungsunterlagen diesen Anforderungen entsprechen. Diese Aufgabe hat sie bei der Prüfung des Bedarfsprogramms und der Vorplanungsunterlagen für die Sanierung des Hochhauskomplexes der Charité in wesentlichen Punkten nur unzureichend erfüllt.

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt das Bedarfsprogramm und die Vorplanungsunterlagen für die Sanierung des Hochhauskomplexes genehmigt hat, obwohl der Kostenrahmen und die Kostenschätzung unvollständig sind, weil wesentliche und mit der geplanten Sanierung des Hochhauskomplexes funktional untrennbar verbundene Teilmaßnahmen in den Planungsunterlagen fehlen.

279 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt künftig Bedarfsprogramme und Vorplanungsunterlagen für Hochbaumaßnahmen - auch bei einer Kostendeckelung - erst genehmigt, wenn darin alle notwendigen Leistungen und die voraussichtlichen Kosten entsprechend dem Planungsstand ordnungsgemäß, vollständig und schlüssig angegeben sind.**

## G. Finanzen

### 1. Defizite bei der Festsetzung und Erhebung der Hundesteuer

*Der Rechnungshof hält es für dringend geboten, die Verfahrensabläufe bei der Festsetzung und Erhebung der Hundesteuer zu rationalisieren und modernisieren. So setzt die Berliner Steuerverwaltung rd. 35 v. H. mehr Personal bei der Festsetzung der Hundesteuer ein als die Hamburger Steuerverwaltung.*

280 Das Halten von Hunden zu Zwecken der privaten Lebensführung ist in Berlin gemäß § 1 Abs. 2 Hundesteuergesetz (HuStG) steuerpflichtig. Die Hundesteuer ist eine historisch gewachsene Steuerart im Sinne einer Luxussteuer, die im Wesentlichen an die vermutete höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Hundehalters anknüpft. Sie hat sich in Deutschland seit nahezu 200 Jahren unverändert erhalten. In § 1 Abs. 1 HuStG wird sie als örtliche Aufwandsteuer bezeichnet, deren Aufkommen gemäß Artikel 106 Abs. 6 GG grundsätzlich den Gemeinden zusteht; in Berlin steht sie dem Land zu.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Hundesteuer liegt gemäß Artikel 105 Abs. 2a GG bei den Ländern. Diese haben hiervon meist in der Weise Gebrauch gemacht, dass sie in ihren jeweiligen Kommunalabgabegesetzen ihren Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt haben, eine Hundesteuer selbst zu erheben und deren Höhe zu bestimmen. Damit bleibt es überwiegend den Kommunen überlassen, ob und ggf. in welcher Höhe sie eine Hundesteuer erheben. In den Bundesländern Baden-Württemberg und Saarland sind die Kommunen per Landesgesetz verpflichtet, eine Hundesteuer zu erheben. Die Höhe der Hundesteuer können die einzelnen Kommunen aber auch dort selbst bestimmen. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gilt unmittelbar ein Hundesteuergesetz mit unterschiedlichen Steuersätzen.

Somit kann die private Hundehaltung je nach Haltungsort steuerfrei oder zu unterschiedlichen Sätzen steuerpflichtig sein.

281 Im Stadtstaat Berlin beträgt die Hundesteuer 120,00 € pro Hund und Jahr (für jeden weiteren Hund 180,00 €). Das **Aufkommen aus der Hundesteuer** belief sich im Jahr 2011 auf rd. 10,6 Mio. €. Nach den statistischen Aufzeichnungen der Senatsverwaltung für Finanzen waren zum 31. Dezember 2011 in Berlin 101 417 Halter mit 104 453 der Steuerpflicht unterliegenden Hunden erfasst. In 12 236 Hundesteuerfällen bestanden Steuerrückstände von über 1,2 Mio. €. Gesicherte Angaben zur Zahl der steuerlich nicht angemeldeten Hunde sind der Senatsverwaltung angabegemäß mangels hinreichender Kenntnisse nicht möglich. Die Hundesteuer



wird in Berlin in den 17 **regional zuständigen Finanzämtern** durch insgesamt 27 Dienstkräfte festgesetzt.

- 282      Steuerschuldner ist nach § 2 HuStG der Halter des Hundes. Dieser ist nach § 8 Abs. 1 HuStG verpflichtet, seinen **Hund** binnen eines Monats nach Aufnahme in seinen Haushalt beim Finanzamt **anzumelden**. Die Halter erhalten für jeden Hund nach Anmeldung ihren Hundesteuerbescheid sowie eine Hundesteuermarke, für die gemäß § 9 Abs. 2 HuStG außerhalb geschlossener Räume oder unfriedeter Grundstücke eine Tragepflicht besteht. Nach Aussage der Senatsverwaltung für Finanzen hatten bis August 2010 nur 55 v. H. aller Hundehalter die für die Jahre 2010 bis 2015 gültigen Hundesteuermarken bei den Finanzämtern angefordert. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass seit dem 1. Januar 2002 ein Verstoß gegen die **Tragepflicht der Hundesteuermarke** keine mit einer Geldbuße bewährte Ordnungswidrigkeit mehr darstellt. In der Gesetzesbegründung wird hierzu u. a. ausgeführt, dass „es unverhältnismäßig sei, vergleichsweise geringfügige Verstöße als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden, zum anderen sei es zweifelhaft, ob die Finanzverwaltung und nicht die Innenverwaltung für das Verfahren zuständig wäre“. In der Praxis bedeutet dies, dass beispielsweise Mitarbeiter des Ordnungsamtes nicht mehr durch Überprüfen der Hundesteuermarke feststellen können, ob ein Hund steuerlich angemeldet ist oder nicht.
- 283      Bei der Anmeldung hat der neue Halter u. a. neben Angaben zum Hund (z. B. Geburtsdatum, Anschaffungsdatum) auch den Namen und die Anschrift des bisherigen Halters anzuzeigen. Jede zweite vom Rechnungshof dahingehend überprüfte Anmeldung zur Hundesteuer war unvollständig. Gleichwohl haben die Finanzämter dies nicht zum Anlass für Ermittlungen genommen. Infolgedessen blieb in solchen Fällen der tatsächliche Beginn der Steuerpflicht oder die Frage, ob der bisherige Halter seinen steuerlichen Pflichten in der Vergangenheit nachgekommen war, ungeklärt. Dem Rechnungshof ist durchaus bewusst, dass eine vollständige **Überprüfung der gesetzlich geforderten Angaben** verhältnismäßig arbeitsintensiv ist. Belastbare Erkenntnisse, zu welchen fiskalischen Ergebnissen eine solche Prüfung führen würde, liegen der Steuerverwaltung nicht vor. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, die Finanzämter im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung, aber auch eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns anzuweisen, wie künftig zu verfahren ist.
- 284      Bei der Prüfung der Erhebung der Hundesteuer waren im Wesentlichen zwei Fallgestaltungen zu beobachten: Überwiegend eine wenig arbeitsaufwendige, bei der die Hundehalter laufend ihre Hundesteuer von sich aus begleichen, und eine arbeitsintensive, bei der wegen Nichtzahlung regelmäßig umfangreiche **Beitreibungsmaßnahmen** erforderlich sind. Art und Intensität der Vollstreckungsbemühungen waren bei den beiden geprüften Finanzämtern unterschiedlich. Häufig verliefen diese wegen schlechter Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Hundehalter ergebnislos.



Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung für Finanzen empfohlen, bei Fällen mit rückständiger Hundesteuer durch ein für alle Berliner Finanzämter einheitlich geregeltes Verfahren den Bearbeitungsaufwand so gering wie möglich zu halten.

285 Die Bescheide über die Hundesteuer sowie die Soll-Stellung für das Erhebungsverfahren sind derzeit in Berlin manuell zu erstellen bzw. anzuweisen. Die frühere **IT-gestützte Festsetzung** der Hundesteuer im integrierten automatisierten Besteuerungsverfahren musste zum 1. Januar 2008 **entfallen**. Dies ist der Umstellung auf ein bundeseinheitliches automatisiertes Besteuerungsverfahren geschuldet, das die Einbeziehung der Hundesteuerfestsetzung derzeit (noch) nicht vorsieht. Ein solcher technischer Rückschritt wirkt sich insbesondere in einem Massenverfahren ungünstig auf die Arbeitseffizienz und damit auch auf den Ressourcenverbrauch aus.

286 Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen standen im Jahr 2010 dem Hundesteueraufkommen von ca. 10,6 Mio. € **Verwaltungskosten** von ca. 2 Mio. € gegenüber. Dieser Betrag umfasst alle Kosten für die Steuerfestsetzung sowie die kassenmäßige Vereinnahmung der erhobenen Beträge, nicht jedoch deren Beitreibung. Eine Ermittlung dieser Kosten ist Angaben der Senatsverwaltung zufolge derzeit nicht möglich. Der tatsächliche Verwaltungsaufwand dürfte deutlich über dem oben angegebenen Betrag liegen.

287 Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat sich in seinem Jahresbericht 2011 zur steuerlichen Erfassung von Hunden geäußert. Danach waren in Hamburg im Jahr 2009 für die - wie in Berlin nicht IT-unterstützte - Festsetzung der rd. 41 000 steuerlich angemeldeten Hunde (regulär) nur sechs Dienstkräfte zuständig. Während damit jede **Hamburger Dienstkraft** - rechnerisch - durchschnittlich **6 900 Hundesteuervorgänge** zu verwalten hatte, entfielen auf eine **Berliner Dienstkraft** im Jahr 2009 nur **4 400**. Demzufolge setzt die Berliner Steuerverwaltung rd. 35 v. H. mehr Personal bei der Festsetzung der Hundesteuer ein als die Hamburger Steuerverwaltung. In Hamburg ist - anders als in Berlin - allein das Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz für die Hundesteuer zentral zuständig.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Effizienzunterschiede analysiert und hieraus Schlussfolgerungen mit dem Ziel zieht, die Berliner Verwaltungsabläufe zu optimieren.

288 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat hinsichtlich der Feststellungen des Rechnungshofs keine Bedenken geäußert. Zur IT-Unterstützung bei der Festsetzung der Hundesteuer hat sie mitgeteilt, dass nunmehr eine einheitliche Schnittstelle zwischen Fachverfahren und Office-Software geschaffen worden sei. Die Einbindung der Hundesteuer sei für das 2. Halbjahr 2013

vorgesehen. Danach könnten die vorhandenen Daten automatisch in die Office(Bescheid)Vorlagen übernommen und direkt zur weiteren maschinellen Verarbeitung freigegeben werden. Der Schriftwechsel mit der Senatsverwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Verfahrensabläufe zur Festsetzung und Erhebung der Hundesteuer mit dem Ziel evaluiert, diese wirtschaftlicher zu gestalten.**

## **2. Übermäßig lange Verfahrensdauer und Bearbeitungsmängel bei dem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen**

***Der Rechnungshof hat bei dem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen erneut erhebliche Bearbeitungsmängel festgestellt. So wurden die vom Rechnungshof beanstandeten Verfahren durchschnittlich fast zwei Jahre lang nicht bearbeitet. Das Finanzamt hat infolge dieser überlangen Verfahrensdauer die Auflagen bei Verfahrenseinstellungen wiederholt mindern müssen. Nicht alle bestandskräftig festgesetzten Steuern führen tatsächlich auch zu Einnahmen für den Landeshaushalt.***

289 Der Rechnungshof hatte das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen (FA FuSt) letztmals im Jahr 1999 umfassend geprüft. Dabei wurden erhebliche Mängel aufgedeckt (vgl. Jahresbericht 2000, T 452 bis 467). Seitdem hat das Finanzamt grundlegende organisatorische Veränderungen vorgenommen. Der Rechnungshof hat u. a. deshalb das Finanzamt im Jahr 2012 erneut einer Prüfung unterzogen. Er hat dabei den Schwerpunkt seiner Untersuchung auf den Arbeitsstand und die Arbeitsweise des Finanzamts gelegt.

290 Das FA FuSt nimmt nach § 2 der Finanzämter-Zuständigkeitsverordnung die Aufgaben der Steuerfahndung wahr und bearbeitet Bußgeld- und Strafverfahren. Zum 1. September 2010 wurden die bis dahin dort nebeneinander bestehenden Sachgebiete der Steuerfahndungs- sowie der Bußgeld- und Strafsachenstelle in sog. **Einheitssachgebiete** (ESG) überführt. In den ESG arbeiten die Dienstkräfte zwar unter einheitlicher Sachgebietsleitung zusammen, die bisherige Aufgabenteilung blieb dabei aber unverändert bestehen: Die **Steuerfahndung** ist nach § 208 Abgabenordnung (AO) für die Erforschung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten, die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen und die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle zuständig. Die Dienstkräfte des für die Bearbeitung von **Bußgeld- und Strafsachen** zuständigen Bereichs vernehmen Beschuldigte und Zeugen, stellen Anträge auf Durchsuchung und Beschlagnahmen, beantragen Strafbefehle bei der Staatsanwaltschaft, setzen

Bußgelder fest und stellen u. a. Verfahren gegen Auflagen oder wegen Geringfügigkeit ein. Nach § 385 AO gelten für das Strafverfahren wegen Steuerstraftaten, soweit nichts anderes bestimmt ist, die allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren, namentlich u. a. die Strafprozessordnung (StPO).

Durch die Aufhebung der bisher bestehenden Doppelstruktur und die Einsetzung von ESG-Leitungen sollten künftig divergierende Entscheidungen vermieden, Schnittstellen abgebaut und damit Reibungsverluste verringert werden. Die ESG-Leitung soll alle Ermittlungen bereits ab Eingang innerhalb ihres Sachgebiets mit Blick auf einen möglichen gerichtlichen Entscheidungsprozess steuern können und als einheitlicher Ansprechpartner für die Beschuldigten, ihre Verteidiger, die Gerichte und Staatsanwaltschaften fungieren. Gleichzeitig wurde eine höhere gegenseitige Akzeptanz aller Dienstkräfte für sämtliche anfallenden Arbeiten innerhalb des ESG angestrebt.

- 291 Ausweislich der Statistik der Senatsverwaltung für Finanzen waren zum 31. Dezember 2011 beim FA FuSt 3 332 noch nicht rechtskräftig erledigte Strafverfahren anhängig. Der Rechnungshof hat seine Prüfung auf diejenigen Verfahren begrenzt, die länger als drei Jahre anhängig waren. Dies traf zum Prüfungsbeginn auf 456 Verfahren zu, von denen wiederum 90 Verfahren sogar älter als fünf Jahre waren.

Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von 54 der o. g. 456 Verfahren überprüft. Er hat festgestellt, dass fast drei Viertel der geprüften **Verfahren über längere Zeiträume nicht bearbeitet** wurden (Bearbeitungsstillstand). Bezogen auf die vom Rechnungshof beanstandeten Verfahren betrug hierbei der Bearbeitungsstillstand durchschnittlich fast zwei Jahre. In allen wegen Bearbeitungsstillstands beanstandeten Verfahren haben es die Dienstkräfte unterlassen, den Vorgang entsprechend amtsinterner Regelungen nach Ablauf von sechs bzw. neun Monaten bei der Sachgebietsleitung/Hauptsachgebietsleitung vorzulegen. In Anbetracht dieser Beanstandungsquote hat der Rechnungshof das FA FuSt aufgefordert, sämtliche seit mehr als drei Jahren offenen Verfahren dahingehend zu überprüfen, ob die Verfahren zeitnah abgeschlossen werden können und die Dienstkräfte ihren Vorlageverpflichtungen nachgekommen sind. Obwohl zum 31. Dezember 2011 ausweislich der Statistik der Senatsverwaltung 87,65 v. H. der Strafverfahren innerhalb von drei Jahren abgeschlossen werden konnten, hat der Rechnungshof erwartet, dass das FA FuSt künftig auch bei den übrigen Verfahren für die kontinuierliche und zeitnahe Bearbeitung Sorge trägt.

- 292 Nach § 153a StPO kann mit Zustimmung des Gerichts und des Beschuldigten bei einem Vergehen vorläufig von der Erhebung der öffentlichen Klage abgesehen werden. Zugleich können dem Beschuldigten Auflagen und Weisungen erteilt werden, wenn diese geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen, und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht. In analoger Anwendung des § 198 Gerichts-

verfassungsgesetz sind bei unangemessener Dauer eines Verfahrens ggf. die Auflagen zu mindern. Ob eine Verfahrensdauer noch angemessen ist, muss nach den Umständen des Einzelfalls beurteilt werden. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. April 1993 (Az.: 2 BvR 1487/90) kann unter Umständen bereits bei einer einjährigen Untätigkeit eine **Auflagenminderung** geboten sein. Demgemäß hat das Finanzamt **wegen überlanger Verfahrensdauer** bei Verfahrenseinstellungen gegen Auflagen diese wiederholt mindern müssen. Auch deshalb sollten überlange Verfahrensdauern künftig vermieden werden.

- 293 Sofern die Ermittlungen keinen hinreichenden Tatverdacht ergeben, wird das Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. Im Jahr 2011 hat das FA FuSt 1 935 Verfahren und damit mehr als die Hälfte aller in diesem Jahr abgeschlossenen Verfahren mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt. Berlin liegt damit deutlich über dem Bundesschnitt von 40 v. H.

