

Jahresbericht 2023

Impressum

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

Telefon: (030) 88613-0

Telefax: (030) 88613-120

Internet: www.berlin.de/rechnungshof

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

Foto S. 4 Rechnungshof von Berlin /
Ha Mi Halilovic

Vorwort der Präsidentin

In diesem Jahr hatte die Arbeit des Rechnungshofs mit der Sonderprüfung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) einen besonderen Schwerpunkt. Mit mehreren Prüfungsgebieten hat der Rechnungshof die Themen wirtschaftliche Gesamtsituation, Vergütungsstruktur der Leitungsebene und Digitales Medienhaus untersucht. Dabei prüfte der Rechnungshof nach gemeinsamer Abstimmung mit dem Landesrechnungshof Brandenburg, der die Arbeit der Aufsichtsgremien analysierte. Aus den Erkenntnissen der Prüfungen wurden über 100 Vorschläge in den Entwurf des neuen RBB-Staatsvertrags übernommen, insbesondere auch die Empfehlung, das Intendantengehalt am Gehaltsgefüge des öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Entscheidend für die Zukunft Berlins ist die Finanzlage des Landes. Diese bereitet dem Rechnungshof Sorge. Als besonders problematisch sieht der Rechnungshof im geplanten Doppelhaushalt 2024/2025 die weitgehende Auflösung der Rücklagen und den großen Umfang globaler Minderausgaben an. Aus der Finanzplanung ist ein strukturelles Defizit von jeweils 2 bis 3 Mrd. € in den kommenden Jahren erkennbar. Hier besteht ein enormer Handlungsbedarf.

Kritisch bewertet der Rechnungshof auch die Errichtung des geplanten Sondervermögens „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ mit einem Kreditbedarf von 5 bzw. 10 Mrd. €. Berlin ist mit knapp 66 Mrd. € schon jetzt hoch verschuldet. Die steigenden Zinsausgaben verringern die künftige fiskalische Handlungsfähigkeit Berlins. Hinzu kommen Risiken für den Landeshaushalt wegen der fragilen konjunkturellen Lage und erheblichen Kostensteigerungen etwa im Bau- und Energiesektor.

Eine wesentliche Aufgabe des Rechnungshofs ist es, auf Probleme und Fehlentwicklungen hinzuweisen sowie Empfehlungen für das künftige Handeln der Verwaltungen zu geben. In diesem Jahresbericht finden Sie hierzu 11 weitere Beiträge, die sich z. B. mit der IT-Sicherheit in öffentlichen Institutionen, der Organisation des Vergabewesens und der „Wohnraumversorgung Berlin“ befassen.

Mein herzlicher Dank gilt den Mitgliedern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs für ihre sehr engagierte Arbeit. Ebenso bedanke ich mich für die gute Zusammenarbeit mit dem Senat, den Verwaltungen und dem Abgeordnetenhaus.

Mit der RBB-Prüfung ist es gelungen, schnell und übergreifend ein aktuelles Thema zu prüfen und wichtige Ergebnisse vorzulegen. Ich freue mich darauf, dass der Rechnungshof diese Form der Prüfungstätigkeit in Zukunft verstärken wird.

Ihre



Karin Kligen

Jahresbericht 2023

I.

Der Rechnungshof ist gemäß Art. 95 Verfassung von Berlin (VvB) eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten 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 2023 ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und
Leitende Senatsrätin Claudia Langeheine

am 24. Oktober 2023 beschlossen worden.



(v. l. n. r.):
Direktor Finkel, Leitende Senatsrätin Langeheine, Vizepräsident Schubert, Präsidentin Klingen, Direktor Jank



Inhaltsverzeichnis

	Textziffer	Seite
Allgemeines		
1	Vorbemerkungen	1 12
2	Finanzlage des Landes Berlin	9 14
Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2021		
3	Haushalts- und Vermögensrechnung	60 81
4	Kreditaufnahme	100 105
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin		
5	Ein Kessel Buntes: Die Berliner Vergabeorganisation braucht einen Neustart	111 114
6	Ungenutzte Potenziale des landesweiten Wissensmanagements heben	146 129
7	Optimierungspotenziale bei der Bestellung von Erbbau-rechten und bei der gesamtstädtischen Steuerung des bezirklichen Immobilienmanagements	174 143
8	Dringender Handlungsbedarf bei der Wohnraum-versorgung Berlin	193 155
9	Unzureichende Wahrnehmung gesamtstädtischer Aufgaben bei der Schuldner- und Insolvenzberatung in Berlin	235 175
10	Überzahlungen für die Betreuung an Privatschulen aufgrund fehlender Kontrollen	265 188
11	Erhebliche Steuerausfälle bei der Kurzzeitvermietung von Ferienwohnungen und Ferienhäusern über Internetportale	284 196
12	Versäumnisse beim Einsatz von eGovernment-Lösungen zur elektronischen Beantragung der Beihilfe	306 204

**Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung
von juristischen Personen des öffentlichen Rechts
und von privatrechtlichen Unternehmen Berlins**

13	Wirtschaftliche Schieflage des Rundfunk Berlin-Brandenburg verlangt konsequente Sparmaßnahmen	332	213
14	Mangelhaftes Informationssicherheits- und Notfallmanagement in Unternehmen und Einrichtungen des Landes Berlin	377	240

Anlage 1

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2023	254
---	-----

Anlage 2

Übersicht zu weiteren vorgelegten Berichten	255
---	-----



Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt für Berlin
AGInsO	Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung
AG-SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
AO	Abgabenordnung
ArbRAktuell	Zeitschrift Arbeitsrecht Aktuell
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AT	außertariflich
AV	Ausführungsvorschrift(en)
AV-AGInsO	Ausführungsvorschriften zur Anerkennung von Verbraucherinsolvenzberatungsstellen
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BBB	Berliner Bäder-Betriebe
BEN	BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH
BerlAVG	Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz
berlinovo	Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH
BerlSchuldenbremseG	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIM	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSR	Berliner Stadtreinigungsbetriebe
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts



BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BWB	Berliner Wasserbetriebe
COVID-19	Coronavirus-Erkrankung
DBI.	Dienstblatt des Senats von Berlin
degewo	degewo Aktiengesellschaft
DKLB	Deutsche Klassenlotterie Berlin
Drs	Drucksache (des Abgeordnetenhauses von Berlin, soweit nicht anders angegeben)
EGovG	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
ErbbauRG	Gesetz über das Erbbaurecht (Erbbaurechtsgesetz)
ERP-System	Enterprise Resource Planning-System
EU	Europäische Union
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
frSchulRV	Rahmenvereinbarung über die Leistungserbringung und Finanzierung der Ganztagsangebote an Grundschulen und Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt in freier Trägerschaft (Rahmenvereinbarung Schulen in freier Trägerschaft)
GESOBAU	GESOBAU AG
Gewobag	Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO Sen	Geschäftsordnung des Senats von Berlin
GrO	Grundstücksordnung
GSK	IT-Grundschutz-Kompendium
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen



HG 20/21	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021)
HG 22/23	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023)
HOWOGE	HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung
HtR	Haushaltstechnische Richtlinien
IBB	Investitionsbank Berlin
i. d. F.	in der Fassung
IEC	International Electrotechnical Commission
IFF	Innovationsförderfonds
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
InfoSic-LL	Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (Informationssicherheitsleitlinie)
InsO	Insolvenzordnung
ISBJ	Integrierte Software Berliner Jugendhilfe
ISMS	Informationssicherheitsmanagementsystem(e)
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnik
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
i. V. m.	in Verbindung mit
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KK	Konjunkturkomponente(n)
LBG	Landesbeamtengesetz
LBhVO	Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und sonstigen Fällen (Landesbeihilfeverordnung)
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVwA	Landesverwaltungsamt Berlin



LWU	Landeseigene Wohnungsunternehmen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NHG 20	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)
NHG 20/21	Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes
ProFiskal	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin
PStTG	Gesetz über die Meldepflicht und den automatischen Austausch von Informationen meldender Plattformbetreiber in Steuersachen (Plattformen-Steuertransparenzgesetz)
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-Staatsvertrag	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
Rn.	Randnummer(n)
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag)
SchüFöVO	Verordnung über die ergänzende Förderung und Betreuung und die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern (Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung)
SGB I	Sozialgesetzbuch – Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SILB	Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin
SIWA	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SROI	Social Return on Investment
STADT UND LAND	STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung



T	Textziffer(n) im Jahresbericht des Rechnungshofs
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer(n) in anderen Schriftsätzen
ÜnStG	Gesetz über eine Übernachtungsteuer in Berlin (Übernachtungssteuergesetz)
UStG	Umsatzsteuergesetz
Vivantes	Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VvB	Verfassung von Berlin
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VV Org-ProFiskal	Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal
WBM	WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung
WoVErG	Gesetz zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts“
WVB	Wohnraumversorgung Berlin
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG) – Aufgaben der Hauptverwaltung außerhalb der Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht)
ZwVbG	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz)



Allgemeines

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

- 1 Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen¹ und Betriebe² Berlins sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts³. Er prüft zudem die Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist⁴. Im Rahmen seiner Prüfungen kann er unter bestimmten Voraussetzungen auch bei sonstigen Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins Erhebungen vornehmen, z. B. bei Empfängern staatlicher Zuwendungen.

Der Rechnungshof prüft in gesetzlich vorgesehenen Fällen die Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen privaten Rechts, z. B. bei bestehenden gesetzlichen Zuschuss- oder Garantieverpflichtungen Berlins. Darüber hinaus ist der Rechnungshof zur Prüfung von juristischen Personen privaten Rechts nur berechtigt, wenn ihm entsprechende Prüfungsbefugnisse eingeräumt worden sind, z. B. durch den Abschluss von Prüfungsvereinbarungen.

- 2 Der Rechnungshof bestimmt Zeit, Art und Umfang der Prüfungen aufgrund seiner Unabhängigkeit selbst. Zugleich setzt er wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge Schwerpunkte. Dabei werden aktuelle Entwicklungen einbezogen.
- 3 Die Prüfungen zielen darauf ab, die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Einrichtungen zu sichern, ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden sowie zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln beizutragen.