Der Rechnungshof hat deshalb 104 Verfahren, die nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt worden sind, stichprobenweise geprüft. Bei einem Viertel dieser Verfahren hat der Rechnungshof die **Zuarbeit durch die übrigen Berliner Finanzämter** beanstandet. Diese hatten unnötig viele Straf- bzw. Bußgeldverfahren eingeleitet bzw. Vorgänge zur Tatverdachtsprüfung an das FA FuSt weitergeleitet. Das FA FuSt wertet die letztgenannten Vorgänge, auch wenn das zuleitende Finanzamt noch kein Strafverfahren eingeleitet hat, aber eine Tatverdachtsprüfung durch das FA FuSt für notwendig hielt, für statistische Zwecke als eingegangenes Strafverfahren. Diese Vorgehensweise könnte ursächlich dafür sein, dass Berlin deutlich mehr jährlich eingegangene Strafverfahren ausweist als beispielsweise die Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Die Erledigung eines solchen Falles (im Allgemeinen „Einstellung“ mangels hinreichenden Tatverdachts) hat in der Statistik die gleiche Wertigkeit wie die übrigen erledigten Strafverfahren. Mag der Aufwand für das FA FuSt, einen dieser Eingänge zu erledigen, auch gering sein, so werden doch infolge der Masse dieser Fälle erhebliche Personalressourcen gebunden, die an anderer Stelle fehlen, und der Aussagewert der Statistik sinkt. Eine sorgfältigere Prüfung der Sachverhalte in den abgebenden Finanzämtern vor Übersendung der Vorgänge an das FA FuSt könnte dem entgegenwirken. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung deshalb aufgefordert, diese Praxis zu überprüfen.

- 294 Die Steuerfahndungsstellen aller Bundesländer haben nach einheitlichen Maßstäben **Jahresstatistiken** zu erstellen, in denen die **bestandskräftig festgesetzten Nachforderungen aus abgeschlossenen Fahndungsfällen** nachzuweisen sind. Die Statistik der Berliner Steuerfahndung weist für das Kalenderjahr 2011 bestandskräftig festgesetzte Mehrsteuern von 47,3 Mio. € aus. Außerdem werden weitere Mehrergebnisse von 13,8 Mio. € gesondert berücksichtigt, für die gemäß § 156 Abs. 2 AO von einer Steuerfestsetzung abgesehen wurde, weil sie erkennbar nicht erfolgreich einziehbar waren oder die Kosten der Einziehung einschließlich der Festsetzung außer Verhältnis zu dem Betrag standen. Die statistischen Anschreibungen der Steuerfahndung zur Höhe der von den Fahndungsprü-

fern erzielten Mehrsteuern weisen jedoch Mängel auf. So wurden allein in den vom Rechnungshof geprüften 62 Verfahren mit seit dem Jahr 2009 statistisch erfassten Mehr- oder Minderergebnissen zu hohe Mehrsteuern von mehr als 7 Mio. € ausgewiesen. Dies lag im Wesentlichen daran, dass in einigen Fällen - entgegen den einheitlichen Maßstäben für die Erstellung der Jahresstatistik des Bundesministeriums der Finanzen - kein angemessener Abschlag vorgenommen wurde, wenn an der Steuerfahndungsprüfung auch die Prüfdienste (z. B. Umsatzsteuer-Sonderprüfung, Betriebsprüfung) eines regional zuständigen Finanzamts mitgewirkt hatten. Eine weitere Fehlerquelle war, dass Mehrergebnisse bereits notiert worden sind, obwohl die dazugehörigen Steuerfestsetzungen noch nicht bestandskräftig waren. Zum Teil sind Mehrsteuern, für die nach § 156 Abs. 2 AO von der Festsetzung abgesehen wurde, ebenfalls unzutreffend als Mehrergebnis erfasst worden. Gelegentlich hat das FA FuSt die falschen Zeiträume zugrunde gelegt, die Beträge bei Selbstanzeigen außer Acht gelassen oder sich schlicht verrechnet.

Der Rechnungshof hat erwartet, dass die Senatsverwaltung sicherstellt, dass künftig die o. g. Statistikgrundsätze des Bundesministeriums der Finanzen beachtet werden.

- 295 Nicht alle bestandskräftig festgesetzten Steuern führen tatsächlich auch zu Haushaltseinnahmen. Statistische Aufzeichnungen hinsichtlich der **Realisierungsquote** sind bundesweit nicht vorgesehen. Der Rechnungshof hatte darüber bereits im Jahresbericht 2000 (vgl. T 462) berichtet und gefordert, die Statistik entsprechend zu ergänzen. Die Senatsverwaltung hatte damals eine Änderung des Verfahrens abgelehnt, da „die Veröffentlichung der Ergebnisse der Steuerfahndung in den Medien die Aktivität der Steuerfahndung aufzeigen und damit auch präventiv abschreckend auf potenzielle Steuerstraftäter wirken soll. Ein besonderer Ausweis von nicht realisierbaren Mehrsteuern wäre eher kontraproduktiv“ (vgl. Stellungnahme des Senats zu dem Jahresbericht 2000, T 462, Drs 14/844).

Der Rechnungshof erkennt diese Argumentation durchaus an, hält es aber für den innerdienstlichen Gebrauch für notwendig, sich auch mit dem Grad der Realisierung der Mehrsteuern auseinanderzusetzen. Er hat deshalb erneut untersucht, inwieweit die bestandskräftig festgesetzten Steuern dem Fiskus zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs tatsächlich zugeflossen sind. Da von den in den Jahren 2009 bis 2011 insgesamt notierten Mehrergebnissen von knapp 149 Mio. € fast die Hälfte auf die Umsatzsteuer entfallen, hat der Rechnungshof seine Prüfung auf 69 mittels gezielter Stichprobe ausgewählte Fälle mit bestandskräftig festgesetzten Umsatzsteuern von 35 Mio. € beschränkt. Das Ergebnis dieser Prüfung zeigt, dass hier - insbesondere bei den Fällen mit hoher Steuerschuld - noch ein erhebliches Optimierungspotenzial vorhanden ist.

Eine Möglichkeit die Realisierungsquote zu erhöhen, stellt aus Sicht des Rechnungshofs die Stärkung der Vermögenssicherung durch **vermögensabschöpfende Maßnahmen** im Rahmen des dinglichen Arrests nach § 324 AO bereits während des Steuer Strafverfahrens dar. Das FA FuSt hat

zu diesem Zweck Finanzermittler eingesetzt. Diese prüfen bereits zu Beginn des Ermittlungsverfahrens, ob Vermögenswerte vorhanden sind, die ggf. sichergestellt werden könnten.

Die in Berlin zur Vermögenssicherung eingesetzten Finanzermittler konnten im Jahr 2011 in lediglich 20 Verfahren Werte von ca. 1 Mio. € sichern. Im Vergleich zu den Vorjahren sind die Ergebnisse damit deutlich rückläufig. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2010 das in Berlin praktizierte Verfahren im Vergleich zu anderen Bundesländern positiv bewertet. Der Rechnungshof teilt grundsätzlich diese Auffassung, gleichwohl hält er es in Anbetracht der festgestellten Realisierungsquote für unerlässlich, die Bemühungen zur Vermögensabschöpfung weiter zu intensivieren.

296 Die Prüfung hat erneut zur Aufdeckung von erheblichen Mängeln geführt. Fast anderthalb Jahre nach Einführung der ESG konnte der Rechnungshof somit eine Steigerung der Arbeitseffizienz (noch) nicht feststellen. Diese ist jedoch angesichts der festgestellten Mängel unabdingbar. Eine **Evaluierung der ESG-Bildung** ist nach Kenntnis des Rechnungshofs bisher nicht vorgesehen. Der Rechnungshof hat der Erwartung Ausdruck verliehen, dass die Senatsverwaltung das Versäumte nachholt.

297 Die Senatsverwaltung für Finanzen stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass überlange Verfahrensdauern zu vermeiden sind. Sie hat allerdings Bedenken, angesichts der geringen Anzahl der vom Rechnungshof geprüften Verfahren auf die übrigen Verfahren zu schließen. Sie weist außerdem darauf hin, dass man wegen der relativ kurzen Zeitspanne seit Einführung der ESG noch keine deutlich sichtbaren Effekte im Bereich der Arbeitseffizienz erwarten könne. Trotzdem stünde eine Steigerung der Effizienz und insbesondere eine zeitnahe Bearbeitung aller Strafverfahren im Fokus der Amtsleitung des FA FuSt. So habe die Amtsleitung, um künftig überlange Bearbeitungsstillstände zu vermeiden, bereits Arbeitsanweisungen erlassen, die zur Optimierung der Arbeitsabläufe beitragen sollen, und für die Dienstkräfte eine IT-gestützte Bestands- und Wiedervorlageliste bereitgestellt. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung angewiesen, dass die Statistikgrundsätze künftig in allen Fällen eingehalten werden sollen. Sie hat angekündigt, ihre Zielvorgaben entsprechend den Anregungen des Rechnungshofs kritisch zu überdenken.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Es ist ein übliches und anerkanntes Verfahren, die Beanstandungsquote anhand einer nach sachlichen Kriterien ausgewählten Stichprobenmenge zu bestimmen. Insbesondere bei der Überprüfung der noch nicht rechtskräftig erledigten Verfahren hat der Rechnungshof hinreichend deutlich gemacht, dass er seine Prüfung auf diejenigen Verfahren begrenzt hat, die länger als drei Jahre anhängig waren. Auch hat er darauf hingewiesen, dass ausweislich der Statistik der Senatsverwaltung zum 31. Dezember 2011 87,65 v. H. der Strafverfahren innerhalb von drei Jahren abgeschlossen werden konnten.



298 Das FA FuSt muss einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Steueraufkommens leisten. Seine Präsenz und sein sichtbarer Fahndungserfolg wirken deutlich präventiv, auch wenn der damit erzielte Effekt monetär nicht konkret messbar ist. Angesichts der festgestellten Bearbeitungsmängel sieht der Rechnungshof noch einen erheblichen Optimierungsbedarf bei der Arbeitsweise des Finanzamts.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**

- **die Entwicklung nach der Umorganisation evaluiert und Maßnahmen ergreift, um die Arbeitseffizienz im FA FuSt zu steigern,**
- **dafür Sorge trägt, dass die Bemühungen zur Vermögensabschöpfung vom FA FuSt intensiviert werden, und**
- **sicherstellt, dass die bundeseinheitlichen Statistikgrundsätze vom FA FuSt beachtet werden.**

Er erwartet ferner, dass das FA FuSt sämtliche seit mehr als drei Jahren offenen Verfahren dahingehend überprüft, ob die Verfahren zeitnah abgeschlossen werden können und die Dienstkräfte ihren Vorlageverpflichtungen nachgekommen sind.

**3. Einnahmeverluste Berlins infolge mangelhafter Verwaltung von Erbbaurechten durch den Liegenschaftsfonds Berlin**

*Bei der Verwaltung von Erbbaurechtsverträgen durch die Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG hat der Rechnungshof in der überwiegenden Zahl der geprüften Vorgänge Fehler festgestellt, die sich finanziell nachteilig für das Land Berlin auswirken. Vertraglich vereinbarte Erbbauzinsanpassungen wurden nicht, fehlerhaft oder verspätet durchgeführt.*

299 Der Rechnungshof hat die Verwaltung von Erbbaurechten durch die Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG (Liegenschaftsfonds) stichprobenweise geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung war die vertragsgerechte und rechtzeitige Erhöhung der Erbbauzinsen sowie die Verfolgung von Zahlungsrückständen säumiger Erbbaurechtsnehmer.

300 Die Hauptaufgabe des landeseigenen Liegenschaftsfonds bestand bei seiner Gründung im Jahr 2000 darin, Grundstücke, die das Land Berlin zukünftig nicht mehr benötigt, zu verkaufen. Dazu wurde das zivilrechtliche Eigentum an Grund und Boden auf der Basis von zwischen der Gesellschaft und der Senatsverwaltung für Finanzen geschlossenen Grund-



stücksübertragungs- und Treuhandverträgen auf den Liegenschaftsfonds übertragen. Das wirtschaftliche Eigentum an diesen Grundstücken steht weiterhin dem Land Berlin zu. Bereits mit der erstmaligen Zuordnung von Grundstücken in das Treuhandvermögen gemäß Grundstücksübertragungs- und Treuhandvertrag vom 9. November 2000 wurden der Gesellschaft auch ca. 500 Erbbaurechtsverträge zur Verwaltung übertragen. Infolge der vom Abgeordnetenhaus am 11. November 2004 beschlossenen Neukonzeption des Liegenschaftsfonds Berlin (Plenarprotokoll 15/59, S. 4986) sollte das gesamte Finanzvermögen und nicht mehr benötigtes Fachvermögen an Grundstücken des Landes Berlin in das Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds übertragen werden; Ausnahmen waren zulässig. Damit trat neben die Hauptaufgabe des Grundstücksverkaufs als einer temporären Aufgabe des Liegenschaftsfonds die Verwaltungstätigkeit bezüglich der Erbbaurechtsverträge auf unbestimmte Zeit. Zuvor wurden die betreffenden Grundstücke überwiegend im Finanzvermögen der Bezirke ausgewiesen und die Erbbaurechtsverträge von diesen verwaltet. Zu Beginn des Jahres 2010 bewirtschaftete der Liegenschaftsfonds nach eigenen Angaben insgesamt 1 268 Erbbaurechtsverträge mit einem Erbbauzinsvolumen in Höhe von ca. 26,5 Mio. €.

Nach den Treuhandverträgen ist der Liegenschaftsfonds verpflichtet, alles, was er in Ausführung dieser Verträge erhält, an das Land Berlin abzuführen. Im Gegenzug hat er gegenüber dem Land Berlin einen Anspruch auf Erstattung aller Aufwendungen, welche ihm bei der ordnungsmäßigen Verwaltung und Verwertung des Treuhandvermögens entstehen.

- 301 Der Rechnungshof hat stichprobenartig 42 Verträge geprüft, die ein breit gefächertes Spektrum unterschiedlicher Vertragsgestaltungen abdecken. Zudem wurden die verschiedenen Nutzungsarten (Wohnen, Gewerbe oder sonstige Nutzungen - z. B. für kulturelle Zwecke) bei der Auswahl berücksichtigt.

Von den o. g. Fällen waren 38 (90 v. H.) fehlerhaft bearbeitet. Bei zwölf Erbbaurechtsverträgen (29 v. H.) wurde die vertraglich vereinbarte Erbbauzinsanpassung nicht durchgeführt. In weiteren zwölf Fällen (29 v. H.) wurde die Erbbauzinsüberprüfung und -erhöhung zu spät vorgenommen. Die durchgeführten Erbbauzinsanpassungen waren in neun Fällen inhaltlich fehlerhaft (21 v. H.). In anderen Fällen fehlten außerdem die von den Erbbaurechtsnehmern beizubringenden Versicherungsnachweise.

- 302 Die mit Laufzeiten von 25 bis maximal 99 Jahren vorgesehenen Erbbaurechtsverträge des Landes Berlin, die von dem Liegenschaftsfonds gemäß den Grundstücksübertragungs- und Treuhandverträgen übernommen wurden, sowie die von der Gesellschaft selbst geschlossenen Erbbaurechtsverträge enthalten im Regelfall **Anpassungsvereinbarungen für den Erbbauzins**. Dabei wird zumeist nach der Art der Nutzung des Erbbaugrundstücks (Wohnen oder Gewerbe) sowie zwischen „Leistungsvorbehaltsklausel“ (Erbbauzinsanpassung unterliegt einem Ermessensspielraum, der Erbbauberechtigte muss zustimmen) und „Gleitklausel“ (kein Ermes-

sensspielraum, bei Eintritt bestimmter Voraussetzungen, z. B. Änderung von Preisindizes, regelmäßig erfolgende Anpassung des Erbbauzinses ohne ausdrückliche Zustimmung des Erbbauberechtigten zur konkreten Erhöhung) unterschieden.

In den geprüften Erbbaurechtsverträgen sind sowohl der Zeitpunkt der erstmaligen Neufestsetzung des Erbbauzinses als auch der zeitliche Abstand zwischen den jeweiligen Anpassungen festgelegt.

Bei **Wohnnutzung** ist nach diesen Verträgen in der Regel bei einer „Änderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse“ eine Anpassung des Erbbauzinses vorgesehen (regelmäßig alle drei oder fünf Jahre). Die Maßstäbe, nach denen die Anpassungen vorzunehmen sind, sind in den Erbbaurechtsverträgen unterschiedlich geregelt. Wenn ein Maßstab im Erbbaurechtsvertrag nicht bestimmt worden ist, muss nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH), vgl. Urteil vom 18.05.1979 - V ZR 237/77 (Hamm), Urteil vom 23.05.1980 - V ZR 129/76 (München), Urteil vom 30.04.1982 - V ZR 31/81 (Hamm), auf die Veränderung der Lebenshaltungskosten und der Einkommensverhältnisse (seit dem Jahr 2007: Index der Bruttomonatsverdienste der Arbeitnehmer) abgestellt werden. Die Erbbauzinsanpassungen für Wohnnutzung unterliegen einer Billigkeitsprüfung nach § 9a Abs. 1 Erbbaurechtsgesetz.