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

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

3 z. B. Berliner Verkehrsbetriebe, IT-Dienstleistungszentrum Berlin, Staatliche Hochschulen Berlins, Rundfunk Berlin-Brandenburg

4 z. B. BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH, HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH

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

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

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

1.2 Gegenstand des Jahresberichts

- 5 Der Rechnungshof fasst wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO) und der Öffentlichkeit vorstellt. Der Jahresbericht 2023 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2021, 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 2021 (vgl. Drs 19/0559) sowie
 - Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.
- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann dazu führen, dass zu einigen Bereichen umfangreicher als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort generell in geringerem Maße auf die Einhaltung

der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen.

- 7 Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen fristgerecht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im Regelfall unstreitig. Das Abgeordnetenhaus gibt dem Senat und ggf. den Bezirken vor Beginn der parlamentarischen Beratungen regelmäßig Gelegenheit, zu den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts Stellung zu nehmen.
- 8 **Der Rechnungshof erwartet, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auswerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche ziehen.**

2 Finanzlage des Landes Berlin

Der Berliner Landeshaushalt hatte Ende 2022 trotz finanzieller Belastungen infolge der Corona-Pandemie und des Angriffskrieges auf die Ukraine ein positives Ergebnis. Es wurde sogar ein Finanzierungsüberschuss von rd. 992 Mio. € festgestellt.

Mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 plant der Senat, Rücklagen im Umfang von 4,6 Mrd. € für den Haushaltsausgleich einzusetzen, für 2023 ist dies mit 2,5 Mrd. € ebenfalls vorgesehen. Damit würden die entsprechenden finanziellen Reserven des Landes in naher Zukunft erschöpft sein. In den Jahren 2024 und 2025 sollen außerdem jeweils 1,5 Mrd. € pauschale Minderausgaben veranschlagt werden. Der Senat hat sich das Ziel gesetzt, spätestens zum Doppelhaushalt 2028/2029 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden. Nach der Finanzplanung 2023 bis 2027 würde eine Fortschreibung des für 2024 und 2025 geplanten Ausgabenniveaus in den Planungsjahren 2026 und 2027 zu negativen Finanzierungssalden von jeweils mehr als 3 Mrd. € führen.

Die Verschuldung Berlins verharrte Ende 2022 mit 65,9 Mrd. € auf dem sehr hohen Niveau des Vorjahres. Daher sieht der Rechnungshof die Errichtung des geplanten Sondervermögens „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ mit einem Kreditbedarf von 5 Mrd. € bzw. 10 Mrd. € mit Sorge. Die steigenden Zinsausgaben, die für das Jahr 2027 in der Finanzplanung mit 1,6 Mrd. € ausgewiesen sind, verringern die künftige fiskalische Handlungsfähigkeit Berlins. Risiken für den Landeshaushalt bestehen auch insbesondere wegen einer fragilen konjunkturellen Lage, erheblichen Kostensteigerungen, z. B. im Bau- und Energiesektor, und bundesseitig geplanter Steuerrechtsänderungen. Um den zunehmenden Risiken wirksam zu begegnen, sollte zeitnah wieder ein deutlicher Schuldenabbau angestrebt werden.

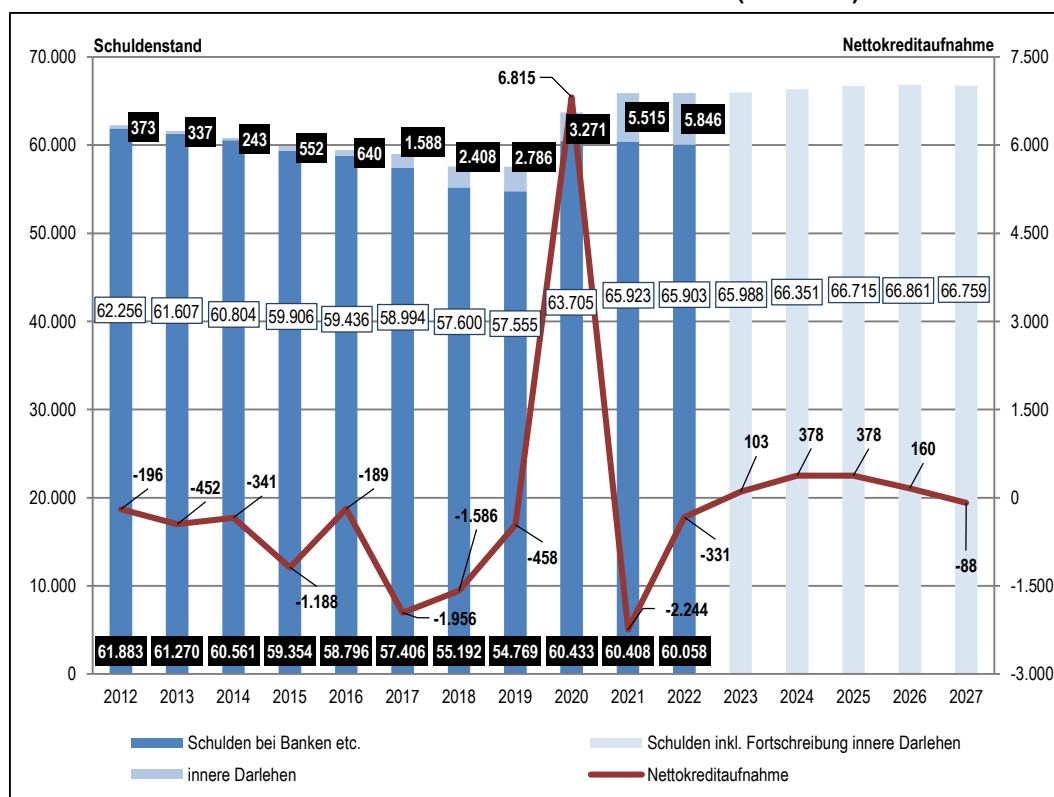
Eine große fiskalische Herausforderung stellt auch der enorme Sanierungsstau des Landes dar. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat den Sanierungsstau vollständig strukturiert erfasst sowie einen mittel- und langfristiger Abbau-pfad hierfür aufzeigt.

2.1 Verschuldung

2.1.1 Verschuldungslage des Landes Berlin

- 9** Kredite der Gegenwart binden durch die Verpflichtung zu Zins- und Tilgungszahlungen Finanzmittel in zukünftigen Haushalten. Je höher die Schuldenlast, desto stärker beeinflussen Zinsänderungen die entsprechenden Ausgaben und desto größer ist das Risiko, dass höhere Zinssätze die fiskalische Handlungsfähigkeit des Landes Berlin zumindest mittelfristig beeinträchtigen. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft erfordert daher, die Höhe und die Entwicklung der Verschuldung und die damit verbundenen Risiken in den Blick zu nehmen.
- 10** Der Schuldenstand des Landes Berlin lag Ende 2022 bei 65,9 Mrd. € und damit nahezu unverändert auf dem Niveau des Vorjahres. Einer Tilgung der Schulden bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds stand erneut ein Anstieg der inneren Verschuldung gegenüber. Letztere erhöhte sich durch Kreditaufnahmen, z. B. bei der Konjunkturausgleichsrücklage sowie dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA), auf 5,8 Mrd. €.

Ansicht 1: Schuldenstand des Landes Berlin beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich einschließlich innere Darlehen¹ sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt² (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof, Jahre 2012 bis 2021: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahr 2022: Schuldenstatistik der Senatsverwaltung für Finanzen, innere Darlehen – eigene Berechnung; Jahr 2023: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß Nachtrag zum Haushaltsgesetz von Berlin für die Haushaltsjahre 2022/2023⁵; Jahre 2024 bis 2027 Fortschreibung mit Finanzplanung 2023 bis 2027⁶

- 1 Für den Schuldenstand der Jahre 2023 bis 2026 wurden die inneren Darlehen auf dem Niveau von 2022 fixiert.
- 2 Nettokreditaufnahme ohne Titel 32501 (Tilgung bei Sondervermögen) für Vergleichbarkeit mit Vorjahren

Nach Berechnungen des Rechnungshofs wird der Schuldenstand bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2027 auf rd. 66,8 Mrd. € steigen. Ursächlich hierfür sind die geplanten Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt von rd. 2,3 Mrd. €, die sich für den Betrachtungszeitraum aus dem Nachtragshaushalt 2022/2023 sowie aus der Finanzplanung für die Jahre 2023 bis 2027 ergeben. Demgegenüber beläuft sich die im selben Zeitraum vorgesehene Tilgung auf insgesamt nur etwa 1,3 Mrd. €. Sie umfasst Tilgungsbeträge für notsituationsbedingte Kredite, die nach dem Tilgungsplan des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020/2021 ab dem Jahr 2023 bis 2049 zu erbringen sind und sich auf jährliche Raten von rd. 270 Mio. € belaufen. Der geplante Tilgungsbetrag von 0,8 Mrd. €