Bei den vom Rechnungshof geprüften Verträgen für **gewerbliche Nutzung** basieren die Anpassungsklauseln in der Regel auf dem Verkehrswert des Grund und Bodens des Erbbaugrundstücks. Bei einem fest vereinbarten Erbbauzinsatz sollte der Erbbauzins für die Dauer des Erbbaurechts dem steigenden oder fallenden Verkehrswert des Grund und Bodens des Erbbaugrundstücks entsprechend angepasst werden. Die Erbbauzinsüberprüfung/-anpassung sollte regelmäßig alle zehn Jahre erfolgen.

- 303 Zu einem ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Vertragsmanagement bei der Verwaltung von Erbbaurechtsverträgen gehört die vertragsgerechte und rechtzeitige Anpassung der vereinbarten Erbbauzinsen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass der Liegenschaftsfonds in einer Vielzahl der geprüften Fälle die gebotenen **Überprüfungen und Anpassungen** der Erbbauzinsen **nicht durchgeführt** hat. In einigen Fällen wurde die Anpassung zu den festgelegten Zeitpunkten mehrfach versäumt. Aufgrund der unterlassenen Anpassungen der Erbbauzinsen einerseits an die steigenden oder fallenden Bodenwerte (in der Regel im Rhythmus von zehn Jahren) bzw. andererseits an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten (in der Regel alle drei bzw. fünf Jahre) hat es der Liegenschaftsfonds versäumt, rechtlich mögliche zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Allein bei den beanstandeten indexbasierten Erbbauzinsanpassungen, die lediglich 19 v. H. der geprüften Verträge ausmachen, hat der Rechnungshof unter Berücksichtigung eines zehnjährigen Zeitraums einen wirtschaftlichen Nachteil von rd. 300 000 € ermittelt.

- 304 Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab weiterhin, dass der Liegenschaftsfonds in 29 v. H. der geprüften Fälle die Erbbauzinsüberprüfung und -erhöhung **zu spät** vorgenommen hat. Die Spanne der Verspätungen reicht von einem Monat bis zu mehreren Jahren bezogen auf den vereinbarten Anpassungszeitpunkt.

In einigen der vorgenannten Fälle waren in den Erbbaurechtsverträgen Leistungsvorbehaltsklauseln vereinbart worden. Eine Verpflichtung des Erbbauberechtigten zur Zahlung eines erhöhten Erbbauzinses besteht hier erst nach Zugang des Änderungsverlangens des Liegenschaftsfonds beim Erbbauberechtigten und dessen Zustimmung. Eine rückwirkende Erbbauzinsanpassung ist nur zulässig, wenn sie im Erbbaurechtsvertrag ausdrücklich vereinbart wurde. Der Liegenschaftsfonds hat hier seine Ansprüche auf Erhöhung der Erbbauzinsen in 26 v. H. der geprüften Fälle **nicht rechtzeitig** geltend gemacht.

Bei Gleitklauseln ist es erforderlich, dass der Erbbaurechtsgeber dem Erbbaurechtsnehmer zu den vertraglich vereinbarten Anpassungszeiten die Höhe des künftigen Erbbauzinses bekannt gibt. Auch diese **Bekanntgabe** ist **verspätet** erfolgt.

- 305 Bei mehreren geprüften Erbbaurechten basierten die Erbbauzinserhöhungen auf **fehlerhaft zugrunde gelegten Indizes bzw. Indexwerten**. Nach den vertraglichen Regelungen waren in der Mehrzahl keine Indizes zur Bestimmung der „Änderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse“ vereinbart. Daher war hier nach der o. g. Rechtsprechung des BGH zu verfahren, d. h. neben der Veränderung der Lebenshaltungskosten war die Änderung der Einkommensverhältnisse zu berücksichtigen.

In weiteren vom Rechnungshof geprüften Fällen entsprachen die von dem Liegenschaftsfonds gewählten Indizes nicht den im Erbbaurechtsvertrag vereinbarten.

Wenn der vertraglich vereinbarte Index von den zuständigen Statistischen Bundes- oder Landesämtern nicht mehr veröffentlicht wird, muss dieser nach der Rechtsprechung im Wege der ergänzenden Vertragsauslegung durch denjenigen ersetzt werden, der dem fortgefallenen Index am Nächsten kommt (vgl. z. B. BGH, Urteil vom 31.10.2008 - V ZR 71/08). Auch dies hat der Liegenschaftsfonds in Einzelfällen nicht beachtet.

- 306 Nach den Grundstücksübertragungs- und Treuhandverträgen übt der Liegenschaftsfonds seine „Tätigkeit in eigener Verantwortung und unter Beachtung der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns nach den Bestimmungen der Gesellschafterverträge ..., den Bestimmungen dieses Vertrages, ..., den Beschlüssen des Aufsichtsrats [der Liegenschaftsfonds Berlin Verwaltungsgesellschaft mbH] und der Gesellschafterversammlung sowie den Weisungen Berlins aus“. Nach den vorstehenden Regelungen war der

Liegenschaftsfonds daher verpflichtet, die Erbbaurechtsverträge regelmäßig hinsichtlich der vereinbarten Anpassungsmöglichkeiten für den Erbbauzins zu überprüfen und entsprechende Erhöhungen geltend zu machen.

307 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat angabegemäß auf der Grundlage einer Stellungnahme des Liegenschaftsfonds entgegnet, dass die Gesellschaft im 2. Halbjahr 2009 durch eine Umstrukturierung die Ursachen für die Beanstandungen des Rechnungshofs weitestgehend abgestellt habe. Die Defizite seien erkannt worden, Arbeitsprozesse einschließlich des vorhandenen Datenbanksystems für die Verwaltung der Erbbaurechtsverträge angepasst sowie neue innerbetriebliche Arbeitsanweisungen erlassen worden. Die Beanstandungen betrafen den Zeitraum davor. Eine weitere Umstrukturierung sei zum 1. Januar 2013 vorgesehen. Der Liegenschaftsfonds gehe davon aus, dass sich die Mängel/Fehler grundsätzlich nicht wiederholen würden.

Hinsichtlich der unterlassenen Erbbauzinsanpassungen vertritt der Liegenschaftsfonds die Auffassung, dass er Erbbauzins erhöhungen nicht um jeden Preis durchsetzen wolle. Bei wirtschaftlicher Gefährdung des Erbbauberechtigten seien mögliche Insolvenzen zu vermeiden. Bei einer Insolvenz sei zu berücksichtigen, dass in den meisten Erbbaurechtsverträgen kein zwangsversteigerungsfester Erbbauzins vereinbart ist, d. h. bei einer Zwangsversteigerung falle der Erbbauzins entsprechend den gesetzlichen Regelungen für die Restlaufzeit des Erbbaurechts vollständig aus. Im Ergebnis würde dem Land Berlin damit ein größerer Schaden entstehen als durch die unterlassenen Erbbauzinsanpassungen.

308 Der Liegenschaftsfonds hat die Beanstandungen des Rechnungshofs grundsätzlich eingeräumt. Die von der Gesellschaft geltend gemachten wirtschaftlichen Erwägungen für den Verzicht oder spätere Erbbauzinsanpassungen wegen drohender Insolvenzen und dem damit ggf. verbundenen vollständigen Ausfall von Erbbauzinsen überzeugen den Rechnungshof nicht, da entsprechende einzelfallbezogene Prüfungen einer solchen Gefahr nicht dokumentiert sind.

309 Zusammengefasst beanstandet der Rechnungshof, dass der Liegenschaftsfonds vertraglich vereinbarte Erbbauzinsüberprüfungen bzw. -anpassungen nicht oder verspätet durchgeführt hat. Er beanstandet ferner, dass den durchgeführten Erbbauzinsanpassungen in mehreren Fällen fehlerhafte Indizes zugrunde gelegt wurden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dem Treuhandvermögen und damit dem Land Berlin dadurch erhebliche finanzielle Nachteile entstanden sind und möglicherweise weiterhin entstehen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass der Liegenschaftsfonds im Rahmen eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Vertragsmanagements**

- **die Erbbauzinsanpassungen vertragsgerecht und rechtzeitig vornimmt sowie**
- **die vertraglich vereinbarten Indizes bzw. bei deren Wegfall die korrekten aktuellen Indizes verwendet.**

**Weiterhin erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung der Erbbaurechte durch den Liegenschaftsfonds Sorge trägt.**

## H. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

### 1. Stiftung Berliner Mauer Erhebliche Versäumnisse bei der Errichtung der Stiftung

*Die Stiftung Berliner Mauer hat seit ihrer Arbeitsaufnahme im Jahr 2009 keine ordnungsgemäßen Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse vorgelegt. Mehr als vier Jahre nach ihrer Errichtung fehlen wesentliche personelle und organisatorische Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit. Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten hat im Vorfeld der Errichtung der Stiftung nicht hinreichend dafür Sorge getragen, dass zum Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme der Stiftung die notwendigen personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die Stiftungsarbeit geschaffen wurden und dass die Stiftung rechtzeitig ihren Verpflichtungen zur Vorlage eines ordnungsgemäßen Wirtschaftsplans und Jahresabschlusses nachkommt.*

310 Die Stiftung Berliner Mauer - Gedenkstätte Berliner Mauer und Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde ist mit Wirkung vom 28. September 2008 als landesunmittelbare rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts errichtet worden (§ 1 Mauerstiftungsgesetz - MauStG).

Der **Stiftungserrichtung** lag das vom Senat von Berlin Mitte 2006 beschlossene und gemeinsam mit dem Bund erarbeitete Gesamtkonzept der Dokumentation der Berliner Mauer zugrunde (Drs 15/5308). Unter dem Dach der Stiftung sollten die Einrichtungen Berliner Mauer - Gedenkstätte und Dokumentationszentrum sowie Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde, die ursprünglich von zwei von Berlin und dem Bund institutionell geförderten Trägervereinen betrieben wurden, zusammengeführt sowie ein zentraler Ansprechpartner und Kompetenzträger installiert und Ressourcen gebündelt werden (vgl. Drs 16/1567). Das bei den Trägervereinen tätige Personal sollte in der Stiftung weiterbeschäftigt werden.

311 Die Stiftung Berliner Mauer nahm auf dieser Grundlage ihr operatives Geschäft zu Beginn des Jahres 2009 auf. Die Rechtsaufsicht über die Stiftung führt die für Kultur zuständige Senatsverwaltung (§ 10 Abs. 1 MauStG), derzeit der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten. Das für Kultur zuständige Mitglied des Senats führt den Vorsitz im Stiftungsrat (§ 5 Abs. 1 und 4 MauStG).

Die **Finanzierung der Aufgaben** der Stiftung erfolgt nach Maßgabe der Haushaltsgesetze von Berlin und vom Bund. Im Jahr 2011 betrug der insti-

tutionelle Zuschuss des Landes Berlin an die Stiftung insgesamt 802 000 €. Der Bund beteiligte sich mit weiteren Mitteln in Höhe von 770 950 €. Zusammen mit Projektmitteln verschiedener Zuwendungsgeber verwaltet die Stiftung Mittel in Millionenhöhe.

- 312 Bei Aufnahme der Stiftungstätigkeit zu Beginn des Jahres 2009 wurden die vorhandenen **Organisations- und Personalstrukturen** der Trägervereine im Wesentlichen beibehalten. Auch wurden bis Februar 2010 teilweise noch Einnahmen und Ausgaben der Stiftung auf einem Vereinskonto verbucht und Überweisungen statt von der Stiftung vom Vorstand eines Trägervereins ausgelöst. Die Position eines Verwaltungsleiters war in dem von der Senatskanzlei genehmigten Stellenplan zunächst nicht vorgesehen und wurde erst später geschaffen. Stiftungs- und Verwaltungsleitung sind bis heute an unterschiedlichen Orten untergebracht. Selbst nach vier Jahren Stiftungstätigkeit wurden dem Rechnungshof bei seinen Erhebungen keine geeigneten Unterlagen für die Bewertung der einzelnen Arbeitsgebiete der Stiftungsmitarbeiter (z. B. Beschreibungen der Aufgabenkreise) vorgelegt. Zudem fehlt ein Geschäftsverteilungsplan, der als notwendiges Instrument zur Steuerung der Personalwirtschaft ausreichende Transparenz im Hinblick auf die Zuständigkeiten und Zuordnung der Aufgaben zu den einzelnen Arbeitsgebieten einschließlich der Vertretungsregelungen herstellt. Die aufgezeigten Mängel führen auch zu vermeidbaren Doppelungen in der Aufgabenwahrnehmung; so werden z. B. die Bereiche Öffentlichkeitsarbeit und Politische Bildung an beiden Standorten vorgehalten.

Der Rechnungshof hat insoweit beanstandet, dass die Stiftung es unterlassen hat, unmittelbar nach Aufnahme ihrer Tätigkeit wesentliche personelle, strukturelle und organisatorische Voraussetzungen für ihre künftige Tätigkeit zu schaffen und vorhandene Doppelstrukturen abzubauen. Die Senatskanzlei hat im Vorfeld der Errichtung der Stiftung Berliner Mauer versäumt, mit Blick auf die bestehenden unterschiedlichen Strukturen der Trägervereine über die Regelungen des MauStG hinaus auf ein sachgerechtes, den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Verwaltungstätigkeit genügendes Personal- und Organisationskonzept für die künftige Stiftungstätigkeit hinzuwirken.

- 313 Der Vorstand der Stiftung hat nach § 10 Abs. 2 MauStG den von ihr festgestellten **Wirtschaftsplan** der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Dieser besteht aus einem Erfolgsplan, einem Finanzplan sowie einem Stellenplan und muss in seinem Aufbau dem Jahresabschluss entsprechen. Stattdessen hat die Stiftung für die Jahre 2009, 2010 und 2011 einen - lediglich als Wirtschaftsplan bezeichneten - in kameraler Systematik nach Titeln gegliederten Haushaltsplan vorgelegt, ohne dass die Senatskanzlei als Aufsichtsbehörde Einwände erhoben hätte.
- 314 Die nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung buchende Stiftung hat in entsprechender Anwendung des § 110 LHO i. V. m. § 242 Abs. 1 HGB zu Beginn der Geschäftstätigkeit eine Eröffnungsbilanz sowie



Jahresabschlüsse zu erstellen, die bis zum 30. Juni des darauffolgenden Jahres dem Stiftungsrat vorzulegen sind. Der Jahresabschluss ist von einem Wirtschaftsprüfer zu prüfen, der vom Rechnungshof im Benehmen mit der Stiftung bestimmt wird (§ 10 Abs. 3 und 5 MauStG). Nachdem die ursprünglich erstellte **Eröffnungsbilanz** zum 1. Januar 2009 (Bank-)Kontenbestände im Umlaufvermögen nicht vollständig abgebildet hatte und Geschäftsvorfälle zum Anlagevermögen nicht voll umfänglich gebucht waren, hat die Stiftung erst im Jahr 2012 eine neue Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 erstellt, die am 27. Juni 2012 den Bestätigungsvermerk durch die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erhielt. Dazu bedurfte es der Hilfe eines externen Dritten, weil sich die Stiftung mit dem vorhandenen Personal nicht in der Lage sah, einen Jahresabschluss zu erstellen.

- 315 Die Stiftung hatte bereits im Mai 2009 festgestellt, dass die vorhandene Buchführungssoftware den Anforderungen nicht hinreichend gerecht wurde. Zwar hat sie zeitnah ein Unternehmen zur Beratung und Erstellung eines Lastenheftes für ein neues Rechnungs- und Berichtswesen beauftragt, zusätzliche Mittel zur Finanzierung einer neuen Finanzsoftware hat sie jedoch erst im Dezember 2010 bei der Senatskanzlei beantragt. Die nach Bewilligung einer entsprechenden Zuwendung beschaffte Software wurde im Mai 2011 in Betrieb genommen, jedoch wurde die Erfassung der Buchungsvorgänge der Jahre 2009 und 2010 bisher nicht abgeschlossen. Dies hat dazu beigetragen, dass bis heute **keine Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 bis 2011** von der Stiftung erstellt worden sind. Denn die Stiftung hat es nicht vermocht, die notwendigen Unterlagen für ihre Gewinn- und Verlustrechnung sowie die Bilanzen für die Jahre 2009 bis 2011 bereitzustellen.
- 316 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der vorgelegte „Wirtschaftsplan“ nicht den Anforderungen des § 10 Abs. 2 Satz 2 MauStG genügt und die Stiftung entgegen ihrer gesetzlichen Verpflichtung seit dem Jahr 2009 keine geprüften Jahresabschlüsse vorgelegt hat. Er hat weiter beanstandet, dass die Senatskanzlei im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion nicht ausreichend darauf hingewirkt hat, dass die Stiftung die ihr nach dem MauStG obliegenden Verpflichtungen einhält.
- 317 Die Stiftung hat am 16. Dezember 2011 einen **Beratungsvertrag** geschlossen. Der Auftragnehmer sollte die Stiftung bei der Erstellung der Finanzbuchhaltung, einer Kostenstellenrechnung und der Jahresabschlüsse 2009 bis 2011 unterstützen. Hierfür wurden 25 bis 30 Beratertage veranschlagt. Für die zu leistenden Arbeiten sollte bis zum 31. Dezember 2011 auf der Grundlage einer diesbezüglichen Rechnung ein Vorschuss gezahlt werden. Diesen hat die Stiftung in Höhe von 10 000 € geleistet. Nach § 56 LHO sind Vorleistungen nur zulässig, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Eine nachvollziehbare Begründung für die Zahlung des Vorschusses ist weder erkennbar noch von der Stiftung dokumentiert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Stiftung entgegen § 56 LHO Vorschusszahlungen erbracht hat, ohne dass besondere Umstände, die eine solche Leistung rechtfertigen könnten, dokumentiert oder sonst ersichtlich sind.