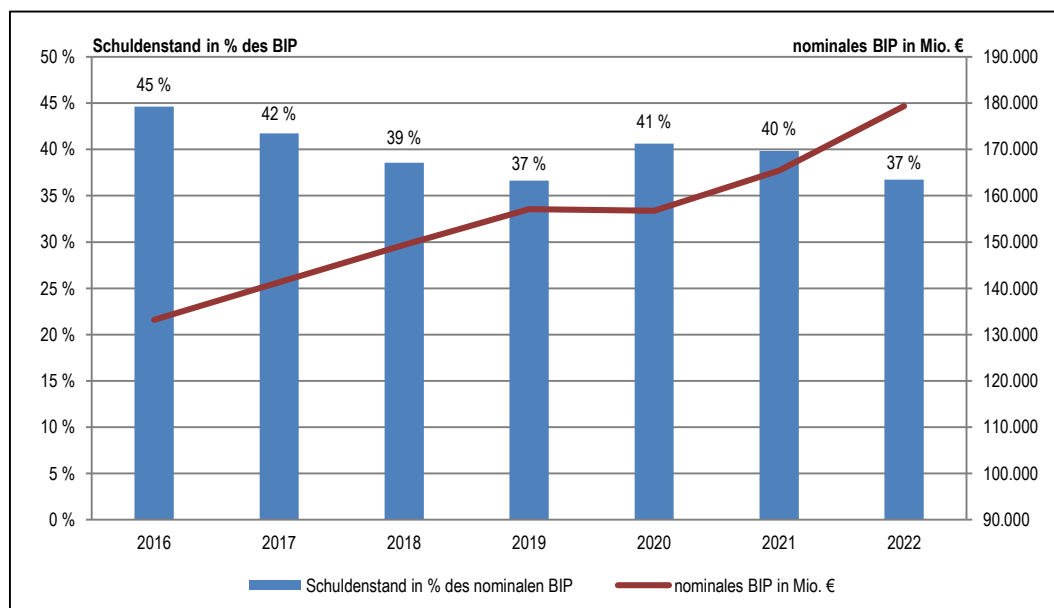
5 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 – HG 22/23) vom 28. Juni 2022 (GVBl. S. 430, berichtigt S. 503) i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611)

6 Vorlage des Senats über die Finanzplanung von Berlin 2023 bis 2027 vom 19. September 2023 an das Abgeordnetenhaus (Drs 19/1187)

im Jahr 2023 ergibt sich ausweislich der Erläuterung zum Haushaltsplan 2022/2023 aus der Tilgungsrate 2023 und den vorgezogenen Tilgungen der Jahressraten 2024 und 2025.

- 11 Die nominale Wirtschaftsleistung Berlins ist im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 8,4 % gestiegen. Dadurch sank bei nahezu unverändertem Schuldenstand die Schuldenstandsquote gegenüber dem Vorjahr um drei Prozentpunkte und lag mit 37 % wieder auf dem Niveau von 2019.

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



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten der Statistischen Ämter der Länder (Februar 2023): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Tabellenblatt 1.1., Senatsverwaltung für Finanzen, jeweils Schulden zum 31. Dezember, eigene Berechnungen

- 12 Trotz des deutlichen Anstiegs der Verschuldung seit dem Jahr 2020 lagen die Zinsausgaben im Jahr 2022 fast 200 Mio. € unter dem Niveau des Jahres 2019. Berlin profitierte hier von dem sehr niedrigen Zinsniveau der letzten Jahre. Hätte Berlin im Jahr 2022 beispielsweise die im Jahr 2012 geltenden durchschnittlichen Zinssätze zahlen müssen, wären bereits 2022 zusätzlich 1,3 Mrd. € Zinszahlungen zu leisten gewesen.

Seit dem Jahresbeginn 2022 ist das Zinsniveau für Anleihen der öffentlichen Hand deutlich gestiegen und liegt auch 2023 weit über dem Niveau der vergangenen zehn Jahre. Absehbar werden daher bei unverändertem Schuldenstand die Zinsausgaben des Landes steigen.

Ansicht 3: Umlaufrenditen für Anleihen der öffentlichen Hand (in %)¹

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten der Deutschen Bundesbank (2023): Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen / Anleihen der öffentlichen Hand / Monatswerte, abgerufen am 6. September 2023, https://api.statistiken.bundesbank.de/rest/download/BBSIS/M.I.UMR.RD.EUR.S13.B.A.A.R.A.A._Z._Z.A?format=csv&lang=de

1 gewichtete Umlaufrenditen aller Laufzeiten, aller Fälligkeitsjahre und aller Zinssätze auf Monatsbasis für Inhaberpapiere des Staatssektors

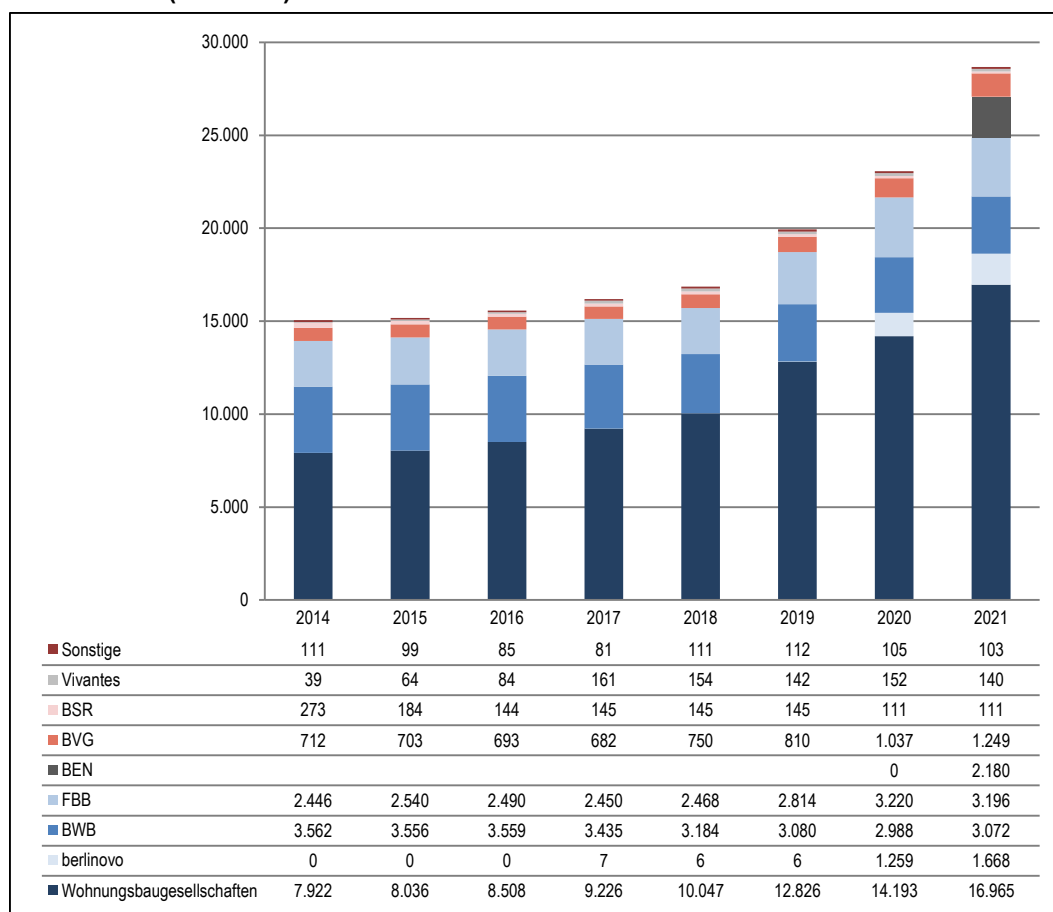
Steigende Zinsausgaben gefährden die zukünftige fiskalische Handlungsfähigkeit des Landes. Um diesem und anderen Risiken für den Landeshaushalt (fragile konjunkturelle Lage, erhebliche Kostensteigerungen im Energiesektor, Auswirkungen des Zensus und geplanter Steuerrechtsänderungen) wirksam zu begegnen, erwartet der Rechnungshof, dass sich der Senat verstärkt für einen Schuldenabbau einsetzt.

2.1.2 Verschuldungslage der Berliner Landesunternehmen

- 13 Die Kreditverbindlichkeiten der Berliner Landesunternehmen sind im Jahr 2021 erneut deutlich gestiegen und beliefen sich insgesamt auf 28,7 Mrd. €. Mit 24 % fiel das Wachstum der Verbindlichkeiten sogar noch höher aus als in den beiden Vorjahren. Der Anstieg ist auch darauf zurückzuführen, dass das Beteiligungsportfolio des Landes mit der BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH um ein weiteres Landesunternehmen erweitert wurde.

Ansicht 4 gibt die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten für ausgewählte Unternehmen des Landes wieder. Neu hinzugetreten sind die Kreditverbindlichkeiten der BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH in Höhe von rd. 2,2 Mrd. €.

Ansicht 4: Kreditverbindlichkeiten der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)¹

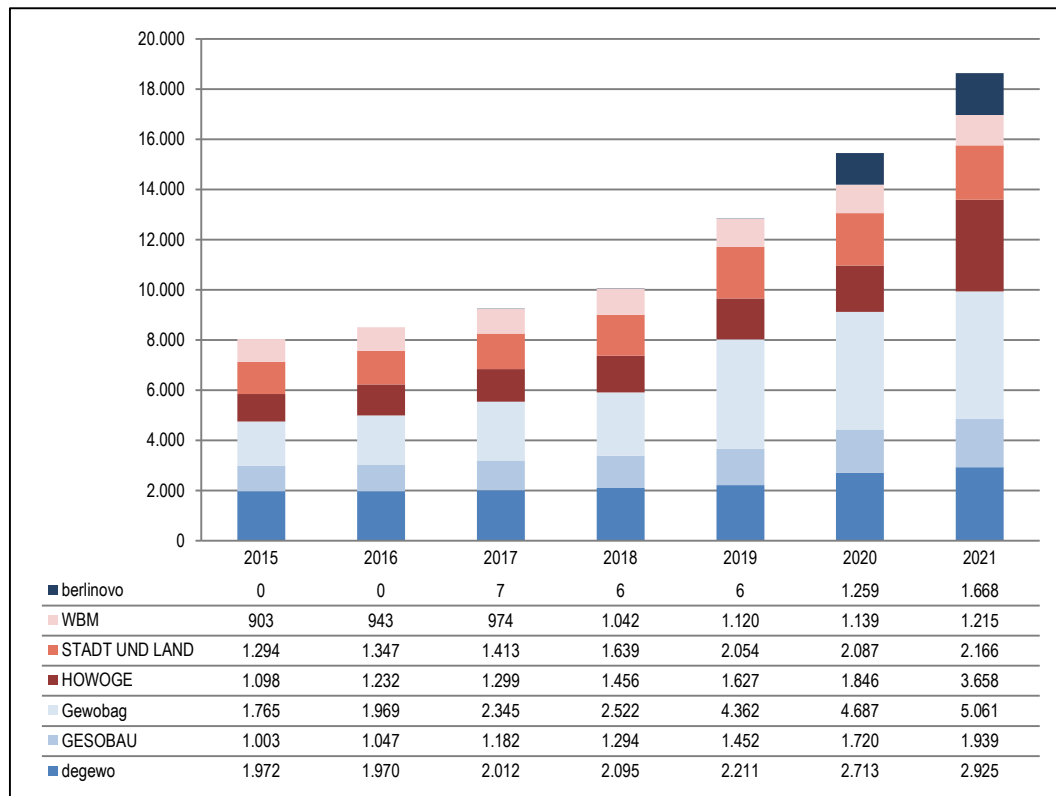


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2015 bis 2022

1 Vivantes = Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH, BSR = Berliner Stadtreinigungsbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts), BVG = Berliner Verkehrsbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts), BEN = BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH, FBB = Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, BWB = Berliner Wasserbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts) und im Jahr 2014 einschließlich BWB Rekom Berlin GmbH & Co. KG, berlinovo = Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH, Wohnungsbaugesellschaften = degewo Aktiengesellschaft, GESOBAU AG, Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin, HOWOGE Wohnungsbau-Gesellschaft mit beschränkter Haftung, STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung, WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung

In größerem Umfang sind die Kreditverbindlichkeiten der Berliner Verkehrsbetriebe gestiegen (+0,2 Mrd. €), deren Schuldenstand in den letzten sechs Jahren um rd. 80 % auf 1,249 Mrd. € angewachsen ist. Erheblich beschleunigt hat sich auch der Anstieg der Kreditverbindlichkeiten der Wohnungsbaugesellschaften, deren Verschuldung um rd. 2,8 Mrd. € auf nahezu 17 Mrd. € gestiegen ist. Innerhalb von sechs Jahren hat sich deren Schuldenstand damit fast verdoppelt. Um rd. 32 % erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr die Kreditverbindlichkeiten der Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH, die nun bei rd. 1,7 Mrd. € liegen.

Eine detaillierte Sicht auf die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten für die einzelnen sechs Berliner Wohnungsbaugesellschaften sowie die Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH ist der folgenden Ansicht zu entnehmen.

Ansicht 5: Kreditverbindlichkeiten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften und der Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH (in Mio. €)¹


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2015 bis 2022

1 degewo Aktiengesellschaft, GESOBAU AG, Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin, HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung, STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung, WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung, Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH

Ein Anstieg der Kreditverbindlichkeiten ist insbesondere bei Gesellschaften zu verzeichnen, die verstärkt Wohnungsankäufe aus Beständen privater Immobilienunternehmen getätigt haben. So haben beispielsweise die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung, die Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH und die degewo Aktiengesellschaft im September 2021 insgesamt rd. 14.750 Wohnungen und 450 Gewerbeeinheiten erworben.⁷ Davon entfallen rd. 8.500 Wohnungen und Gewerbeeinheiten auf die HOWOGE.

Zu etwaigen Risiken aus dem Ankauf hat der Rechnungshof zwischen Ende 2021 und Frühjahr 2023 bei allen drei Gesellschaften eine Prüfung durchgeführt. Dabei hat der Rechnungshof schwerpunktmäßig untersucht, ob für die künftige wirtschaftliche Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Gesellschaften Risiken bestehen. Die Prüfungsergebnisse wurden den Gesellschaften in vertraulichen Prüfungsmitteilungen zur Kenntnis und Beachtung gebracht.

7 vgl. Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen Nr. 2021-016 vom 17. September 2021

Die sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften haben sich mit der Roadmap „400.000 bezahlbare Wohnungen im Landeseigentum“ vom April 2016 und der Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“ vom April 2017 auf ambitionierte Ziele zum Bestandszuwachs (Wohnungsneubau und Bestandsankäufe) verpflichtet. Vor dem Hintergrund der Zunahme unbesicherter Kapitalmarktfinanzierungen⁸ sowie steigender Zinsen und Baukosten wird der Rechnungshof die Verschuldungslage der Wohnungsbaugesellschaften weiter kritisch begleiten. Dabei wird der Rechnungshof die Überwachungstätigkeiten und Vorgaben des Landes Berlin als Gesellschafter für die Landesunternehmen verstärkt einbeziehen.

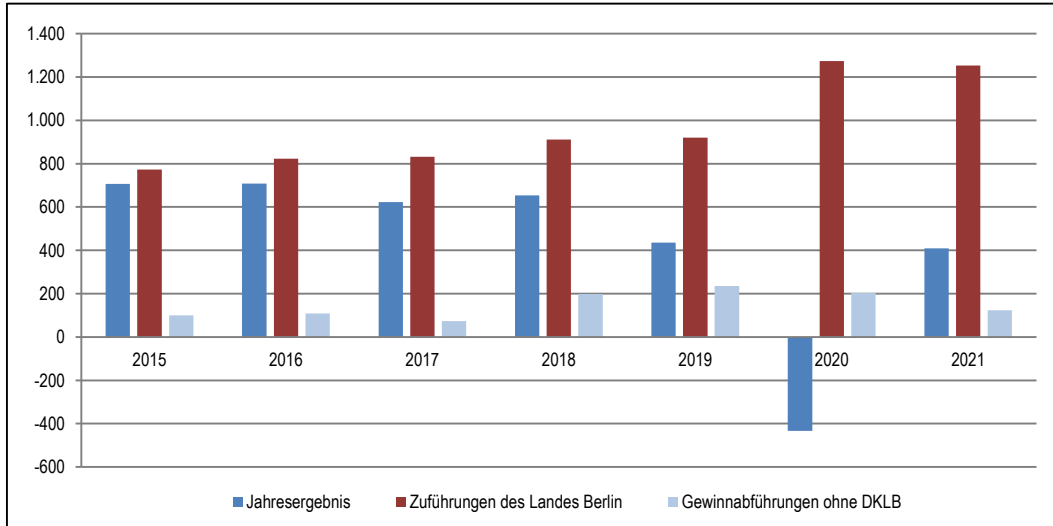
2.1.3 Landesunternehmen und Landeshaushalt

- 14 Die Zuführungen des Landes Berlin an die Landesunternehmen (ohne Kapitalzuführungen) sanken im Jahr 2021 leicht gegenüber dem Vorjahr (vgl. Ansicht 6). Von den Gesamtzuführungen in Höhe von 1,25 Mrd. € entfiel mit 0,89 Mrd. € der Großteil auf die Berliner Verkehrsbetriebe. Die Zuführungen liegen aber immer noch rd. 36 % über dem Niveau vor Beginn der Corona-Pandemie und weit über dem kumulierten Jahresergebnis der Berliner Landesunternehmen.

Das kumulierte Jahresergebnis der Berliner Landesunternehmen konnte sich gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessern und stieg von einem Defizit in Höhe von 0,43 Mrd. € auf einen Überschuss von 0,41 Mrd. €. Grund dafür ist vor allem das gegenüber 2020 verbesserte Jahresergebnis bei der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, die ihr Defizit von knapp 1,1 Mrd. € auf 0,57 Mrd. € reduzieren konnte. Die Verbesserung des kumulierten Jahresergebnisses ist zum Teil auch durch leicht sinkende Investitionsausgaben bedingt. Gegenüber 2020 war ein Rückgang um 0,17 Mrd. € auf knapp 3,8 Mrd. € zu verzeichnen. Damit sanken die Investitionsausgaben der Beteiligungsunternehmen im zweiten Jahr in Folge.

8 vgl. z. B. HOWOGE in 2021 Anleihen von 1.200.000 Tsd. € (Jahresabschluss 2021), Gewobag in 2021 Anleihe von 500.325 Tsd. € (Jahresbericht 2021), degewo in 2022 Schuldscheindarlehen von 500.000 Tsd. € (Jahresabschluss 2022)

Ansicht 6: Kumuliertes Jahresergebnis, kumulierte Gewinnabführungen¹ und kumulierte Zuführungen² des Landes Berlin an die unmittelbaren Beteiligungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)

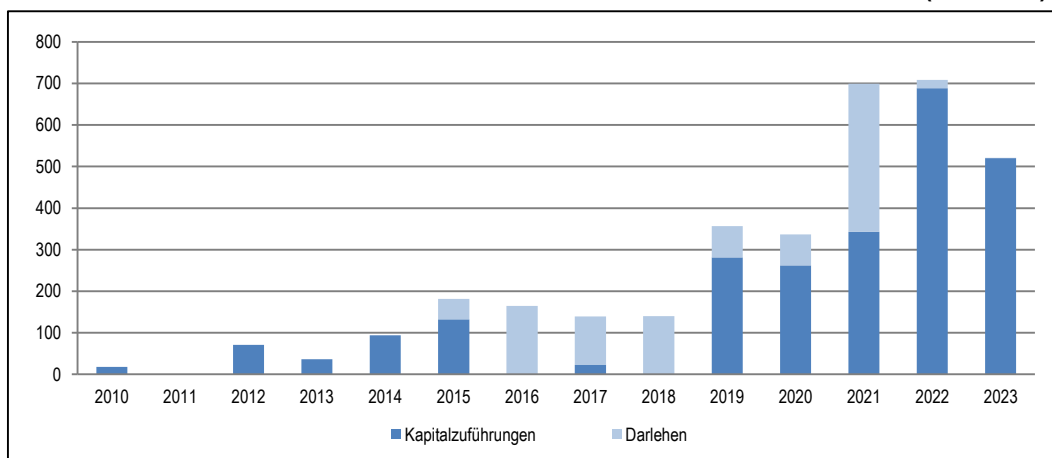


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2019 und 2022 (Abschnitt 4.2/4.3)

- 1 Gewinnabführungen ohne Gewinne der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB) – Anstalt des öffentlichen Rechts
- 2 Zahlungen oder rechtsverbindliche Zahlungszusagen an Beteiligungsunternehmen durch die öffentliche Hand ohne Leistungen aus marktüblichen gegenseitigen Verträgen, wie sie auch beliebige Dritte schließen würden, und ohne Kapitalmaßnahmen der Gesellschafter (vgl. Beteiligungsbericht 2022, S. 13)

Deutlich zurückgegangen sind im Jahr 2021 die Gewinnabführungen an das Land Berlin. Verantwortlich hierfür sind vor allem die um 40 % gesunkenen Abführungen der Berliner Wasserbetriebe. Deren Zahlungen bestimmen seit Jahren den Umfang der Gewinnabführungen und waren im Jahr 2021 für 99 % der Zahlungen verantwortlich. Lediglich 2018 und 2019 steuerten die Berliner Stadtreinigungsbetriebe mit rd. 80 Mio. € bzw. 100 Mio. € ebenfalls relevante Beträge bei, gemessen am Gesamtvolumen der Gewinnabführungen.

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

Ansicht 7: Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen des Landes Berlin im Zeitraum 2010 bis 2023 aus dem Landeshaushalt und SIWA (in Mio. €)


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

Ansicht 8: Wesentliche getätigte und geplante Kapitalzuführungen und Darlehen des Landes an Landesunternehmen im Zeitraum 2010 bis 2023 aus dem Landeshaushalt und SIWA (in Mio. €)

	2010 bis 2019	2020/2021	2022/2023	Summe 2010 bis 2023	Anteil an Insgesamt
	Ist	Ist	Ist/Plan		
Flughafen Berlin Brandenburg GmbH	871	237	436	1.544	45 %
Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH	165	402	260	826	24 %
Tegel Projekt GmbH	0	0	372	372	11 %
Messe Berlin GmbH	25	191	14	229	7 %
Wohnungsbaugesellschaften	62	140	22	223	6 %
IT-Dienstleistungszentrum Berlin (Anstalt des öffentlichen Rechts)	56	0	0	56	2 %
Berliner Stadtwerke GmbH	23	19	20	62	2 %
Berliner Verkehrsbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts)	0	34	4	38	1 %
WISTA Management GmbH	0	14	21	35	1 %
Berliner Bäder-Betriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts)	0	0	55	55	2 %
BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH für die Berliner Bodenfonds GmbH	0	0	15	15	0 %
Einrichtung einer Berliner Turnaround-Gesellschaft (Sanierungsbeteiligungsgesellschaft) bei der IBB Unternehmensverwaltung (Anstalt des öffentlichen Rechts)	0	0	10	10	0 %
Insgesamt	1.201	1.035	1.229	3.466	100 %
darunter:					
Kapitalzuführungen	656	605	1.209	2.469	71 %
Darlehen	546	431	20	996	29 %

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

Der größte Anteil der Zahlungen entfällt im Zeitraum 2010 bis 2023 mit 45 % auf die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH. Bereits von 2010 bis Ende 2021 zahlte das Land rd. 1,1 Mrd. € an dieses Unternehmen. Ausweislich der Konzernbilanz zum 31. Dezember 2022 ergab sich auch 2022 ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag. Dieser hatte sich gegenüber dem Vorjahr aber um über 50 % auf 225 Mio. € reduziert.⁹

Landesunternehmen und Landeshaushalt sind wechselseitig voneinander abhängig. Ohne die bisher gezahlten Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen hätten die Landesunternehmen ihre Geschäftstätigkeit und damit ihre Aufgaben im Interesse des Landes nicht oder nicht im nötigen Umfang wahrnehmen können. Der Umfang der Kapitalmaßnahmen ist auch vom wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen abhängig. Anhaltend steigende Schuldenstände erhöhen zusammen mit dem steigenden Zinsniveau tendenziell die unternehmerischen Risiken. Um fiskalische Risiken des Landes zu verringern, müssen auch die Schuldenstände der Landesunternehmen reduziert werden.

2.1.4 Der Beirat des Stabilitätsrats zur Entwicklung der Verschuldung

- 16 Die grundgesetzliche Schuldenbremse soll haushalterische Risiken begrenzen, die sich als Folge einer steigenden Verschuldung ergeben könnten. Diese risikobegrenzende Wirkung der Schuldenbremse droht verloren zu gehen. Bereits im Dezember 2022 äußerte der Beirat des Stabilitätsrats Bedenken im Hinblick auf das Vorgehen von Bund und Ländern im Zusammenhang mit der Schuldenbremse. So würden – abweichend von den europäischen Fiskalregeln – die Regelungen der Schuldenbremse aufgrund veränderter Buchungsregeln nur noch eingeschränkt für Sondervermögen gelten. Wichtige Aufgaben würden in Bund und Ländern über Sondervermögen und Nebenhaushalte finanziert und nicht mehr transparent im Kernhaushalt abgebildet.¹⁰ Es sei kaum noch möglich, einen Überblick über die Vorgehensweise der Länder zu erhalten.¹¹ Umfangreiche Notlagenkredite wurden nicht benötigt und sollen unter Umständen nun als Puffer für künftige Vorhaben – ohne Krisenbezug – dienen. Notlagenkredite sollten die Ausnahme sein und entsprechend hohen Anforderungen genügen.¹² Im Mai 2023 problematisierte der Beirat die sich fortsetzende Tendenz, auch über die Corona-Krise hinaus Maßnahmen in Extrahaushalte auszulagern und deren Kreditfinanzierung mit der Bekämpfung von Notlagen zu begründen. Die Extrahaushalte würden es ermöglichen, die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Fälligkeit nicht einzuhalten, und dazu führen, dass Defizite auch in den Folgejahren ent-

9 vgl. Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, Geschäftsbericht 2022, S. 50

10 vgl. 19. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit vom 9. Dezember 2022, S. 21

11 vgl. a. a. O., S. 22

12 vgl. a. a. O., S. 19

stehen würden. Der zunehmende Einsatz von Extrahaushalten gefährde die Einhaltung des europäischen strukturellen Defizits, auch wenn die grundgesetzliche Schuldenbremse möglicherweise formal eingehalten werde.¹³ Auch der Stabilitätsrat mahnte im Mai 2023 an, dass die Finanzpolitik verstärkt wieder die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in den Blick nehmen müsse. Dies, die weiterhin pandemischen Unsicherheiten und die Notwendigkeit einer Transformation zu einer digitalen, wettbewerbsfähigen und klimaneutralen Volkswirtschaft stelle die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen.

Der Rechnungshof teilt die Bedenken des Beirats – bezogen auf die Finanzpolitik des Landes Berlin – insbesondere im Hinblick auf

- die seit dem Jahr 2020 (Beginn der Corona-Pandemie) stark zunehmende Verschuldung des öffentlichen Haushalts,
- die Aufnahme von großvolumigen Notlagenkrediten für einen nicht konkret nachgewiesenen Bedarf, sondern auf Vorrat, und
- die Verschiebung von Schulden in Extrahaushalte (Sondervermögen).

Er hat auf diese Bedenken und daraus resultierende Erwartungen bereits in seinen früheren Jahresberichten hingewiesen. Die Erklärungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bei ihren Konferenzen in Hildesheim (September 2020)¹⁴, Berlin (Oktober 2021)¹⁵ und München (April 2023)¹⁶ spiegeln diese Bedenken ebenfalls wider.

2.2 Rücklagen und Sondervermögen

2.2.1 Zunahme der Geldbestände bei Rücklagen und der Zuführungen an die Sondervermögen des Landes Berlin

- 17 Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 16 bis 19) auf die Bedeutung der Sondervermögen und Rücklagen für einen umfassenden Überblick über die Finanzlage des Landes hingewiesen und über die Entwicklung berichtet. Die praktische Relevanz resultiert aus den erheblichen Zuführungen an die Sondervermögen und die gewachsenen Geldbestände der Rücklagen in den letzten Jahren. Die Haushaltsgesetze sehen regelmäßig eine Ermächtigung vor, innere Darlehen durch Kreditaufnahme bei bestimmten Sondervermögen und Rücklagen aufzunehmen (vgl. T 10). Bereits im Vorjahresbericht (T 16) hatte der Rech-

13 vgl. 20. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit zur Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023, S. 1, 22

14 Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie vom 21. September 2020

15 Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik vom 6. Oktober 2021

16 Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern: Notlagenkredite nicht überdehnen, Schuldenbremse einhalten, Schwachstellen bei Krisenbewältigung beseitigen – Präsidentenkonferenz verabschiedet Münchner Erklärung vom 25. April 2023

nungshof darauf hingewiesen, dass der stetig wachsende Anteil an inneren Darlehen offenbart, dass diese Sondervermögen und Rücklagen über einen Bestand verfügen, der für die jeweiligen gesetzlich festgelegten Zwecke jedenfalls kurzfristig nicht benötigt wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat bei einem Umfang der inneren Darlehen von zuletzt mehr als 5 Mrd. € bei der Aufstellung künftiger Haushaltspläne überprüft, ob die im jeweiligen Haushaltsentwurf vorgesehenen Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen für die zu erfüllenden Zwecke tatsächlich erforderlich sind.

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

Planmäßig sollten den Sondervermögen Berlins im Haushaltsjahr 2022 Mittel von rd. 545 Mio. €¹⁹ zugeführt werden. Tatsächlich wurden jedoch insgesamt rd. 808 Mio. €²⁰ und damit rd. 263 Mio. € mehr als ursprünglich geplant zugeführt. Zu verzeichnen war damit ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Haushaltsjahr 2021 um rd. 582 Mio. €. Die Höhe der Zuführungen an die Sondervermögen nähert sich damit wieder dem Niveau vor Beginn der Pandemie an (2019: 1,09 Mrd. €).