- 318 Die Stiftung hat die festgestellten Mängel im Wesentlichen eingeräumt und nunmehr so benannte Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen für die Arbeitsgebiete vorgelegt. Sie hat zudem darauf hingewiesen, dass die Bereiche Öffentlichkeitsarbeit und Politische Bildung trotz räumlicher Trennung eng verzahnt miteinander zusammenarbeiten. Die zeitnahe Aufstellung eines Geschäftsverteilungsplans werde von ihr angestrebt.

Auch die Senatskanzlei räumt ein, dass die Stiftung Berliner Mauer wesentliche personelle, strukturelle und organisatorische Voraussetzungen für ihre Tätigkeit noch nicht geschaffen hat. Im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht habe sie eine Vielzahl von Maßnahmen eingeleitet, um die Stiftung bei der ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen, und insbesondere auf die Erstellung einer korrekten Eröffnungsbilanz hingewirkt. Es sei jedoch Aufgabe des Stiftungsvorstandes, Änderungsbedarf in der Personalstruktur der Stiftung zu eruieren sowie ein Organisationskonzept für die Stiftungsarbeit aufzustellen.

- 319 Im Ergebnis ist festzustellen, dass zum Zeitpunkt der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Stiftung Berliner Mauer wesentliche personelle, technische und organisatorische Voraussetzungen für die künftige Aufgabenerledigung nicht vorhanden waren. Die Stiftung wird die festgestellten Mängel nunmehr zügig beseitigen müssen. Dabei sollte sie beachten, dass der Abbau von Doppelstrukturen ungeachtet der Verzahnung von Aufgaben in der Regel erhebliche Rationalisierungspotenziale birgt. Der Hinweis der Senatskanzlei auf die Zuständigkeit der Stiftung für deren Organisation und Personal verkennt, dass auch die Senatskanzlei im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht dafür Sorge zu tragen hat, dass die Stiftung von Beginn an funktionsfähig und in der Lage ist, ihren rechtlichen Verpflichtungen ordnungsgemäß nachzukommen.

- 320 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Stiftung Berliner Mauer entsprechend ihren Verpflichtungen aus § 10 MauStG**

- **einen ordnungsgemäßen Wirtschaftsplan aufstellt,**
- **dem Stiftungsrat künftig bis zum 30. Juni eines Jahres den geprüften Jahresabschluss für das Vorjahr vorlegt und dies für die Jahre 2009 bis 2011 unverzüglich nachholt**

**sowie ein Personal- und Organisationskonzept für die künftige Stiftungstätigkeit vorlegt, das sie in die Lage versetzt, insbesondere ihren**

gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, und auch die notwendigen Instrumente zur Steuerung der Personalwirtschaft vollständig bereitstellt.

Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten seinen Aufsichtspflichten nachkommt und künftig bereits im Vorfeld der Errichtung von Stiftungen verstärkt dafür Sorge trägt, dass zum Zeitpunkt der Aufnahme des Geschäftsbetriebs der Stiftungen die notwendigen personellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Stiftungstätigkeit sichergestellt werden.

## 2. Freie Universität Berlin Finanzielle Verluste durch risikobehaftete Finanzierungsentscheidungen bei Unternehmensbeteiligungen und Kooperationen

*Die Freie Universität Berlin hat sich u. a. mit der Erwartung, dauerhaft Finanzierungsquellen für künftige Aktivitäten der Universität zu erschließen, seit dem Jahr 2002 an verschiedenen Unternehmen beteiligt sowie eine mit ihrer Unterstützung in den USA gegründete Alumni-Vereinigung finanziell gefördert. Mängel bei der Einschätzung der damit verbundenen Risiken, fehlende Zielvorgaben sowie ein unzureichendes Beteiligungsmanagement und -controlling haben zu finanziellen Verlusten von mehr als 1,1 Mio. € geführt.*

321 Die Hochschulen des Landes Berlin können sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit Zustimmung des für Hochschulen zuständigen Mitglieds des Senats von Berlin an **Unternehmen beteiligen und Unternehmen gründen**, sofern nicht Kernaufgaben in Forschung und Lehre unmittelbar betroffen sind (§ 4 Abs. 11 BerlHG). Sie haben dabei als landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts insbesondere die §§ 65 ff. LHO zu beachten. Danach sollen sie sich an der Gründung eines Unternehmens oder an einem bestehenden Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 LHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, um die bestmögliche Nutzung von Ressourcen zu bewirken.

322 Die Hochschulen haben konkrete **Unternehmensziele** festzulegen, die insbesondere eine Konkretisierung des in § 65 LHO geforderten wichtigen Interesses der Hochschule an der Beteiligung darstellen sollen. Anhand

dieser Ziele haben die Hochschulen regelmäßig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Fortbestehen einer Beteiligung noch gegeben sind (Nr. 5 AV § 65 LHO). Ein solcher Abgleich mit den Zielvorgaben ermöglicht es außerdem, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Liegen die Voraussetzungen nicht vor oder werden die Ziele der Hochschule nicht oder nicht mehr erreicht, ist eine Veräußerung der Beteiligung anzustreben. Diese Maßgaben sollten auch bei Kooperationen mit Partnern in privater Rechtsform entsprechend angewendet werden.

- 323 Ungeachtet ihrer rechtlichen Zulässigkeit bergen Beteiligungsunternehmen und Kooperationen der Hochschulen neben Chancen auch finanzielle Risiken. Die Freie Universität Berlin (FU) ist diese Risiken in den letzten Jahren bei der Beteiligung an verschiedenen Unternehmen wiederholt eingegangen. Sie hat sich bei der Gründung eines **Dienstleistungs- und Beratungsinstituts** im Jahr 2002 zur Hälfte an diesem Unternehmen beteiligt sowie im Jahr 2005 ein **Dienstleistungsunternehmen** gegründet. Außerdem hat die Universität die von in den USA lebenden Absolventen der FU im Jahr 2002 verfolgte Gründung einer **Alumni-Vereinigung** unterstützt und Anschubfinanzierungen geleistet, Darlehen gewährt und Ausfallbürgschaften übernommen. Die FU verfolgte mit ihren Unternehmensbeteiligungen und der Kooperation neben fachlichen Zwecken auch das Ziel, zusätzliche Geldquellen zu erschließen und die Reputation der Universität zu erhöhen. Ihre Erwartungen haben sich jedoch überwiegend nicht erfüllt.

### **Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen**

- 324 Die FU hat gemeinsam mit einem Verein am 11. Juli 2002 ein Dienstleistungs- und Beratungsinstitut in der Rechtsform einer GmbH gegründet. Gegenstand des Instituts sind die Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen Personalmanagementberatung, spezielle personalpolitische Beratungsfelder und Vermittlung interkultureller Kompetenzen. Das Institut sollte u. a. wissenschaftlich basiertes Know-how der FU im Bereich Personalmanagement verwerten und vermarkten. Die FU selbst wollte mittelfristig aus der Verwertung und Vermarktung ihres Know-how über die GmbH zusätzliche Einnahmen durch Gewinnbeteiligung erzielen.
- 325 Die FU hat der GmbH neben der Stammeinlage von 12 500 € in den Jahren 2003 bis 2005 unentgeltlich infrastrukturelle Leistungen gewährt und auch die Vergütung einer Geschäftsführerin aus Mitteln der Universität bis einschließlich Juni 2004 getragen. Als Anschubfinanzierung hat sie damit insgesamt 66 000 € für die GmbH erbracht. Unternehmensziele für ihre Beteiligung an der GmbH hat die FU nicht festgelegt. Auch hat sie eine aktive Mitarbeit der Universität und die Nutzung ihres Know-how in Projekten des Instituts nicht durch entsprechende Zielvorgaben mit den betroffenen Universitätsbereichen sichergestellt.

- 326 Dem Institut ist es nur zu einem geringen Teil gelungen, Drittmittel einzuwerben und Projekte zu akquirieren, die gemeinsam mit wissenschaftlichen Mitarbeitern der FU bearbeitet wurden. Aufträge für die GmbH wurden nicht über die FU, sondern ausschließlich über den anderen Gesellschafter bzw. auf Initiative der Geschäftsführung des Instituts akquiriert. Bis zum Jahr 2007 sind die Umsatzerlöse der GmbH regelmäßig gestiegen, dann jedoch erheblich gesunken. Insgesamt sind in den Geschäftsjahren nur geringfügige Überschüsse (bis 4 300 €) und teilweise sogar Fehlbeträge (bis 4 000 €) erwirtschaftet worden. Ausschüttungen an die Gesellschafter erfolgten nicht.
- 327 Bereits bei einer Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2006 war nicht erkennbar, dass der von der Universität mit der Beteiligung verfolgte Zweck erreicht wurde. Die FU hatte eingeräumt, dass die Leistungen des Instituts ein schwer zu vermittelndes Angebot darstellen. Für Professoren der FU seien die Größenordnungen der meisten Projekte des Instituts zu gering, für umfangreiche Akquiseaktivitäten fehle es an Zeit. Die Verzahnung der GmbH mit den wissenschaftlichen Aktivitäten der FU bliebe insgesamt hinter den mit der Beteiligung verbundenen Erwartungen zurück. Daraufhin hatte der Rechnungshof von der FU gefordert zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Fortbestehen ihrer Beteiligung an der GmbH noch gegeben seien. Im Jahr 2009 hat das Kuratorium beschlossen, die Anteile an der Gesellschaft zu verkaufen und die Zusammenarbeit mit dem Institut über eine Kooperationsvereinbarung zu regeln. Bei der Veräußerung ihrer Anteile an der GmbH mit Wirkung zum 31. Dezember 2010 hat die FU zwar ihre Stammeinlage von 12 500 € zurückerhalten, den erwarteten Nutzen - auch in finanzieller Hinsicht - aus der Beteiligung jedoch nicht erzielen können.
- 328 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU für ihre Beteiligung an der GmbH keine Ziele definiert und es aufgrund eines mangelhaften Beteiligungsmanagements versäumt hat, auf die Kooperation von Universitätsbereichen mit dem Institut hinzuwirken.

### **Dienstleistungsunternehmen**

- 329 Die FU hat am 11. November 2005 als Alleingesellschafter ein Dienstleistungsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH mit dem Ziel gegründet, die Zusammenarbeit mit Industrieunternehmen zu erweitern sowie Lehre und Forschung durch den Austausch zu fördern. Zu diesem Zweck sollte die Geschäftsführung Projekte akquirieren, in denen Studierende der FU forschungsbegleitende Dienstleistungen in der industriellen Forschung und Entwicklung, insbesondere auf den Gebieten Chemie, Ingenieurwesen, Biotechnologie und Pharmazie, erbringen. Das Dienstleistungsunternehmen eröffnete damit Studierenden die Möglichkeit, ihre Kenntnisse in praxisbezogenen Projekten aus der Life-Science-Industrie einzusetzen, Erfahrungen in der Projektarbeit zu gewinnen und gleichzeitig Kontakte in die Wirtschaft zu knüpfen. Konkrete Unternehmensziele und messbare Zielvorgaben hat die FU auch für diese Gesellschaft nicht festgelegt.

- 330 Nach § 11 Gesellschaftsvertrag hat der Aufsichtsrat die Geschäftsführung zu überwachen, den Jahresabschluss festzustellen und die Geschäftsführung zu entlasten. Er hat mindestens einmal jährlich zu tagen. Der Abschluss der Geschäftsführerverträge obliegt dem Aufsichtsrat. Die Geschäftsführung sollten zwei Studierende der FU mit 12,5 Wochenstunden und einer Vergütung von monatlich 500 € wahrnehmen.
- 331 Der Aufsichtsrat des Dienstleistungsunternehmens hatte bereits auf seiner Sitzung am 3. Juli 2007 festgestellt, dass die Akquise von Projekten in der Industrie äußerst schwierig sei. Deshalb sollten Dienstleistungen und Produkte entwickelt werden, die einen dauerhaften Mindestumsatz für das Dienstleistungsunternehmen sicherstellen. Daraufhin hat die FU mit Wirkung vom 1. September 2007 mit dem Dienstleistungsunternehmen einen Kooperationsvertrag geschlossen, nachdem das Unternehmen verschiedene Leistungen für die FU gegen eine jährliche Vergütung von 9 000 € zu erbringen hatte. Quantitative Zielvorgaben für die einzelnen Leistungen wurden dabei nicht vorgegeben.
- 332 Die FU hat die vereinbarten Zahlungen für die Jahre 2007 bis 2009 geleistet, nachdem das Dienstleistungsunternehmen Halbjahresberichte vorgelegt hatte, in denen es die erbrachten Leistungen beschrieb, ohne jedoch konkrete Zahlen und Mengen zu nennen. Im Jahr 2010 sind Zahlungen nicht erfolgt, weil keine Leistungen abgerechnet wurden. Neben den im Kooperationsvertrag verabredeten Leistungen hat das Dienstleistungsunternehmen im Jahr 2009 - gesondert beauftragte - Programmierungsleistungen im Umfang von mehr als 70 000 € für unterschiedliche Bereiche der FU erbracht. Durch die positive Geschäftsentwicklung im Jahr 2009 konnten die in Vorjahren erwirtschafteten Fehlbeträge ausgeglichen werden. Im Geschäftsjahr 2010 hat das Dienstleistungsunternehmen jedoch erneut einen Fehlbetrag von mehr als 24 000 € erwirtschaftet.
- 333 In welcher Art und Weise der Aufsichtsrat des Dienstleistungsunternehmens auf die Geschäftstätigkeit Einfluss genommen hat, kann nicht nachvollzogen werden. Nach der Aufsichtsratssitzung im Juli 2007 haben weitere Sitzungen nicht stattgefunden. Auch hat der Aufsichtsrat mit den Geschäftsführern für die befristet - bis 31. Dezember 2007 bzw. 15. Dezember 2007 - geschlossenen Anstellungsverträge keine Nachfolgeverträge geschlossen, obwohl ein Geschäftsführer noch bis Mai 2008 tätig war und der zweite Geschäftsführer auch danach die Geschäftsführung wahrgenommen hat.
- 334 Das Präsidium der FU hat sich aufgrund eines im September 2010 vorgelegten Beteiligungsberichts 2008/2009 mit der Entwicklung der Geschäftstätigkeit des Dienstleistungsunternehmens befasst und ist zu dem Schluss gekommen, dass der mit der Gründung des Unternehmens verfolgte Zweck nicht erreicht wurde. Da die mit der Gründung verbundenen Erwartungen nicht erfüllt würden und ein wichtiges Interesse der FU an der



Beteiligung nicht mehr bestehe, hat das Präsidium am 4. Oktober 2010 den Rückzug aus der Gesellschaft beschlossen. Die FU hat mit Wirkung vom 11. Mai 2011 ihren Geschäftsanteil von 25 000 € an den Geschäftsführer des Dienstleistungsunternehmens für 2 000 € verkauft. Für die Wertermittlung durch eine Steuerberatungsgesellschaft hat die FU aus ihrem Haushalt 6 000 € aufgewendet.

- 335 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU das Dienstleistungsunternehmen gegründet hat, ohne eingehend zu untersuchen, ob sich der Zweck der Gesellschaft unter den bei der Gründung vorgesehenen Rahmenbedingungen überhaupt verwirklichen ließ. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass die FU keine konkreten Zielvorgaben festgelegt hat und - als deutlich wurde, dass das Geschäftsmodell nicht Erfolg versprechend ist - die Beteiligung nicht aufgegeben, sondern dem Dienstleistungsunternehmen im Jahr 2009 abweichend vom eigentlichen Zweck der Gesellschaft Einzelaufträge erteilt und vorübergehend Geschäftsumsätze verschafft hat. Auch hat die FU die ihr als Gesellschafter obliegenden Aufgaben des Beteiligungsmanagements und -controllings vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2010 erheblich vernachlässigt.
- 336 Die FU hat die Versäumnisse im Beteiligungsmanagement und -controlling eingeräumt, weist aber darauf hin, dass sie im Jahr 2010 aus den vorgelegten Daten zur wirtschaftlichen Tätigkeit die folgerichtigen Konsequenzen gezogen und den Ausstieg aus dem Unternehmen beschlossen habe.