Die Abweichung im Haushaltsjahr 2022 zwischen den im Haushaltsplan vorgesehenen und den tatsächlich erfolgten Zuführungen an die Sondervermögen beruht maßgeblich auf einer Zuführung an das SIWA in Höhe von rd. 242 Mio. €. Die Höhe dieser Zuführung wurde nach Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen gemäß § 15 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2022/2023 (HG 22/23) im Zusammenhang mit dem Finanzierungsüberschuss für das Jahr 2022 ermittelt. Da die Zuführungen an das SIWA haushaltssystematisch in der Hauptgruppe 8 darzustel-

17 Nr. 11.1 Satz 1 AV § 26 LHO

18 § 26 Abs. 2 LHO

19 elektronische Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft des Jahres 2022 zu den Buchungsstellen 0930/63430, 1295/88402, 1295/88405, 1295/88409, 2910/88407, 2940/42400, 2940/42401, 2940/43400, 9810/33200

20 elektronische Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft des Jahres 2022 zu den Buchungsstellen 0930/63430, 1295/88402, 1295/88405, 1295/88409, 2910/88407, 2940/42400, 2940/42401, 2940/43400, 9810/33200; darin enthalten ist ausweislich des Schreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. März 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0932), S. 3, ein Teilbetrag des vom IT-Dienstleistungszentrum Berlin an den Landeshaushalt abzuführenden Jahresüberschusses in Höhe von 30 Mio. €

len sind, veränderte sich angabegemäß die Summe der Investitionen und damit letztlich auch der abschließend ermittelte Finanzierungsüberschuss.²¹

Das in § 15 Abs. 2 HG 22/23 festgelegte Verfahren einer erst zum Jahresabschluss zu ermittelnden Höhe der Zuführung an das SIWA führte dazu, dass der Finanzierungsüberschuss nicht zur Schuldentilgung zur Verfügung stand. Ebenso konnte der Finanzierungsüberschuss folglich nicht zur Vermeidung der Entnahme aus der Pandemierücklage und damit zur Deckung pandemiebedingter Ausgaben verwendet werden (vgl. T 24). Die Höhe der Zuführung an das SIWA folgt dabei dem am Ende des Jahres rechnerisch zur Verfügung stehenden Finanzierungsüberschuss unter Berücksichtigung der gesetzlich festgelegten Zuführung an eine Haushaltsentlastungsrücklage.

- 19 Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich beim Geldbestand der Rücklagen. Rücklagen sind „Geldbestände, die aus der jährlichen Haushaltswirtschaft ausgeschieden [...] werden, um der Aufgabenerfüllung in näherer oder ferner Zukunft zu dienen“²². Gemäß § 62 LHO können Kassenverstärkungsrücklagen (Abs. 1), andere Rücklagen (Abs. 2) und Erfolgsrücklagen (Abs. 3) gebildet werden. Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 18) darauf hingewiesen, dass insbesondere andere Rücklagen in erheblichem Umfang gebildet worden sind. Hierzu zählen die Pandemierücklage, die Rücklage für den Innovationsförderfonds oder die Rücklage zur Vorsorge für Baukostensteigerungen. Andere Rücklagen dürfen nur gebildet werden, wenn für die Ansammlung von Mitteln für einen konkret beschriebenen, eng begrenzten Zweck ein dringendes Erfordernis besteht und eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel gefördert wird.²³ Diese Rücklagen sind aufzulösen, wenn und soweit ihr Verwendungszweck entfällt.²⁴

Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat die Senatsverwaltung für Finanzen gebeten, mit dem Bericht zum Jahresabschluss 2022 u. a. eine Übersicht über die Bestände der Rücklagen nachzureichen.²⁵ Dem ist die Senatsverwaltung zwar nachgekommen; für die Geldbestände der Rücklagen der Bezirke hat sie, anders als bei den Geldbeständen der Rücklagen der Hauptverwaltung, jedoch keine Summen gebildet, und zwar weder bezirksweise noch insgesamt.²⁶ Damit fehlt in ihrem Bericht zugleich eine Angabe über die Höhe der Geldbestände der Rücklagen des Landes insgesamt. Nach Auffassung des Rechnungshofs

21 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 18

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

23 vgl. Nr. 1.1 Satz 2 AV § 62 LHO

24 vgl. Nr. 1.2 Satz 1 AV § 62 LHO

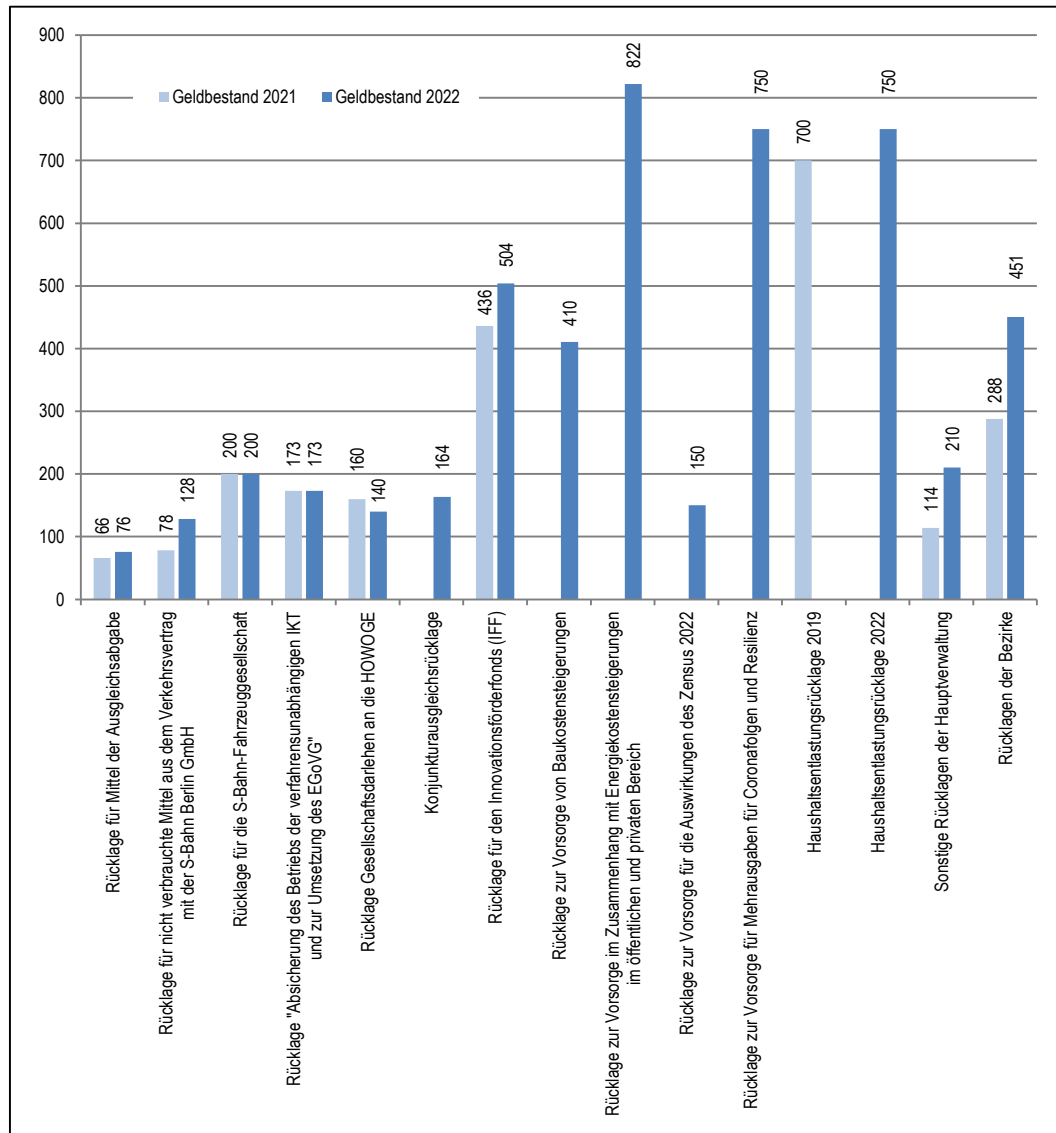
25 vgl. Beschlussprotokoll des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 18. Januar 2023 (19/30), S. 10 f.

26 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), Anlage 3 (Übersicht der Rücklagen-Endbestände der Hauptverwaltung 2022) sowie Anlage 4 (Übersicht der Rücklagen-Endbestände in den Bezirken)

verhindert diese Form der Berichterstattung einen Überblick über den Geldbestand der Rücklagen.

Die Entwicklung des Geldbestandes einzelner Rücklagen stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 9: Geldbestand der Rücklagen ohne Pandemierücklage am Ende der Haushaltsjahre 2021 und 2022 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof für das Jahr 2021 auf Basis der Buchungsdaten im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin (ProFiskal) für die Rücklagenbestände (Sachbuch für den Geldbestand der Rücklagen) sowie eigener Berechnungen, für das Jahr 2022 auf der Grundlage der Daten im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), Anlagen 3 und 4

Der Geldbestand der Rücklagen ist im Haushaltsjahr 2022 weiter angewachsen, und zwar sowohl bei den Rücklagen der Hauptverwaltung als auch bei den Rücklagen der Bezirke. Der Geldbestand der Rücklagen betrug Ende des Haushaltsjahres 2020 rd. 7,72 Mrd. €,²⁷ Ende des Haushaltsjahres 2021 rd. 7,60 Mrd. €²⁸ und erhöhte sich zum Ende des Haushaltsjahres 2022 erheblich auf nunmehr rd. 8,35 Mrd. €²⁹.

Dieser Zuwachs erfolgte, obwohl im Haushaltsjahr 2022 aus der Pandemierücklage Mittel in Höhe von rd. 1,96 Mrd. € entnommen wurden (vgl. T 23) und die bestehende Haushaltsentlastungsrücklage 2019 in Höhe von 700 Mio. € aufgelöst wurde. Es hat jedoch Zuführungen in erheblichem Umfang an zahlreiche bestehende und neue Rücklagen gegeben. Das betrifft insbesondere die Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich (rd. 822 Mio. €), die Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz (750 Mio. €), die Haushaltsentlastungsrücklage 2022 (750 Mio. €), die Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen (rd. 410 Mio. €) und die Konjunkturausgleichsrücklage (163,5 Mio. €).

Der Geldbestand der Rücklagen der Bezirke stieg um rd. 163 Mio. € auf nunmehr rd. 451 Mio. €. Dies beruht maßgeblich auf der Bildung der sogenannten Ergebnissrücklagen Ende des Haushaltsjahres 2022 (vgl. T 55 f.). Diese Ergebnissrücklagen haben einen Umfang von rd. 114 Mio. €.