### **Alumni-Vereinigung in den USA**

- 337 Im September 2002 haben in den USA lebende ehemalige Absolventen der FU mit Unterstützung der Universität eine Alumni-Vereinigung in New York gegründet. Die Vereinigung hatte die Aufgabe, im Ausland befindliche Alumni der FU für die Interessen der Hochschule zu gewinnen und auch Fundraising zum Wohl der FU zu betreiben. Des Weiteren sollte sie die FU bei ihren Forschungsaufgaben und der Durchsetzung des Exzellenzanspruchs insbesondere durch Zuschüsse unterstützen und fördern. Die FU hatte die Erwartung, dass mit der Gründung der Vereinigung - einer Non-for-Profit Corporation nach amerikanischem Recht - eine dauerhafte Finanzierungsquelle für künftige Vorhaben der FU erschlossen und somit der Haushalt entlastet werden könne. Sie wollte die eingeworbenen Mittel u. a. für die Sanierung der Campusgebäude verwenden. Nach einer ein- bis zweijährigen Anlaufphase rechnete die FU mit einem jährlichen Spendenaufkommen von 1,5 bis 5 Mio. USD. Die Infrastruktur der Vereinigung und ihre Aktivitäten sollten sich spätestens vom Jahr 2005 an selbst finanzieren. Im Übrigen erwartete die FU, dass ihr Bekanntheitsgrad, ihre Öffentlichkeitswirkung und ihre Reputation auf internationaler Ebene nachhaltig gesteigert werden. Ihr war bewusst, dass sie mit dem Versuch, sich als deutsche Universität die in den USA verbreitete Spenden-Praxis zunutze zu machen, „Neuland“ betrat.



- 338 Die FU ging davon aus, dass nur eine langfristig angelegte Strategie im Sinne einer nachhaltigen Etablierung der Vereinigung Erfolg versprechend sein werde. Sie war daher bereit, vom Jahr 2003 an rückzahlbare Zuschüsse als Anschubfinanzierung zu leisten sowie eine Ausfallbürgschaft bis zu 200 000 € zu gewähren. Der am 12. Dezember 2002 getroffene Präsidiumsbeschluss sah vor, einen Kooperationsvertrag mit der Vereinigung zu schließen, der die Ziele der Zusammenarbeit und die finanziellen Vorleistungen sowie deren Rückzahlung regeln sollte.
- 339 Die FU hat weder den vom Präsidium vorgesehenen Kooperationsvertrag noch eine Vereinbarung zur Übernahme einer Ausfallbürgschaft mit der Vereinigung geschlossen. Dennoch hat sie in den Jahren 2003 bis 2006 mehr als 700 000 € an sie überwiesen, wobei für einen Teilbetrag von 200 000 € nicht einmal eine Ermächtigung durch das Präsidium der FU vorlag. Gleichfalls ohne entsprechende Ermächtigung hat die FU vom Jahr 2005 an Mietzahlungen für die von der Vereinigung genutzten Räume in New York im Umfang von über 75 000 € übernommen. Darüber hinaus hat sie der Vereinigung im Jahr 2004 ein zweckgebundenes Darlehen von 50 000 € gewährt, das bis zum 31. März 2005 vereinbarungsgemäß zurückzuzahlen war. Rückzahlungen hat die Vereinigung zu keinem Zeitpunkt vorgenommen. Allerdings hat auch die FU keine Rückforderungsansprüche geltend gemacht.
- 340 In den Jahren 2007 und 2008 hat die FU die Vereinigung mit jeweils 150 000 € finanziell unterstützt. Diese nicht rückzahlbaren Zuschüsse wurden auf der Grundlage einer in der ersten Jahreshälfte 2008 geschlossenen Zielvereinbarung gezahlt, in der Art und Umfang der von der Alumni-Vereinigung erwarteten Dienstleistungen und der von der FU zu leistenden Zuschüsse festgelegt waren. Zahlungen für das Jahr 2009 sollten erst nach Evaluation der Tätigkeit der Vereinigung erfolgen. Da die zum Jahresende 2008 vorgesehene Evaluation unterblieb, hat die FU weitere Zahlungen nicht geleistet.
- 341 Die FU hat es bis zum Jahr 2008 unterlassen, die mit der Gründung der Vereinigung verfolgten Ziele - u. a. Alumni-Arbeit in den USA, Steigerung ihrer internationalen Reputation, Fundraising zum Wohle der Universität - vertraglich zu vereinbaren. Sie hat nicht einmal regelmäßig Berichte über die Ergebnisse ihrer Geschäftstätigkeit erbeten. Damit war eine Erfolgskontrolle ausgeschlossen. Erstmals im Jahr 2008 hat das Präsidium das mit der Gründung der Vereinigung verfolgte Gesamtkonzept infrage gestellt, einer weiteren Zahlung aber dennoch zugestimmt. Erst aufgrund eines von der Vereinigung im Februar 2009 vorgelegten Ergebnisberichts sowie einer Ausgabenübersicht ist das Präsidium zu dem Schluss gekommen, dass die Ziele der Zusammenarbeit bei Weitem nicht erreicht wurden. Daraufhin hat es die Zusammenarbeit im Juni 2009 beendet.

- 342 Im Rahmen des Auflösungsprozesses und der schwierigen Verhandlungen mit der Vereinigung zur Beendigung der Kooperation hat die FU umfangreiche anwaltliche Leistungen in Anspruch genommen und dafür mehr als 150 000 € aus ihrem Haushalt finanziert. Im Ergebnis sind der FU für die Kooperation und deren Beendigung Ausgaben von fast 1,3 Mio. € entstanden, denen Spendenrückflüsse von lediglich 230 000 € gegenüberstehen.
- 343 Der Rechnungshof erkennt an, dass die FU mit der Kooperation einen neuen Weg zur Internationalisierung und zur Akquise von Spenden auf internationaler Ebene beschritten hat. Er hat jedoch die Gestaltung der Kooperation beanstandet, insbesondere, dass die FU die Alumni-Vereinigung mit Mitteln in Millionenhöhe unterstützt hat, ohne die mit der Kooperation verfolgten Ziele von vornherein festzulegen und regelmäßig zu prüfen, ob die mit der finanziellen Unterstützung verbundenen Erwartungen überhaupt erfüllt wurden. Zudem hat sie an die Vereinigung wenigstens 275 000 € gezahlt, ohne dass eine entsprechende Ermächtigung des Präsidiums vorlag, und bestehende Rückforderungsansprüche gegenüber der Vereinigung nicht geltend gemacht.
- 344 Die FU hat die aufgezeigten Versäumnisse bei der Kooperation mit der Alumni-Vereinigung eingeräumt. Sie weist jedoch darauf hin, dass deren Aktivitäten zu einer Zusammenarbeit mit einer amerikanischen Universität geführt hätten, durch die die FU im Ergebnis Drittmittel einnahmen in Millionenhöhe einwerben konnte.

### **Zusammenfassung und Erwartung**

- 345 Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Erwartungen der FU an die von ihr gegründeten Beteiligungsunternehmen und Kooperationen sich überwiegend nicht erfüllt haben. Die von den Beteiligungsunternehmen angebotenen Leistungen wurden vielfach nicht wie prognostiziert nachgefragt. Dadurch wurde auch das Ziel, sich durch die Beteiligungen bzw. Kooperationen zusätzliche Erträge zu verschaffen, nicht erreicht. Vielmehr haben die Finanzierungsentscheidungen vermeidbare finanzielle Verluste von mehr als 1,1 Mio. € verursacht. Diese werden auch nicht dadurch kompensiert, dass die FU nach ihrer Darstellung aufgrund ihres Beteiligungsengagements anderweitige Synergieeffekte und Mehreinnahmen im Drittmittelbereich erzielt hat.
- 346 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die FU bei ihren Beteiligungen am Dienstleistungs- und Beratungsinstitut, am Dienstleistungsunternehmen sowie bei der Kooperation mit der Alumni-Vereinigung keine konkreten Ziele vorgegeben und keine hinreichende Kontrolle der Ziel- und Zweckerreichung sichergestellt hat.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die FU künftig für jede Unternehmensbeteiligung und Kooperation**

- im Vorfeld konkrete Ziele definiert,
- Zielvorgaben wie Bilanzgrößen und sonstige Kennziffern auf der Grundlage nachfrageorientierter und wirtschaftlich tragfähiger Konzepte festlegt,
- regelmäßig anhand der erreichten Ergebnisse Risiken und Chancen der Beteiligung bzw. Kooperation überprüft und
- rechtzeitig Entscheidungen trifft, die das finanzielle Risiko für die Universität begrenzen.

**Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die FU im Rahmen eines qualifizierten Beteiligungsmanagements und -controllings**

- Einfluss auf die Entwicklung ihrer Beteiligungen und Kooperationen nimmt,
- regelmäßig prüft, ob die Voraussetzungen für eine Fortführung der Beteiligung bzw. Kooperation noch gegeben sind, und
- bei deren Fehlen die Beteiligung aufgibt bzw. die vertraglichen Beziehungen beendet.

**3. Berliner Stadtreinigungsbetriebe  
Ungeeignetes und intransparentes Vergabeverfahren bei der Pkw-Beschaffung**

*Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe wählten für Pkw-Beschaffungen ein unnötig aufwendiges und intransparentes Verfahren. Zudem wichen sie bei der Vergabeentscheidung von den von ihnen selbst festgelegten Zuschlagskriterien ab.*

347

Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) beschlossen im Jahr 2008, ihre Pkw-Dienstwagenflotte in einem Umfang von etwa 140 Fahrzeugen der Klein- und Mittelklasse zu erneuern. Aufgrund vorangegangener Untersuchungen gingen sie davon aus, dass die Beschaffung von Dieselfahrzeugen mittels Leasing die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante sei. Hierzu haben sie im Januar 2009 drei verschiedene **Rahmenvereinbarungen zur Fahrzeugbeschaffung europaweit ausgeschrieben** (Offenes Verfahren), ohne sich jedoch auf Dieselfahrzeuge zu beschränken. Die Ausschreibung beinhaltete in

- Los 1 eine Rahmenvereinbarung für den Kauf mit der Option Fullservice (Wartung und Instandhaltung),
- Los 2 eine Rahmenvereinbarung für das Leasing mit der Option Fullservice und
- Los 3 eine Rahmenvereinbarung nur für den Fullservice.

Der Zuschlag sollte auf das wirtschaftlichste Angebot entfallen. Insgesamt forderten 33 Unternehmen die Verdingungsunterlagen an. Hiervon gaben lediglich sieben ein Angebot ab. Aufgrund formaler Mängel, wie fehlenden Nachweisen und unzulässigen Änderungen der Vergabeunterlagen aller Angebote, konnte keinem der Bieter der Zuschlag erteilt werden. Die BSR hoben daher das Verfahren auf. Sie überführten es in ein Verhandlungsverfahren und ließen die Bewerber, die im ersten Verfahren ein Angebot abgegeben hatten, nun zum Verhandlungsverfahren zu. Von diesen gaben drei keine Angebote ab. Als Ergebnis dieses zweiten Verfahrens schlossen die BSR Ende Juni 2009 mit den vier verbliebenen Unternehmen Rahmenvereinbarungen zum Kauf und/oder Leasing - jeweils einschließlich der Option Fullservice - ab. Hierbei verwiesen sie zwar auf ihre allgemeinen Einkaufsbedingungen und andere Regelungen, legten aber keine konkreten Einkaufsmengen fest.

348 Wie den Bietern im Vergabeverfahren bereits mitgeteilt wurde, begründeten die Rahmenvereinbarungen noch keinen Anspruch auf einen definierten Lieferumfang oder die Beauftragung mit bestimmten optionalen Leistungen. Ein konkreter Abruf für die Lieferung von einzelnen Fahrzeugen und/oder Paketen sowie ggf. optionalen Leistungen sollte bei den Rahmenvertragspartnern mittels einer nachfolgenden **Angebotsabfrage** erfolgen. Auf der Grundlage eines durch die BSR vorgegebenen Leistungsverzeichnisses konnten die Rahmenvertragspartner ein Angebot abgeben. Das wirtschaftlichste Angebot sollte den Zuschlag erhalten.

Die erste Angebotsabfrage im Rahmen dieser Rahmenverträge im Juli 2009 erbrachte keine wertbaren Angebote, da diese unzulässige Änderungen der Preisblätter oder formale Fehler aufwiesen. Bei der erneuten Angebotsabfrage nahmen die BSR verschiedene Kriterien aus ihrer Bewertung heraus, überarbeiteten die Preisblätter und informierten die Bieter, wie die Leistungsverzeichnisse auszufüllen und die darin enthaltenen Optionen zu verstehen sind. Erst danach erhielten die BSR im Oktober 2009 bewertbare Angebote von zwei der vier Rahmenvertragspartner.

Im Ergebnis führte die unstrukturierte Vorgehensweise der BSR dazu, dass von anfangs 33 Interessenten an der europaweiten Ausschreibung letztlich lediglich zwei Anbieter substantielle Angebote einreichten.

349 Die BSR hatten in den Vergabeunterlagen des Offenen und des Verhandlungsverfahrens angegeben, dass das wirtschaftlichste Angebot den **Zuschlag** erhalten sollte. Die BSR ermittelten die Wirtschaftlichkeit der

Angebote in allen Stufen des Vergabeverfahrens nach internen Berechnungen als Gesamtkosten pro Jahr und Fahrzeugtyp auf der Grundlage der in den Leistungsverzeichnissen ausgewiesenen **Kriterien**. Hierbei waren die Kohlendioxidemissionswerte der zu beschaffenden Fahrzeuge ebenso wie der durchschnittliche Treibstoffverbrauch lediglich untergeordnete Kriterien. Die Treibstoffart (Benzin oder Diesel) war ebenfalls zunächst nur ein Kriterium von untergeordneter Bedeutung, erst in den überarbeiteten Unterlagen zur zweiten Angebotsabfrage haben die BSR nach benzin- und dieselbetriebenen Fahrzeugen unterschieden.

- 350 Nach den Auswertungen der BSR führte die zweite Angebotsabfrage zu dem Ergebnis, dass die Beschaffung von benzinbetriebenen Fahrzeugen durch Leasing inklusive Fullservice am wirtschaftlichsten war. Dennoch entschieden sich die BSR, dieselbetriebene Fahrzeuge inklusive Fullservice zu kaufen, die nach der Nutzungsdauer von vier Jahren zu den angebotenen Restwerten zurückzugeben sind. Ein entsprechendes Leasingangebot für Dieselfahrzeuge lag nicht vor.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass diese Entscheidung für den Kauf die Beschaffung nach BSR-eigenen Berechnungen gegenüber dem Leasingangebot um rd. 100 000 € verteuerte.

- 351 Nach Darstellung der BSR sei zum Zeitpunkt der Vergabeentscheidung bereits erkennbar gewesen, dass diese Mehrkosten bei der Anschaffung während der Nutzungsdauer durch Kosteneinsparungen beim Betrieb aufgrund geringerer Verbräuche und geringerer Treibstoffkosten mehr als kompensiert würden. Somit hätten sie nicht rd. 100 000 € mehr als nötig für die Fahrzeugbeschaffung aufgewandt. Diese Argumentation geht fehl, da die BSR den Treibstoffverbrauch der Fahrzeuge bereits als untergeordnetes technisches Kriterium (sog. B-Kriterium) im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen berücksichtigt und bereits bei der Auswertung der Angebote auch monetär berücksichtigt hatten.

- 352 Die BSR haben weiter argumentiert, dass im Ergebnis für die Kaufentscheidung insbesondere die größere Flexibilität bezüglich der Rückgabe der Fahrzeuge maßgeblich gewesen sei. So sei auch eine über vier Jahre hinausgehende Nutzung der gekauften Fahrzeuge möglich. Auch wäre bei Leasing das Risiko von Nachforderungen infolge starker Gebrauchspuren gegeben gewesen. Auch diese Ausführungen überzeugen nicht. Die vorgenannten Aspekte wären in dem von den BSR durchzuführenden umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleich zu berücksichtigen gewesen, was jedoch nicht erfolgte. Darüber hinaus bestand auch beim Kauf die Möglichkeit, die Fahrzeuge nach vier Jahren zu einem festgelegten Rückkaufpreis zurückzugeben. Insofern gilt das Argument, dass Gebrauchspuren zu Mehraufwand führen, genauso für die Kaufvariante, da in diesen Fällen nicht der volle vereinbarte Rückkaufpreis zu erzielen ist.