- 20 Die Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen am Ende eines Haushaltsjahres dienen finanziellen Bedarfen in Folgejahren. Die o. g. Zuführung an das SIWA (T 18) wurde gemäß § 15 Abs. 2 HG 22/23 nach dem am Ende des Haushaltsjahres rechnerisch zur Verfügung stehenden Finanzierungsüberschuss unter Berücksichtigung der Zuführung an eine Haushaltsentlastungsrücklage ermittelt. Die Haushaltsentlastungsrücklage dient unbestimmten finanziellen Bedarfen in Folgejahren. Die beiden Zuführungen haben einen Umfang von rd. 992 Mio. €. Diese Mittel standen damit nicht für andere finanzielle Bedarfe des Haushaltsjahres, insbesondere zur Vermeidung der Inanspruchnahme der Pandemierücklage oder der Schuldentilgung, zur Verfügung.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen der Haushaltswirtschaft des Haushaltsjahres sowie des Jahresabschlusses 2023 prüft, ob Entnahmen aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage (vgl. T 24) dadurch vermieden oder verringert werden können, dass die Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, bei denen die Höhe der Zuführungen erst während der Arbeiten für den Jahresabschluss zu ermitteln sind, entsprechend ange-

27 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2022, Ansicht 7

28 eigene Berechnungen auf der Grundlage der Buchungsdaten im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin (ProFiskal) für die Rücklagenbestände (Sachbuch für den Geldbestand der Rücklagen)

29 eigene Berechnungen auf der Grundlage der Daten im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), Anlagen 3 und 4

passt werden. Dies hat nach Auffassung des Rechnungshofs insbesondere dann zu erfolgen, wenn die pandemiebedingten Ausgaben während des laufenden Haushaltsjahres aus dem Kernhaushalt finanzierbar waren und eine Entnahme aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage erst im Rahmen der Arbeiten für den Jahresabschluss vorgenommen werden soll.

2.2.2 Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“

- 21 Der Senat hat in seiner Sitzung am 25. Juli 2023 einen Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation beschlossen und dem Abgeordnetenhaus vorgelegt.³⁰ Danach soll das nicht rechtsfähige Sondervermögen zum 1. Januar 2024 errichtet werden.³¹ Es soll den Zweck haben, zusätzliche Maßnahmen zu finanzieren, die geeignet und erforderlich sind, um die energiepolitischen Abhängigkeiten des Landes Berlin insbesondere von fossilen Energieträgern schnell und spürbar zu verringern. Zugleich sollen hierdurch die in § 3 Abs. 1 des Berliner Klimaschutz- und Energieendegesetzes definierten Klimaschutzziele des Landes Berlin beschleunigt erreicht sowie die Resilienz des Landes Berlin gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels gestärkt werden, um den Schutz von Leib und Leben der Berliner Bevölkerung zu gewährleisten.³² Der Gesetzentwurf sieht zur Finanzierung der Maßnahmen eine Kreditermächtigung in Höhe von 5 Mrd. € vor.³³ Auf Basis einer bis spätestens zum Jahresende 2026 durchzuführenden Evaluation von Mittelverwendung und Zweckerreichung kann die Kreditermächtigung um bis zu weitere 5 Mrd. € erhöht werden. Die Erhöhung setzt einen zustimmenden Beschluss des Abgeordnetenhauses voraus.³⁴

Aus dem Sondervermögen sollen Maßnahmen aus den Bereichen Gebäudesektor, Energieerzeugung und -versorgung, Mobilität und klimagerechte Transformation der Wirtschaft finanziert werden können.³⁵ Über die Mittelverwendung soll der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats entscheiden. Die Vorschläge werden von einem Lenkungsausschuss vorbereitet.³⁶

30 Drs 19/1099

31 vgl. § 9 Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (Drs 19/1099)

32 vgl. § 2 Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (Drs 19/1099)

33 vgl. § 4 Abs. 2 Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (Drs 19/1099)

34 vgl. § 4 Abs. 5 Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (Drs 19/1099)

35 vgl. § 5 Abs. 1 Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (Drs 19/1099)

36 vgl. § 5 Abs. 3 und 4 Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (Drs 19/1099)

- 22 Die im Errichtungsgesetz vorgesehene Kreditermächtigung setzt nach Auffassung des Rechnungshofs zwingend die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG³⁷ voraus. Ein solcher Hinweis fehlt im Gesetzentwurf (Drs 19/1099). Ob die Voraussetzungen hierfür vorliegen, geht aus der Gesetzesbegründung nicht ausreichend hervor. Ein Feststellungsbeschluss im Sinne des § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG müsste das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ausführlich darlegen, insbesondere hinsichtlich einer außergewöhnlichen Notsituation sowie der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage. Bei letzterer wäre nach Auffassung des Rechnungshofs zwingend eine Berechnung des finanziellen Bedarfs nach Jahren zu unterscheiden.

Im Übrigen hält der Rechnungshof eine weitere Verschuldung durch die beabsichtigte Kreditaufnahme vor dem Hintergrund steigender Zinsausgaben für bedenklich. Nach Einschätzung der Bundesbank im Mai 2023 würde durch das geplante Berliner Sondervermögen die Regelgrenze der Schuldenbremse faktisch mehrjährig ausgesetzt und die Bindungswirkung der Schuldenbremse stark beeinträchtigt; die Schulden ließen sich so effektiv kaum noch begrenzen.³⁸

Die konkrete Verwendung der Kredite würde durch das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren nicht zwingend durch das Plenum des Abgeordnetenhauses festgelegt, sodass auch Zweifel bestehen, ob die parlamentarischen Beteiligungsrechte ausreichend gewahrt sind. Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2017 (T 132 ff.) im Zusammenhang mit dem SIWA ausführlich auf die erheblichen Nachteile von Auslagerungen aus dem Haushalt durch die Errichtung von Sondervermögen berichtet.

2.2.3 Pandemierücklage

- 23 Das Haushaltsgesetz 2020/2021 (HG 20/21) sah für das Haushaltsjahr 2020 eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung in Höhe von 7,3 Mrd. € vor. Diese wurde vollständig in Anspruch genommen. Dabei sollte die Kreditermächtigung bereits die coronabedingten finanziellen (Mehr-)Bedarfe der Folgejahre berücksichtigen. Im Haushaltsjahr 2020 wurden rd. 1,9 Mrd. € verwendet. Im Zusammenhang mit dem vorläufigen Jahresabschluss 2020 sind der Rücklage nach § 62 LHO (sogenannte Pandemierücklage) gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 HG 20/21 daher rd. 5,4 Mrd. € zugeführt worden. Die Pandemierücklage ist kreditfinanziert.³⁹

37 Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

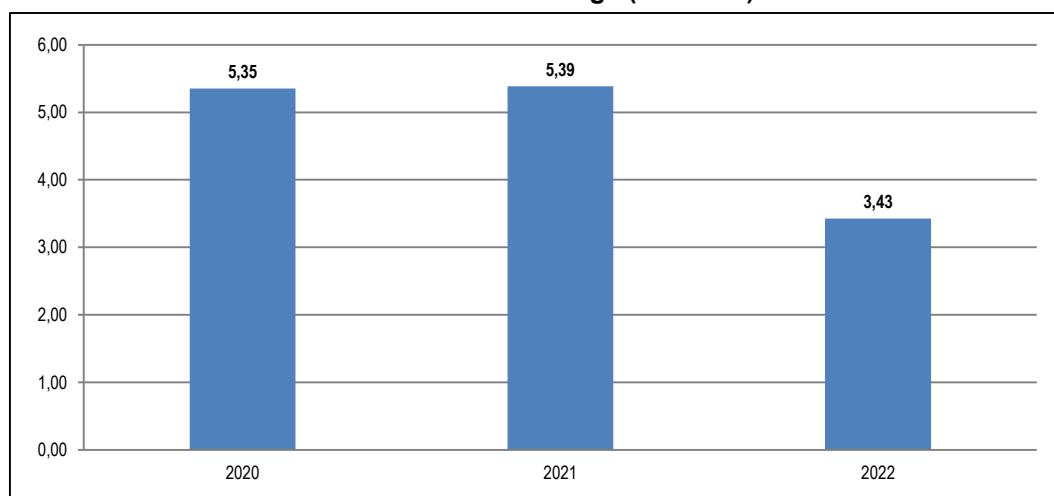
38 vgl. Deutsche Bundesbank (2023), Monatsbericht Mai 2023, S. 68 f.

39 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2021, Band 2, T 8

Der Geldbestand der Pandemierücklage betrug am Ende des Haushaltsjahres 2022 rd. 3,43 Mrd. €. Damit wurden der Rücklage Mittel in Höhe von rd. 1,96 Mrd. € entnommen. Der Haushaltsplan sah noch eine Entnahme von rd. 2,3 Mrd. € vor.⁴⁰ Die vollständige Inanspruchnahme der notsituationsbedingten Kreditermächtigung im Jahr 2020 in Höhe von 7,3 Mrd. €⁴¹ hat sich auch bis zum Ende des Jahres 2022 als nicht erforderlich erwiesen.

Der Geldbestand der Pandemierücklage hat sich seit dem Jahr 2020 wie folgt entwickelt:

Ansicht 10: Geldbestand der Pandemierücklage (in Mrd. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Vorjahresbericht (T 18) für das Jahr 2020, im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin (ProFiskal) für die Rücklagenbestände (Sachbuch für den Geldbestand der Rücklagen) für das Jahr 2021 sowie im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), Anlage 3 (Übersicht der Rücklagen-Endbestände der Hauptverwaltung 2022) für das Jahr 2022

Die Veränderungen im Geldbestand verdeutlichen, dass gerade für das Haushaltsjahr 2021 notsituationsbedingte Kredite nicht erforderlich waren. Der Zuwachs von immerhin rd. 35 Mio. € im Vergleich zum Haushaltsjahr 2020 lässt darauf schließen, dass der Pandemierücklage auch nicht kreditfinanzierte Mittel zugeführt wurden.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat im Rahmen der Haushaltswirtschaft 2023 dafür sorgt, dass kreditfinanzierte und nicht kreditfinanzierte Mittel der Pandemierücklage unterschieden werden können. Für die Verwendung kreditfinanzierter Mittel ist vor Entnahme aus der Rücklage ein inhaltlicher und zeitlicher Verursachungszusammenhang zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren (vgl. Vorjahresbericht, T 24).