- 353 Die BSR begründeten ihre Entscheidung darüber hinaus damit, dass die benzinbetriebenen Fahrzeuge nicht ihre ökologischen Anforderungen erfüllten, da deren Kohlendioxidanteil an den Abgaswerten über den damals von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz empfohlenen Umweltstandards lagen. Damit erhoben die BSR zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung die ökologischen Standards zu den entscheidenden Kriterien, obwohl sie dies in den Vergabeunterlagen nicht so dargestellt hatten. Auch waren diese Umweltstandards über die technische Bewertung bereits in die Gesamtbewertung der Angebote eingeflossen.
- 354 Der Rechnungshof hat den BSR vorgehalten, dass das gewählte **Verfahren** für das Ziel einer möglichst wirtschaftlichen Fahrzeugbeschaffung ungeeignet war. Durch die gleichzeitige Ausschreibung von drei Rahmenvereinbarungen unterschiedlichen Inhalts mit jeweils unbestimmten Elementen (z. B. bezüglich der Anzahl der zu beschaffenden Fahrzeuge) wurde es möglichen Bietern erheblich erschwert, Angebote belastbar zu kalkulieren. Dieses Vorgehen hat dazu geführt, dass die BSR im Offenen Verfahren keine und im anschließenden Verhandlungsverfahren nur eine geringe Anzahl aussagefähiger und vergleichbarer Angebote erhielten.
- 355 Die BSR begründeten die gewählte Vorgehensweise damit, dass sie einen möglichst breiten Wettbewerb gewährleisten wollten. Auch sollten die Bieter in die Lage versetzt werden, ihr Leistungsspektrum umfassend abzubilden. Darüber hinaus führten die BSR aus, „dass ohne die inhaltliche Vorklärung in Form der geschlossenen Rahmenvereinbarungen voraussichtlich in einem Offenen Verfahren keine Deckung des konkreten Beschaffungsbedarfs hätte realisiert werden können“.
- 356 Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Beschaffungen anderer öffentlicher Auftraggeber zeigen, dass Rahmenvereinbarungen erfolgreich ausgeschrieben werden können. Auch können - vorausgesetzt, der tatsächliche Bedarf an Fahrzeugen wird bestimmt - Fahrzeuge ohne vorherige Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung wirtschaftlich beschafft werden. Die BSR sagten zu, zukünftig jeweils im Einzelfall sorgfältig zu prüfen, welche Gestaltung des Vergabeverfahrens im Hinblick auf Aufwand, Sinnhaftigkeit und Nutzen geboten ist.
- 357 Zu ihrer nach der zweiten Angebotsauswertung vorgenommenen Vergabeentscheidung haben die BSR angegeben, dass sie zunächst über die Treibstoffart (Benzin/Diesel) und danach über die Möglichkeit des Kaufs oder des Leasings der zu beschaffenden Fahrzeuge entschieden haben. Dies war für die Rahmenvertragspartner aus den Leistungsverzeichnissen des zweiten Abrufs nicht erkennbar. Es wurde darin lediglich darauf verwiesen, dass das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhalten sollte.

- 358 Der Rechnungshof hat die **Vergabeentscheidung** beanstandet. Die BSR haben gegen § 3a Nr. 4 Abs. 7 d) VOL/A (Ausgabe 2006) verstoßen, wonach die Vergabestellen die einzelnen Aufträge an das Unternehmen vergeben, das auf der Grundlage der in den Verdingungsunterlagen der Rahmenvereinbarung aufgestellten Zuschlagskriterien das wirtschaftlichste Angebot vorgelegt hat. Die Begründung der BSR, dass die wirtschaftlich günstigeren Fahrzeuge nicht ihren ökologischen Anforderungen entsprechen haben, geht fehl, da die ökologischen Anforderungen der BSR bereits als untergeordnete Kriterien in den Leistungsverzeichnissen enthalten waren. Darüber hinaus darf der Auftraggeber gemäß § 25a Nr. 1 Abs. 2 VOL/A (Ausgabe 2006) bei der Wertung der Angebote nur die Kriterien berücksichtigen, die in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen genannt sind. Die BSR haben eingeräumt, dass sie die Zuschlagskriterien deutlicher und transparenter hätten dokumentieren können.
- 359 Der Rechnungshof hat die BSR darauf hingewiesen, dass die Genauigkeit der Beschreibung des Ausschreibungsgegenstandes und der Zuschlagskriterien die wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg eines Ausschreibungsverfahrens bilden. Das gewählte Verfahren führte dazu, dass mögliche Wettbewerber, die den neu gewichteten Kriterien besser hätten entsprechen können, am Wettbewerb nicht teilgenommen haben.
- Darüber hinaus verstößt die Neugewichtung einzelner Kriterien in einem laufenden Verfahren nicht nur gegen das Vergaberecht, sondern beinhaltet auch die Gefahr unwirtschaftlicher Ausschreibungsergebnisse. In diesem Fall führte dies dazu, dass die BSR für die Fahrzeugbeschaffung rd. 100 000 € mehr aufwandten als nötig.
- 360 Die BSR erwiderten, dass sie das von ihnen durchgeführte Verfahren als rechtmäßig bewerten, und wiesen darauf hin, dass keines der 33 Unternehmen, welche die Verdingungsunterlagen angefordert hatten, Bedenken im Hinblick auf fehlende Transparenz oder formale Mängel des Verfahrens geäußert hat. Dieses Argument ist nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit des Verfahrens zu belegen. Es ist eher ein Indiz dafür, dass die Unternehmen nicht erkennen konnten, was von den BSR gefordert war, wenn bei der Ausschreibung von 140 Fahrzeugen der Klein- und Mittelklasse von anfänglich 33 interessierten Unternehmen nur sieben überhaupt ein Angebot abgaben.
- 361 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BSR bei Beschaffungen, nicht nur im Fahrzeugbereich,**
- **ihre Zuschlagskriterien vollumfänglich und eindeutig festlegen,**
  - **ihre Vergabeentscheidungen unter vollständiger Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften treffen und**



- ihren Entscheidungen aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde legen.

#### 4. Investitionsbank Berlin Überhöhte Vergütungen sowie intransparente Zahlungsstruktur für Vorstandsmitglieder und leitende Angestellte

*Der Rechnungshof hat bei Vorstandsmitgliedern und Angestellten der 2. Führungsebene der Investitionsbank Berlin (IBB) überhöhte Jahresbezüge festgestellt. Die Festvergütungen weisen ebenso wie die variablen Bezüge erhebliche, nicht nachvollziehbare Betragsspannen auf. Das Zielvereinbarungssystem ist mangelhaft und intransparent. Bei einer nur moderaten Absenkung der überhöhten Bezüge könnte die IBB mindestens 430 000 € jährlich einsparen.*

#### Gegenstand der Prüfung

- 362 Die Investitionsbank Berlin (IBB) ist durch das Investitionsbankgesetz (IBBG)<sup>32</sup> als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet worden. Sie nimmt die Aufgaben der Struktur- und Förderbank des Landes Berlin wahr und führt Förderprogramme im Auftrag des Landes in den in § 5 IBBG genannten Bereichen durch. Das Land Berlin trägt die Anstaltslast und haftet für die von der IBB aufgenommenen Darlehen, Schuldverschreibungen, Termingeschäfte, Optionen und Swaps sowie für andere Kredite an die IBB; ein Insolvenzrisiko besteht nicht. Die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang Fördermaßnahmen wahrgenommen werden, obliegt dem Senat von Berlin. Die wesentliche Aufgabe der IBB im Rahmen der Geschäftsbesorgung besteht in der Gewährung von Fördermitteln. Sie erwirtschaftet die hierfür erforderlichen Mittel, soweit sie nicht Zahlungen aus öffentlichen Haushalten (Landes-, Bundes- und EU-Mittel) erhält. Wie Förderbanken der anderen Bundesländer steht sie als Anstalt des öffentlichen Rechts ganz überwiegend nicht im Wettbewerb mit Geschäftsbanken.
- 363 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Personalaufwendungen für die Mitglieder des Vorstands sowie die Angestellten unterhalb der Vorstandsebene angemessen sind und ob die Bezügestruktur den Anforderungen der vom Bundesministerium der Finanzen erlassenen Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten - Instituts-Vergütungsverordnung - entspricht. Danach müssen fixe und variable Vergütung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

<sup>32</sup> Artikel II des Gesetzes zur rechtlichen Verselbständigung der Investitionsbank Berlin vom 25. Mai 2004

Anreize zur Eingehung unverhältnismäßig hoher Risiken sind zu vermeiden. In Organisationsrichtlinien sind Grundsätze zu dem Vergütungssystem festzulegen, die nachprüfbar Angaben zu dessen Ausgestaltung und zur Zusammensetzung der Vergütung enthalten. Diese sind mindestens einmal jährlich auf ihre Angemessenheit zu überprüfen und ggf. anzupassen.

## Vorstand

364 Der Rechnungshof hat die Höhe der Bezüge, die mit den beiden **Mitgliedern des Vorstands** der IBB vertraglich vereinbart sind, mit anderen öffentlich-rechtlichen Unternehmen verglichen. Da ihm keine gesicherten Erkenntnisse über die Vorstandsvergütungen der Förderbanken anderer Länder vorliegen, hat er als Vergleich die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) herangezogen, die - wie die IBB - keinem Insolvenzrisiko ausgesetzt sind, sich im Alleineigentum Berlins befinden und nur in begrenztem Umfang im Wettbewerb stehen, deren Unternehmensgröße (insbesondere gemessen an der Zahl der Beschäftigten) die der IBB aber deutlich übersteigt. Darüber hinaus hat er die Charité - Universitätsmedizin Berlin einbezogen, die allerdings der Konkurrenz insbesondere von freigemeinnützigen und privaten Krankenhäusern ausgesetzt ist. Der folgende Vergleich der Gehälter (Festvergütung und erfolgsabhängige Tantieme) der jeweiligen Vorstandsvorsitzenden im Jahr 2011 zeigt, dass die Jahresbezüge des Vorstandsvorsitzenden der IBB die höchsten unter den verglichenen Unternehmen sind:

### Ansicht 48: Jahresgesamtvergütungen der Vorstandsvorsitzenden ausgewählter öffentlich-rechtlicher Unternehmen im Land Berlin (Geschäftsjahr 2011)

Unternehmen	Festvergütung <sup>1</sup>	Tantieme (max.) <sup>1</sup>	Gesamtvergütung <sup>1</sup>	Zahl der Beschäftigten 2010
	- € -			
IBB	404 000	96 000	500 000	612 <sup>2</sup>
BVG	290 000 <sup>3</sup>	87 000 <sup>4</sup>	377 000	12 164 <sup>2</sup>
BSR	236 000	66 000	302 000	5 533 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Quelle: Geschäftsberichte 2011

<sup>2</sup> Quelle: Beteiligungsbericht 2011, ohne Auszubildende

<sup>3</sup> ohne Berücksichtigung der arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung (4 382 €/Jahr)

<sup>4</sup> hochgerechnet auf 12 Monate

Im Konzernabschluss/-lagebericht 2011 der Charité mit 11 552 Beschäftigten ist lediglich die Gesamtvergütung der vier Vorstandsmitglieder mit 1,28 Mio. € angegeben. Daraus ergibt sich pro Vorstandsmitglied rechnerisch eine Jahresvergütung von 320 000 €. Selbst wenn die Gesamtvergütung des Vorstandsvorsitzenden höher ausfällt, liegen seine Jahresbezüge immer noch deutlich unter denen des Vorstandsvorsitzenden der IBB.

Die Jahresbezüge des 2. Vorstandsmitglieds der IBB belaufen sich für das Jahr 2011 auf 370 000 € (274 000 € fest, bis zu 96 000 € variabel). Auch sie übersteigen die Bezüge der übrigen Vorstandsmitglieder der zum Vergleich herangezogenen Unternehmen.

Der Rechnungshof hat die Höhe der Jahresgehälter der Vorstandsmitglieder der IBB beanstandet und die Erwartung geäußert, dass sie bei künftigen Vertragsverhandlungen auf einen angemessenen Umfang zurückgeführt werden.

- 365 Als Grundlage für die Tantiemезahlungen hat der Verwaltungsrat mit den Mitgliedern des Vorstands jeweils im laufenden Geschäftsjahr **Zielvereinbarungen** geschlossen. Derartige Vereinbarungen erfüllen indes nur dann ihren Zweck, wenn sie bereits zu Beginn des Geschäftsjahres vorliegen. Demgemäß sehen die im Jahr 2009 vom Senat beschlossenen „Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ vor, dass die Vereinbarungen mit Geschäftsführern/Vorständen spätestens mit der Planung für das folgende Geschäftsjahr zu schließen sind (Nr. 117 i. V. m. Nr. 148 sowie Anlage 7 Abschn. II Nr. 3). Der Rechnungshof hat den verspäteten Abschluss der Zielvereinbarungen beanstandet und die Erwartung geäußert, dass sie künftig rechtzeitig geschlossen werden.

## 2. Führungsebene

- 366 Die Jahresgesamtvergütungen (Festvergütung, Zulage, Tantieme) der **Angestellten der 2. Führungsebene** sind teilweise deutlich überhöht und weisen erhebliche Betragsspannen auf.

### Ansicht 49: Jahresgesamtvergütungen der Angestellten der 2. Führungsebene (Geschäftsjahr 2011)

	Festvergütung (einschl. feste Zulage)	Tantieme für 2010	Gesamt- vergütung	Zahl der unterstellten Beschäftigten
- € -				
min.	58 400 <sup>1</sup>	10 700	69 100	2 <sup>2</sup>
max.	200 900	80 000	280 900	186 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> hochgerechnet auf 12 Monate

<sup>2</sup> Angaben Stand Ende 2010

In mehreren Fällen übersteigen die Jahresgesamtvergütungen die Beträge, die der Rechnungshof bei vergleichbaren Prüfungen in - teilweise wesentlich größeren - öffentlichen Unternehmen Berlins für Angestellte der 2. Führungsebene festgestellt hat. Teilweise liegen sie sogar nur geringfügig unter den Bezügen, die Mitglieder der Vorstände der zum Vergleich herangezogenen Unternehmen (T 364) erhalten. Die nachfolgenden Beispiele veranschaulichen dies in besonderem Maße.

- Im Jahr 2005 hat der Vorstand einen Angestellten der 2. Führungsebene zum **Generalbevollmächtigten** der IBB bestellt und ihm die Leitung eines neu gebildeten Unternehmensbereichs übertragen. Gleichzeitig hat er die Festvergütung wiederholt erhöht; hinzu tritt eine Tantieme. Damit erreicht die Jahresgesamtvergütung nahezu die Beträge, die z. B. die weiteren Vorstandsmitglieder der BVG und der BSR erhalten (T 364).

Die IBB hat die Höhe der Bezüge mit „vorstandsähnlichen“ Tätigkeiten begründet. Dabei bleibt aber unberücksichtigt, dass die Befugnisse des Generalbevollmächtigten im Vergleich zu den Vorstandsmitgliedern deutlich eingeschränkt sind. So ist er grundsätzlich nicht befugt, ein Vorstandsmitglied in dessen Abwesenheit zu vertreten. Auch der Umfang seiner Zeichnungsberechtigung sowie seiner Befugnisse nach der „Kompetenzordnung für das Kredit- und Fördergeschäft“ ist eingeschränkt. Seine „Budgetkompetenz“ pro Einzelbeauftragung ist auf 200 000 € begrenzt. Für die Einstellung, Entlohnung und ggf. Kündigung von Beschäftigten seines Unternehmensbereichs hat ihm der Vorstand lediglich ein „Initiativrecht“ eingeräumt. Sämtliche Fragestellungen von grundsätzlicher geschäftspolitischer Bedeutung sowie Geschäftsvorfälle besonderer - auch betragsmäßiger - Relevanz hat er mit dem Vorstandsvorsitzenden abzustimmen. Entgegen der Auffassung der IBB ist der Generalbevollmächtigte daher weiterhin der 2. Führungsebene zuzuordnen. Dies gilt entsprechend für den zum 1. Juli 2011 bestellten weiteren Generalbevollmächtigten.

- Ein anderer Beschäftigter hat eine Jahresgesamtvergütung von mehr als 250 000 € erhalten; ihm war zum Zeitpunkt der Prüfung ein Bereich mit lediglich 11 Mitarbeitern unterstellt.

Der Rechnungshof hat die Jahresgesamtvergütungen als deutlich überhöht beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die IBB zum nächstmöglichen Zeitpunkt auf eine Reduzierung hinwirkt.

367 Die **Jahresfestvergütungen** weisen erhebliche, häufig nicht nachvollziehbare Betragsspannen auf. Die Beträge liegen zwischen 55 733 € und 147 400 € jährlich. Der Vorstand hat zwar seit dem Jahr 2008 Dienstvereinbarungen geschlossen und Arbeitsanweisungen erlassen, die das betriebliche Stellenbewertungssystem und die Ausgestaltung des Vergütungssystems regeln. Die Angestellten der 2. Führungsebene sind aber hiervon ausgenommen. Als Berechnungsgrundlage wird meistens der sich aus der Tarifgruppe 6 (11. Berufsjahr) ergebende Betrag des für die Tarifangestellten der IBB geltenden „Bankentarifvertrags“ herangezogen. Dieser Betrag wird mit einem einzelfallbezogenen Faktor multipliziert, der sich zwischen 1,4 und 3,7 bewegt. Die Vergütungsspanne beruht angabegemäß auf im Bankensektor üblichen Bandbreiten, die insbesondere aus Marktstudien von Beratungsunternehmen abgeleitet würden. Der Berechnungsmodus sei bereits durch die Landesbank Berlin entwickelt und seitens der IBB nach ihrer Errichtung fortgeführt worden. Objektive Kriterien für die Bemessung des Faktors im Einzelfall waren nicht erkennbar. In einigen

Fällen ist der Vorstand von diesem Berechnungsmodus abgewichen und hat stattdessen einen - ebenfalls nicht nachvollziehbaren - Jahresbetrag mit den Beschäftigten arbeitsvertraglich vereinbart.

Zur Festvergütung tritt regelmäßig eine „feste Zulage“, die monatlich anteilig ausgezahlt wird und in den geprüften Fällen zwischen jährlich 2 667 € und 53 500 € betragen hat. Auch hier sind sachliche Gründe für die erhebliche Bandbreite und Kriterien für die Bemessung nicht erkennbar.

Der Rechnungshof hat die intransparente Bezahlungsstruktur beanstandet und die IBB aufgefordert, ein nachvollziehbares Vergütungssystem zu entwickeln, das ihrer wirtschaftlichen Sonderstellung (T 362) und den Anforderungen der Instituts-Vergütungsverordnung (T 363) gerecht wird.

Soweit die IBB die Jahresfestvergütungen auf der Grundlage der Tarifgruppe 6 vereinbart hat, werden diese - mit Ausnahme der festen Zulage - bei **allgemeinen Vergütungserhöhungen der Tarifbeschäftigten** ebenfalls angehoben. Die Arbeitsverträge enthalten jeweils eine entsprechende Anpassungsklausel. Hierdurch wird für wesentliche Teile der Festvergütung systemwidrig eine Vergütungsautomatik für Tarifbeschäftigte zugelassen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die IBB bei künftigen Neueinstellungen von derartigen Anpassungsklauseln absieht und eine einvernehmliche Änderung der bestehenden Verträge anstrebt.

- 368 Die Arbeitsverträge sehen eine Beteiligung am Geschäftsergebnis „unter Berücksichtigung ihrer/seiner individuellen Arbeitsleistung“ durch eine jährlich festzusetzende **erfolgsabhängige Sonderzahlung** vor. Ein Rechtsanspruch auf diese Zahlung besteht nicht. Der Rechnungshof hat auch hier erhebliche Bandbreiten festgestellt. Die Zahlbeträge für die Angestellten der 2. Führungsebene liegen für das Jahr 2009 zwischen 7 850 € und 75 850 € sowie für das Jahr 2010 zwischen 10 700 € und 80 000 €. In der zugrunde liegenden „Dienstvereinbarung Sondervergütung 2009“ heißt es u. a.: „Ob und welche Arbeitnehmer/innen die IBB ... belohnen möchte, obliegt der Entscheidungsfreiheit der IBB. Dabei können die abgeschlossenen Zielvereinbarungen einen Anhaltspunkt darstellen“. Die seit dem Jahr 2010 geltende „Dienstvereinbarung Sonderzahlung“ sieht eine „individuelle Sonderzahlung an einzelne Beschäftigte ... leistungsbezogen für zusätzliche Projektarbeit, sonstige überdurchschnittliche Sonderbelastungen oder überdurchschnittliche Leistungen in qualitativer und/oder quantitativer Hinsicht“ vor. Nachvollziehbare Begründungen zur Festsetzung der im Einzelfall erreichbaren Sonderzahlung und der erheblichen Betragsspannen haben die geprüften Personalvorgänge nicht enthalten. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die IBB nachvollziehbare Kriterien entwickelt und damit die notwendige Transparenz sicherstellt.

369 Der Vorstand schließt jährlich **Zielvereinbarungen** mit den Angestellten der 2. Führungsebene auf der Grundlage der Dienstvereinbarung „Beurteilungs- und Zielvereinbarungsgespräch“. Diese sieht vor, dass jeweils „in der Zeit von Ende November bis Ende Februar“ derartige Gespräche geführt werden. In den geprüften Fällen haben die Gespräche regelmäßig erst nach Beginn des laufenden Geschäftsjahres stattgefunden. Der Rechnungshof hat das Verfahren beanstandet und auch hier die Erwartung geäußert, dass Zielvereinbarungen rechtzeitig abgeschlossen werden (vgl. T 365).

Die geprüften Zielvereinbarungen enthalten Angaben zu den jeweiligen **Einzelzielen und deren Gewichtung** am Gesamtergebnis, allerdings in keinem Fall zur Höhe der bei voller Zielerfüllung erreichbaren Tantieme. Für das Geschäftsjahr 2010 fehlen darüber hinaus weitgehend Angaben zur Gewichtung der Einzelziele. Die vereinbarten Teilziele lassen häufig keine besonderen Anforderungen erkennen. Vielmehr stellen Ziele wie „Einhalten des vom Vorstand beschlossenen Prüfungsplans“, „Sicherstellung gesetzlicher Anforderungen im Rechnungswesen/Meldewesen“ oder „Weiterentwicklung der Organisation des Kreditgeschäfts im Rahmen eines Kreditportfolio-Managements“ lediglich Beschreibungen der Aufgaben des jeweiligen Bereichs dar, die ohnehin arbeitsvertraglich zu erfüllen sind.

Auch die **Bewertung der Zielerreichung** ist nicht transparent. So lässt sich z. B. das in der Dienstvereinbarung geforderte Erbringen „überdurchschnittlicher Leistungen“ nicht nachvollziehen, da eine konkrete Darstellung der Gründe für die Entscheidungen regelmäßig fehlt. Angabegemäß besteht „kein direkter Zusammenhang zwischen dem Grad der Zielerreichung und der variablen Vergütung“.

Insgesamt ist festzustellen, dass die IBB den grundsätzlichen, sich aus der Instituts-Vergütungsverordnung ergebenden Anforderungen an erfolgsabhängige Zahlungen nur unzureichend Rechnung getragen hat. Der Rechnungshof hat die Mängel und fehlende Transparenz beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die IBB zeitnah ein angemessenes Zielvereinbarungs- und Bewertungsverfahren entwickelt und die Höhe der tatsächlich gezahlten Tantiemen eingehend begründet.

## Weitere Feststellungen

370 Alle Beschäftigten der IBB haben für das Jahr 2009 eine **Einmalzahlung** von 850 € als „Belohnung der Betriebstreue anlässlich des 85-jährigen Bestehens der Investitionsbank Berlin bzw. der Vorgängerinstitute“ erhalten, sofern sie im Jahr 2009 bei der IBB beschäftigt waren. Bei unterjährigem Beginn oder Ende des Beschäftigungsverhältnisses wurde der Betrag zeitanteilig gezahlt. Eine sachliche Notwendigkeit für diese Zahlung, deren Gesamtvolumen die IBB mit rd. 495 000 € angibt, ist nicht erkennbar. Das Entscheidungskriterium „Betriebstreue“ geht schon deshalb fehl, weil selbst bei kurzzeitiger Beschäftigung im Bezugsjahr zumindest anteilige Zahlungen geleistet wurden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Erwartung geäußert, dass künftig von derartigen Zahlungen abgesehen wird.



- 371 Für die **betriebliche Altersversorgung** ihrer Beschäftigten wendet die IBB die im Jahr 1997 von der damaligen Landesbank Berlin - Girozentrale - geschlossene Dienstvereinbarung über die Anwendung der „Ruhegeldordnung der Konzernunternehmen der Bankgesellschaft Berlin AG ...“ weiter an. Ausgenommen vom Geltungsbereich der Dienstvereinbarung sind u. a. die Angestellten der 2. Führungsebene. Die IBB hat mit ihnen jedoch einzelvertraglich vereinbart, die bestehenden Regelungen dennoch anzuwenden. Eigene Beiträge haben die Beschäftigten für ihre betriebliche Altersversorgung nicht aufzubringen. Die Versorgung wird angabegemäß auf der Grundlage jährlicher „Rentenbausteine“ ermittelt; ein Höchstbetrag ist für das Ruhegeld nicht vorgesehen.

Derartig weitgehende Ruhegeldvereinbarungen sind nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs bei anderen öffentlichen Unternehmen Berlins nicht üblich. Der Rechnungshof hat die Regelung beanstandet und die Erwartung geäußert, dass bei künftigen Einstellungen die Anwendung der betrieblichen Ruhegeldordnung einzelvertraglich nicht mehr vereinbart wird. Darüber hinaus hat er empfohlen, die Dienstvereinbarung alsbald zu kündigen und auf Lösungen hinzuwirken, die für die IBB mit einem geringeren finanziellen Aufwand verbunden sind.

### **Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung und der IBB**

- 372 Die für die Staatsaufsicht zuständige Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung und die IBB haben zu den Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass sie die Erwartungen des Rechnungshofs auf angemessene Rückführung der Vorstandsbezüge „zur Kenntnis“ nimmt. Sie hat zugesagt, sich für einen rechtzeitigen Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Vorstandsmitgliedern einzusetzen.

Die IBB hat erklärt, dass sie mit ihren Bankdienstleistungen die mittelständische Wirtschaft und die Stadtentwicklung unterstütze und hierbei „den regulatorischen Anforderungen von BAFin und Bundesbank“ unterliege. Ihr Vergütungssystem stelle eine „marktgerechte Bezahlung“ sicher und stehe „im Wettbewerb mit anderen Banken“. Das Anforderungsprofil ihrer Führungskräfte orientiere sich „an den Anforderungen von Geschäftsbanken“. Ein Vergleich mit anderen Beteiligungsunternehmen Berlins sei „nicht angemessen“; stattdessen hält sie einen „Industrievergleich“, d. h. „einen Vergleich mit vergleichbaren Förderbanken bzw. Geschäftsbanken vergleichbarer Größe und Komplexität“ für erforderlich. Auch sei die Unternehmensgröße gemessen an der Anzahl der Mitarbeiter kein Indiz für eine marktgerechte Vergütung. In Anbetracht „der Komplexität und der Risiken“ sei die Vergütung des Vorstands „eher nicht ausreichend und marktgerecht“.



Darüber hinaus hat die IBB darauf hingewiesen, dass

- die Gestaltung der Vergütungen der 2. Führungsebene „in der alleinigen Entscheidungskompetenz des Vorstands“ liege, auch hier ein „Industrievergleich“ notwendig und ein „einheitlicher Vergütungsrahmen“ für diesen Personenkreis „nicht angemessen“ sei,
- sie diesen Beschäftigten „im Vergleich zu anderen Banken ... eine marktgerechte Vergütung“ zahle,
- den Generalbevollmächtigten, die zugleich als Abwesenheitsvertreter des jeweiligen Vorstandsmitglieds eingesetzt seien, aufgrund ihrer „vorstandsähnlichen Tätigkeiten und Entscheidungskompetenzen eine übergeordnete Stellung zuzuschreiben“ sei und sich die Jahresvergütung des Bereichsleiters „verglichen mit der Vergütung anderer Häuser mit einem vergleichbaren Portfolio am unteren Ende“ bewege,
- sie bei künftigen Einstellungen die Festvergütung nicht mehr an die Entwicklung des Bankentarifs koppeln werde,
- die Umsetzung der Instituts-Vergütungsverordnung bei der Bemessung der jährlichen Sonderzahlung (Tantieme) von „der internen Revision, den Wirtschaftsprüfern und den Aufsichtsbehörden als konform erklärt“ worden sei,
- sie bereit sei, die Zielvereinbarung bereits zum Ende des vorherigen Jahres abzuschließen und bei künftigen Zahlungen eine individuelle Begründung vorzunehmen,
- sie weitere Sonderzahlungen „wie anlässlich des 85. Bestehens der IBB“ nicht mehr leisten werde und
- die bisherige Dienstvereinbarung zur Anwendung der Ruhegeldordnung zum 31. Dezember 2011 gekündigt und durch eine neue Vereinbarung „mit beitragsfinanzierter (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) Vorsorge (defined contribution)“ ersetzt worden sei, die eine Beitragsbegrenzung auf die Beitragsbemessungsgrenze vorsehe.

Die Stellungnahmen der Senatsverwaltung und der IBB tragen den Beanstandungen des Rechnungshofs nur teilweise Rechnung und überzeugen im Übrigen nicht. Insbesondere verkennt die IBB ihre besonderen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (T 362), die es nicht rechtfertigen, auf eine für Geschäftsbanken marktübliche Bezahlung zu verweisen und sich ohne Einschränkung hieran zu orientieren. Der Rechnungshof beurteilt die Unternehmensgröße nicht ausschließlich nach der Zahl der Mitarbeiter; sie ist aber eine wesentliche Kennzahl für die Größenstruktur und ermöglicht Vergleiche zu anderen Unternehmen. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb es der IBB - anders als anderen vom Rechnungshof geprüften öffentlichen Unternehmen Berlins - nicht möglich sein soll, für

ihre Führungskräfte einen nachvollziehbaren Vergütungsrahmen zu entwickeln. Der Rechnungshof hat die IBB daher nochmals aufgefordert, ein sachgerechtes Vergütungssystem zu erarbeiten und mit den Angestellten der 2. Führungsebene nur noch Jahresbezüge zu vereinbaren, deren Höhe der besonderen rechtlichen und wirtschaftlichen Situation der Anstalt gerecht wird.

### **Einsparpotenzial**

- 373 Der Rechnungshof hat überschlägig die **Einsparungen** ermittelt, die die IBB insbesondere durch moderate Absenkung der überhöhten Bezüge für Vorstandsmitglieder und Angestellte der 2. Führungsebene erzielen könnte. Dabei verkennt er nicht, dass sich infolge dienst- bzw. arbeitsvertraglicher Ansprüche der Betroffenen derartige Einsparungsmöglichkeiten erst im Falle der Neubesetzung entsprechender Positionen realisieren lassen. Hiernach beziffert der Rechnungshof das Einsparpotenzial auf mindestens 430 000 € jährlich.

### **Zusammenfassung und Erwartung**

- 374 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass
- die Jahresbezüge der Vorstandsmitglieder überhöht sind und deutlich über den Beträgen liegen, die in wesentlich größeren öffentlichen Unternehmen Berlins gezahlt werden,
  - die Gesamtvergütungen der Angestellten der 2. Führungsebene teilweise ebenfalls überhöht sind und erhebliche, häufig nicht nachvollziehbare Betragsspannen aufweisen,
  - das Vergütungssystem der IBB für ihre Angestellten der 2. Führungsebene dem Transparenzgebot der Instituts-Vergütungsverordnung nicht gerecht wird und objektive Kriterien für die Bemessung der Festvergütungen und der festen Zulagen nicht erkennbar sind,
  - Zielvereinbarungen als Grundlage für Tantiemezahlungen bisher verspätet geschlossen werden und
  - die Bewertung der Zielerreichung und Gründe für die erhebliche Bandbreite der Zahlbeträge der Tantiemen nicht nachvollziehbar sind.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung darauf hinwirkt, dass die überhöhten Vergütungen für Vorstandsmitglieder und Angestellte der 2. Führungsebene bei künftigen Vertragsabschlüssen angemessen zurückgeführt werden.**

### Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die IBB

- von überhöhten Zahlungen an Führungskräfte künftig absieht,
- für die Angestellten der 2. Führungsebene ein betriebliches Vergütungssystem entwickelt, das dem Transparenzgebot der Instituts-Vergütungsverordnung gerecht wird,
- Zielvereinbarungen rechtzeitig schließt und inhaltlich so gestaltet, dass die bei voller Zielerfüllung erreichbaren Tantiembeträge erkennbar sind, und
- objektive und nachvollziehbare Kriterien entwickelt, anhand derer die tatsächliche Zielerreichung zu ermitteln ist.

### 5. Berliner Bäder-Betriebe Mängel bei der Anwendung tariflicher Vorschriften und bei der Beschäftigungssicherung

*Die Berliner Bäder-Betriebe (BBB) wenden für ihre Beschäftigten unterschiedliche Tarifverträge an, sodass es inzwischen zu deutlichen Abweichungen beim Entgelt gekommen ist. Darüber hinaus haben erhebliche Mängel bei der Bewertung von Arbeitsgebieten zu fehlerhaften Eingruppierungen und damit überhöhten Zahlungen geführt. Zulagen, Zuschläge und Leistungsentgelte werden teilweise tarifwidrig gezahlt; eine ausreichende Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen findet regelmäßig nicht statt. Überdies haben sich die BBB nicht bemüht, die Ausgaben für die zum Jahr 2005 ausgelaufene Beschäftigungssicherung zu reduzieren.*

375 Die Berliner Bäder-Betriebe (BBB) sind im Jahr 1995 durch Gesetz<sup>33</sup> als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet worden. Sie haben die Betriebsführung der bezirklichen und der zentral verwalteten Bäder Berlins übernommen. Gewährträger ist das Land Berlin, das uneingeschränkt für die Verbindlichkeiten der BBB haftet (§ 4 Abs. 1 BBBG). Es gewährt der Anstalt einen Zuschuss, soweit sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben aus eigener Kraft nicht in der Lage ist (§ 4 Abs. 2 BBBG); für das Jahr 2011 betrug er 44,3 Mio. €.

Die Arbeitsverhältnisse der in den Schwimmbädern beschäftigten Arbeitnehmer sind mit Wirkung vom Jahr 1996 an vom Land Berlin auf die BBB

<sup>33</sup> Gesetz über die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Bäder-Betriebe (Bäder-Anstaltsgesetz - BBBG) vom 25. September 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Mai 2007

übergegangen (§ 13 Abs. 1 BBBG). Darüber hinaus war die Anstalt verpflichtet, die Mitgliedschaft bei den Arbeitgeberverbänden des öffentlichen Dienstes in Berlin zu beantragen und die bisher für die Beschäftigten geltenden Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und sonstigen arbeitsrechtlichen Regelungen bis zur Ablösung durch entsprechende Neuregelungen weiter anzuwenden (§ 13 Abs. 6 BBBG a. F.).

- 376 Die Personalausgaben der BBB hatte der Rechnungshof erstmals kurz nach deren Errichtung geprüft und erhebliche Mängel bei der Anwendung des seinerzeit geltenden Tarifrechts für Beschäftigte im Angestellten- oder Arbeiterverhältnis (BAT/BAT-O bzw. BMT-G/BMT-G-O) festgestellt. Über die wesentlichen Prüfungsfeststellungen hat er in seinem Jahresbericht 1999 (T 538 bis 551) berichtet. Die sich daraus ergebenden Auflagenbeschlüsse hat das Abgeordnetenhaus im Jahr 2002 für erledigt erklärt, nachdem die BBB die Beseitigung der aufgezeigten Mängel zugesagt hatten.

Anlass für die **erneute Prüfung der Personalausgaben** war die Ablösung des damaligen Tarifrechts durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) im Jahr 2005 bzw. den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) im Jahr 2006. Schwerpunkte der Prüfung waren insbesondere die tarifliche Überleitung der vorhandenen Beschäftigten und das Verfahren bei Neueinstellungen.

- 377 Die BBB wenden auf die Arbeitsverhältnisse ihrer Beschäftigten nach wie vor den **TVöD** und den **TV-L** einschließlich der jeweils entsprechenden Überleitungstarifverträge an. Die (ehemaligen) Arbeiter sind seit dem 1. Oktober 2005 dem TVöD und die (ehemaligen) Angestellten seit dem 1. November 2006 dem TV-L zugeordnet.

Dies widerspricht dem von den Tarifvertragsparteien verfolgten Ziel, mit der Neugestaltung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst einheitliche Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu schaffen. Ihre vormalige Unterscheidung in Arbeiter und Angestellte haben die Tarifvertragsparteien aufgegeben. Die Regelungen der beiden Tarifwerke waren schon bei ihrer Einführung nicht völlig deckungsgleich; aufgrund nachfolgender Tarifabschlüsse (z. B. Zeitpunkt und Höhe linearer Entgeltanpassungen bzw. Inkrafttreten einer Entgeltordnung ausschließlich zum TV-L am 01.01.2012) sind weitere Unterschiede entstanden bzw. bei künftigen Tarifentwicklungen zu erwarten. Zwischenzeitlich haben sich innerhalb der Anstalt bereits deutliche Einkommensdifferenzen zwischen den Beschäftigten ergeben. Nach Berechnung des Rechnungshofs beträgt der Einkommensvorsprung einer dem TVöD zugeordneten Dienstkraft gegenüber einem vom TV-L erfassten Beschäftigten mindestens 700 € jährlich. Bezogen auf die Anzahl der Dienstkräfte nach dem TVöD (243) ergibt sich bei Anwendung des TV-L auf alle Beschäftigten der BBB ein Einsparpotenzial von rd. 170 000 € jährlich. Das **Nebeneinander beider Tarifwerke** erschwert zudem die Bearbeitung in Personalangelegenheiten und verursacht bei der Anstalt unnötigen Mehraufwand.

Der Rechnungshof hat das Verhalten der BBB beanstandet und sie aufgefordert, auf eine wirtschaftliche Lösung - insbesondere für künftige Neueinstellungen - hinzuwirken.

- 378 Bei der **Bewertung der Arbeitsgebiete** hat sich in einer Vielzahl der geprüften Einzelfälle gezeigt, dass die Bewertungsunterlagen erhebliche Mängel aufweisen. Die Tätigkeitsbeschreibungen - soweit überhaupt vorhanden - entsprechen nicht immer den tatsächlichen Gegebenheiten; die Zeitanteile der auszuübenden Arbeiten sind häufig nicht hinreichend belegt. Aufgrund fehlender persönlicher Voraussetzungen - wie beispielsweise tariflich vorgeschriebene Berufsabschlüsse - sind **Eingruppierungen** und hierauf beruhende Zuordnungen zu den Entgeltgruppen teilweise tarifwidrig. Dies gilt auch für vorfristig vollzogene Höherreichungen im Wege eines nach früherem Tarifrecht möglichen Bewährungsaufstiegs.

Tarifgerechte Bewertungen und Eingruppierungen sind insbesondere bei der Überleitung in das neue Tarifrecht besonders wichtig. Fehlerhafte Bewertungen und überhöhte Eingruppierungen wirken sich unmittelbar auf die Höhe des Entgelts und damit regelmäßig auf das wirtschaftliche Ergebnis der BBB aus. Der Rechnungshof hat das Verfahren beanstandet und die BBB aufgefordert, Vollständigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Aktualität der Bewertungsunterlagen sowie die hierauf beruhenden Entscheidungen zu überprüfen.

- 379 Die BBB verfügen nicht über eine für alle Beschäftigten geltende Dienstvereinbarung zur **Arbeitszeitgestaltung** mit der Folge, dass die im TVöD bzw. TV-L vorgesehenen Regelungen (Arbeitszeitkorridore, Rahmenzeit und Arbeitszeitkonten) insoweit keine Anwendung finden. Nur in Einzelfällen werden projektbezogene Vereinbarungen geschlossen.

Bereits bei seiner damaligen Prüfung hatte der Rechnungshof die mangelhafte Ausgestaltung der Arbeitszeit, insbesondere das Fehlen einer entsprechenden Dienstvereinbarung, beanstandet. Die Anstalt ist den Hinweisen des Rechnungshofs seinerzeit nicht gefolgt. Zudem führten Fehlinterpretationen des Tarifrechts dazu, dass Mehrarbeit tarifwidrig als Überstundenleistung gewertet und regelmäßig - anstelle der tarifvertraglich vorgesehenen Abgeltung durch Freizeit - bezahlt wird. Die BBB nehmen somit unnötig zusätzliche Ausgaben in Kauf. Der Rechnungshof hat die Mängel erneut beanstandet und die BBB aufgefordert, sachgerechte Regelungen zur Arbeitszeit zu treffen und die tariflichen Abgeltungsnormen künftig zu beachten.

- 380 Bei der Prüfung einzelner **Entgeltbestandteile** hat der Rechnungshof ebenfalls Mängel festgestellt:

- Bei Neueinstellungen haben die BBB bei der Zuordnung zu den **Stufen der Entgelttabelle** wiederholt Vortätigkeiten als förderlich gewertet und berücksichtigt, ohne die Voraussetzungen der Anerkennung jeweils einzelfallbezogen und nachprüfbar zu dokumentieren.
- Die Festsetzungen des jeweiligen **Leistungsentgelts**, das der TVöD seit dem Jahr 2007 zur leistungsorientierten Bezahlung vorsieht, waren nicht prüfbar, weil die für den Zeitraum 2007 und 2008 erforderlichen Leistungsbewertungen fehlten.
- Wiederholt haben Beschäftigte **Zulagen** oder **Zuschläge** erhalten, ohne dass die tariflichen Voraussetzungen vorlagen oder die anspruchsbegründenden Umstände im Einzelfall vollständig nachgewiesen waren. Dies gilt sowohl für die zum Ausgleich von tariflich weggefallenen Entgeltbestandteilen (z. B. Vergütungsgruppenzulagen, persönliche Zulagen oder kinderbezogene Ortszuschläge) gewährten Besitzstandszulagen als auch für die bei besonderen Tätigkeiten jeweils vorgesehenen Schichtzulagen, Vorarbeiterzulagen und Zuschläge an Beschäftigte in den Sommerbädern sowie Erschwereniszuschläge.

Insbesondere die Fehler bei den Zulagen oder Zuschlägen für besondere Tätigkeiten werden dadurch begünstigt, dass die anspruchsbegründenden Voraussetzungen nach Erstellung der Erfassungsbelege in den örtlichen Bereichen von den mit Personalangelegenheiten betrauten Dienstkräften nicht abschließend geprüft werden. Der Rechnungshof hat das Verfahren beanstandet und die BBB aufgefordert, die tariflichen Regelungen künftig strikt einzuhalten sowie Maßnahmen zur Vermeidung der Fehler und Mängel zu ergreifen.

381

Die BBB haben im Jahr 1999 mit dem Personalrat und der damaligen Gewerkschaft ÖTV eine „**Vereinbarung über den Umgang mit der Personalüberhangssituation zur Beschäftigungssicherung**“ geschlossen. Hiernach sind für die unbefristet Beschäftigten betriebsbedingte Kündigungen bei Veränderungs- bzw. Umstrukturierungsprozessen der Anstalt ausgeschlossen. Darüber hinaus richtet sich das Entgelt der Beschäftigten nach einem einvernehmlichen Wechsel in ein niedriger zu bewertendes Arbeitsgebiet weiter nach der zuvor maßgeblichen Entgeltgruppe, wenn durch den Wechsel die Zugehörigkeit zum Personalüberhang beendet wird. Die Beschäftigungssicherungsvereinbarung ist zwar bereits Ende 2004 ausgelaufen, die Besitzstandsregelung zur Höhe des Entgelts im Falle des Arbeitsplatzwechsels gilt aber unbefristet weiter.

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügten die BBB weder über eine aktuelle Auflistung ihrer Personalüberhangkräfte bzw. Besitzstandsfälle noch befanden sich Unterlagen über einen „einvernehmlichen Wechsel“ im Sinne der Besitzstandsregelung in den geprüften Personalvorgängen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof handelte es sich noch um insgesamt 51 Fälle, in denen im Wege des Besitzstands teilweise deutlich über den Wert der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit hinausgehende Entgel-

te geleistet wurden. Das Gesamtvolumen der für die Beschäftigungssicherung aufzuwendenden Personalmittel betrug nach überschlägiger Rechnung rd. 160 000 € jährlich. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BBB untätig geblieben sind, und die Anstalt aufgefordert, geeignete Maßnahmen zur Reduzierung dieser Ausgaben zu ergreifen.

382 Die BBB haben zu den Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

- Zum Zeitpunkt der Überleitung in das neue Tarifrecht hätten die BBB die Zugehörigkeiten zu den Arbeitgeberverbänden beibehalten. Die Anstalt sei sowohl Mitglied im - den TVöD schließenden - Arbeitgeberverband KAV Berlin<sup>34</sup> (Mitglied der VKA<sup>35</sup>) als auch im - den TV-L schließenden - Arbeitgeberverband VAdöD<sup>36</sup> (Mitglied der TdL<sup>37</sup>). Die Mitgliedschaft im KAV Berlin beschränke sich auf die Beschäftigtengruppe der Arbeiter und die im VAdöD auf die Beschäftigtengruppe der Angestellten. Daraus folge, dass die Beschäftigten in verschiedene Tarifwerke übergeleitet wurden. Neueinstellungen in Funktionen, die nach der Tarifbindung unter den TVöD fallen, sollen grundsätzlich nicht mehr erfolgen. Im Übrigen hätten Gespräche mit den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften stattgefunden.
- Im Jahr 2011 sei begonnen worden, für sämtliche Stellen die Beschreibungen zu aktualisieren bzw. neu zu erstellen, um tarifgerechte Bewertungen zu erlangen; mit einem Abschluss der Arbeiten sei nicht vor Ende 2013 zu rechnen.
- Es sei vorgesehen, die betrieblichen Arbeitszeitregelungen neu zu gestalten. Die Bezahlung von Überstunden komme in der Verwaltung der BBB seit Abschluss einer Dienstvereinbarung Arbeitszeit im Jahr 2011 nicht mehr infrage. Nur im Bereich der Bäder könne es in Ausnahmefällen noch zu Zahlungen kommen.
- Bei der Festsetzung der Entgeltstufen sei die Berücksichtigung förderlicher Zeiten zur Gewinnung entsprechenden Personals mit Berufserfahrung erforderlich gewesen. Die Unterlagen zum Leistungsentgelt würden aus organisatorischen Gründen ausschließlich zentral geführt. Bei den Zulagen und Zuschlägen seien die Anspruchsvoraussetzungen geprüft worden, auch seien teilweise Zahlungen entfallen.
- Die Anzahl der unter die Beschäftigungssicherung fallenden Beschäftigten sei reduziert worden; ein weiterer Abbau sei zu erwarten.

<sup>34</sup> Kommunalen Arbeitgeberverband Berlin (KAV Berlin)

<sup>35</sup> Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)

<sup>36</sup> Verband von Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes in Berlin sowie von Unternehmen, auf deren Leitung das Land Berlin einen entscheidenden Einfluss hat (VAdöD Berlin)

<sup>37</sup> Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL)



Die Stellungnahme der BBB trägt den Beanstandungen des Rechnungshofs nur zum Teil Rechnung. Insbesondere verkennt die Anstalt, dass sich das Nebeneinander zweier Tarifwerke allein über die beabsichtigte Zuordnung künftiger Neueinstellungen zum TV-L auf absehbare Zeit nicht beenden lässt. Die Möglichkeit, gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden eine kurzfristige Lösung der tariflichen Konkurrenzsituation herbeizuführen, wird von den BBB ausgeschlossen. Die von ihnen eingeleiteten Maßnahmen zur Bewertung der Arbeitsgebiete sind nach wie vor nicht abgeschlossen. Zur Bezahlung von Überstunden verweist die Anstalt auf die für ihre Verwaltung abgeschlossene Dienstvereinbarung. Sie nimmt jedoch nicht dazu Stellung, ob und inwieweit die tariflich vorgesehenen Instrumente zur flexiblen Ausgestaltung der Arbeitszeit im Rahmen der angekündigten Neuregelungen angewendet werden. Die BBB verfügen nunmehr zwar über aktuelle Unterlagen zur Beschäftigungssicherung, konkrete Maßnahmen zum weiteren Abbau der Ausgaben - von zwei Verrentungsfällen abgesehen - sind aber weiterhin nicht ersichtlich.

383 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass

- die BBB sich nicht um eine zeitnahe Beendigung der tariflichen Konkurrenzsituation bzw. um eine wirtschaftliche Lösung bemüht haben,
- sachgerechte und aktuelle Bewertungsunterlagen zur Begründung der Eingruppierung im Einzelfall fehlen oder nicht vollständig vorliegen,
- für den Bereich der Bäder umfassende Regelungen zur Arbeitszeit im Sinne der Tarifnormen noch nicht vorliegen und Mehrarbeit weiterhin bezahlt wird,
- bei der Festsetzung der Entgeltstufen die maßgeblichen Gründe für die Berücksichtigung von Vortätigkeiten sowie die Zahlungsgrundlagen für die Leistungsentgelte im Einzelfall nicht nachgewiesen sind,
- Maßnahmen zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten bei der Zahlung einzelner Entgeltbestandteile bisher nicht getroffen wurden und
- die BBB nur unzureichend auf eine Reduzierung der seit Langem für die Beschäftigungssicherung anfallenden Ausgaben hingewirkt haben.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die BBB**

- **Verhandlungen mit den Arbeitgeberverbänden aufnehmen, um eine Beendigung der tariflichen Konkurrenzsituation und eine wirtschaftliche Lösung zu erreichen,**

- sachgerechte und aktuelle Bewertungsunterlagen für alle Arbeitsgebiete zügig erstellen,
- umfassende Regelungen zur Arbeitszeit im Sinne der Tarifnormen treffen und Überstunden grundsätzlich nicht mehr bezahlen,
- Maßnahmen zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten bei der Zahlbarmachung einzelner Entgeltbestandteile ergreifen sowie
- auf eine weitere Reduzierung der Ausgaben für die Beschäftigungssicherung hinwirken.

Claßen-Beblo

Hurnik

Dr. Buschendorf

Koch

Lammert

Vater

Schubert



**Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2013**

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2013 erwartet wird.

Berichtsbeitrag (T-Nrn.)	Behörde
T 10 bis 51	Senatsverwaltung für Finanzen
T 52 bis 73	Senatsverwaltung für Finanzen
T 74 bis 79	Senatsverwaltung für Finanzen
T 80 bis 87	Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, Senatsverwaltung für Finanzen
T 88 bis 95	Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Bezirksamt Treptow-Köpenick
T 96 bis 109	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 110 bis 124	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 125 bis 134	Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
T 135 bis 152	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 153 bis 165	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 166 bis 178	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 179 bis 185	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 186 bis 194	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
T 195 bis 210	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
T 211 bis 223	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 224 bis 243	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 244 bis 260	Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf

Berichtsbeitrag (T-Nrn.)	Behörde
T 261 bis 279	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 280 bis 288	Senatsverwaltung für Finanzen
T 289 bis 298	Senatsverwaltung für Finanzen
T 299 bis 309	Senatsverwaltung für Finanzen
T 310 bis 320	Regierender Bürgermeister - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten
T 321 bis 346	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 347 bis 361	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung
T 362 bis 374	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung
T 375 bis 383	Senatsverwaltung für Inneres und Sport