40 Buchungsstelle 2910/35903

41 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2022, T 23 m. w. N.

- 24 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mit Schreiben vom 5. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über die Verwendung der Mittel der Pandemierücklage berichtet. Danach erfolgten für das Haushaltsjahr 2022 vier Entnahmen in Höhe von insgesamt rd. 1,96 Mrd. € sowie eine Zuführung an die Rücklage in Höhe von rd. 1,9 Mio. €. Zwei der Entnahmen erfolgten erst durch Buchungen im Jahr 2023. So wurden der Pandemierücklage im Januar 2023 Mittel in Höhe von 1,92 Mrd. €⁴² für das Haushaltsjahr 2022 durch eine einzelne pauschale Buchung entnommen und damit ein maßgeblicher Anteil der Mittel. Weitere rd. 10,8 Mio. €⁴³ wurden erst im Zuge der Arbeiten zum Jahresabschluss 2022 entnommen. Das buchungstechnische Vorgehen bei diesen beiden (pauschalen) Entnahmen aus der Pandemierücklage nach dem Jahresende 2022 führt dazu, dass nicht abschließend erkennbar ist, wofür die Mittel konkret verwendet wurden.

Die Berichterstattung der Senatsverwaltung an den Hauptausschuss ermöglicht auch keine abschließende Beurteilung des Vorliegens eines Verursachungszusammenhangs für die Mehrzahl der finanzierten Maßnahmen. Zwar führt die Senatsverwaltung für die beiden o. g. Entnahmen, die erst im Jahr 2023 erfolgten, tabellarisch die hiermit finanzierten Ausgaben auf. Sie untergliedert diese nach konsumtiven und investiven Ausgaben, Personalausgaben und Rücklagenzuführungen.⁴⁴ Die konsumtiven pandemiebedingten Ausgaben in Höhe von rd. 169 Mio. € sind zwar nach Einzelplänen, nicht aber nach Titeln unterschieden.⁴⁵

Auf gesonderte Anfrage des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Finanzen angegeben, dass die Entnahme aus der Pandemierücklage der Veranschlagungslogik für den Haushalt 2022/2023 folge und diese ausgabeseitig bereits vollständig planerisch berücksichtigt worden sei. Die Senatsverwaltung teilte weiterhin mit, dass zusätzliche Sachverhalte nur insoweit berücksichtigt werden konnten, wie Planansätze für coronabedingte Ausgaben nicht ausgeschöpft wurden. Die Entnahme in Höhe von 1,92 Mrd. € soll angabegemäß aufgrund der Erfahrungen aus dem Vorjahr erfolgt sein. Die Entnahme in Höhe von rd. 10,8 Mio. € erkläre sich durch den verbleibenden Bedarf zur Erreichung eines kassenmäßigen Ergebnisses von null Euro. Weder diese Ausführungen noch das Schreiben vom 5. Juni 2023 an den Hauptausschuss legen überzeugend dar, für welche konkreten Maßnahmen die Mittel aus der Pandemierücklage verwendet wurden.

42 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0805 A), Tabelle 2, Nr. 3

43 vgl. rote Nr. 19/0805 A, Tabelle 2, Nr. 4

44 vgl. rote Nr. 19/0805 A, S. 3 bis 6

45 vgl. rote Nr. 19/0805 A, Tabelle 3

Ausweislich der ursprünglichen Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen sollten aus der Pandemierücklage finanzielle Mittel entnommen werden, um diese u. a. der Konjunkturausgleichsrücklage, der Rücklage Innovationsförderfonds und der Rücklage Resilienz und Coronafolgen zuzuführen.⁴⁶ Letztlich wurde nach dem Bericht der Senatsverwaltung im Jahr 2022 nur die Zuführung an die Rücklage Resilienz und Coronafolgen in Höhe von 750 Mio. € durch Entnahme aus der Pandemierücklage finanziert.⁴⁷ Diese Angabe der Senatsverwaltung ist infolge des dargestellten Buchungsverhaltens nicht nachprüfbar. Auf die fehlende Transparenz hatte der Rechnungshof bereits im Vorjahresbericht (T 24) hingewiesen.

Die Verwendung von Mitteln aus der Pandemierücklage für Zuführungen an eine andere Rücklage führt zu einer Intransparenz der Mittelverwendung notsituationsbedingter Kredite. Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 19) darauf hingewiesen, dass im Ergebnis auch solche Rücklagen kreditfinanziert sind mit der Folge, dass an die Entnahme die gleichen Anforderungen zu stellen sind wie bei der Pandemierücklage.

Der Rechnungshof erneuert seine Erwartung aus dem Vorjahresbericht (T 24), dass vor Entnahmen aus den kreditfinanzierten Rücklagen durch die zuständige Verwaltung der Verursachungszusammenhang geprüft und dokumentiert wird. Vor dem Hintergrund des abnehmenden Pandemiegeschehens gilt das Erfordernis insbesondere für das Vorliegen des zeitlichen Verursachungszusammenhangs.

- 25 Für andere Rücklagen im Sinne des § 62 Abs. 2 LHO und damit auch für die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gebildeten kreditfinanzierten Rücklagen gilt, dass sie aufzulösen sind, wenn und soweit ihr Verwendungszweck entfällt.⁴⁸ Für die Pandemierücklage war eine Auflösung am Ende des Haushaltsjahres 2023 vorgesehen (vgl. Vorjahresbericht, T 24). Ausweislich des Entwurfs des Senats für den Doppelhaushalt 2024/2025⁴⁹ sind Entnahmen aus der Pandemierücklage auch in den Haushaltsjahren 2024 (rd. 255 Mio. €) und 2025 (rd. 272 Mio. €) vorgesehen.⁵⁰

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen der Haushaltswirtschaft prüft, ob eine Auflösung der kreditfinanzierten Rücklagen bzw. bei teilweise kreditfinanzierten Rücklagen eine entsprechende Entnahme aus der Rücklage unter Berücksichtigung des Pandemiegeschehens mit dem Ziel der Sondertilgung möglich ist.

46 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2022, T 24 und 25

47 vgl. rote Nr. 19/0805 A, Tabelle 7

48 vgl. Nr. 1.2 Satz 1 AV § 62 LHO

49 Drs 19/1100

50 Buchungsstelle 2910/35903

2.2.4 Innovationsförderfonds

- 26 Der Innovationsförderfonds (IFF) ist eine Rücklage im Sinne des § 62 Abs. 2 LHO. Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 19) darauf hingewiesen, dass er die weite Zwecksetzung des IFF kritisch sieht, und die Erwartung geäußert, dass der Zweck bei anderen Rücklagen im Sinne des § 62 Abs. 2 LHO eng begrenzt wird.

Der Rechnungshof hatte ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Zuführung an den IFF in Höhe von 450 Mio. € im Jahr 2020 kreditfinanziert ist. Insofern sind an die Verwendung der Mittel in der Rücklage dieselben Anforderungen zu stellen wie an die Entnahmen aus der Pandemierücklage. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht dieser Rechtsauffassung zugestimmt.⁵¹ Er hat ausgeführt, dass bei jeder Entnahme aus der IFF-Rücklage ein inhaltlicher und zeitlicher Verursachungszusammenhang mit den Coronafolgen und der Mehrausgaben zu prüfen sei. Dem IFF wurden im Haushaltsjahr 2022 Mittel in Höhe von 100 Mio. € zugeführt,⁵² die anders als geplant nicht durch Entnahme aus der Pandemierücklage finanziert wurden (vgl. T 24). Der IFF ist damit nur teilweise kreditfinanziert.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat im Rahmen der Haushaltswirtschaft dafür sorgt, dass kreditfinanzierte und nicht kreditfinanzierte Mittel des IFF unterschieden werden können. Für die Verwendung kreditfinanzierter Mittel ist vor Entnahme aus der Rücklage ein inhaltlicher und zeitlicher Verursachungszusammenhang zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren (vgl. T 24).

- 27 Dem IFF wurden im Jahr 2022 auf Antrag der damaligen Senatsverwaltung für Kultur und Europa 6 Mio. € entnommen und dem SIWA zur Verstärkung des SIWA-Titels 9810/83038 zugeführt. Die Mittel sollen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Sanierung und Herrichtung der Alten Münze in Berlin-Mitte dienen.⁵³ Das Abgeordnetenhaus hatte im Mai 2018 den Senat aufgefordert, die Alte Münze als Kultur- und Kreativstandort zu entwickeln.

Aus der Begründung im o. g. Schreiben ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Maßnahme einen sachlichen, insbesondere aber einen zeitlichen Verursachungszusammenhang zur Corona-Pandemie aufweist. Zur Begründung reicht es nicht aus, auf einen früheren Antrag im Zusammenhang mit der Herrichtung von Kulturimmobilien hinzuweisen.⁵⁴

51 vgl. Drs 19/0925, S. 38

52 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 17

53 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Kultur und Europa vom 31. Oktober 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0635)

54 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Kultur und Europa vom 31. Oktober 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0635), S. 4, mit Hinweis auf ein vorangegangenes Schreiben der Senatsverwaltung vom 23. Juli 2021 (rote Nr. 18/3682)

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat sicherstellt, dass die zuständigen Verwaltungen vor einer Vorlage an den Hauptausschuss bzw. Entnahme aus dem IFF prüfen, ob die Voraussetzungen (sachlicher und zeitlicher Verursachungszusammenhang) vorliegen. Das Ergebnis ist zu dokumentieren und transparent gegenüber dem Hauptausschuss darzulegen, soweit dieser über eine Entnahme entscheidet. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Beginn der Pandemie und mit abnehmendem Pandemiegesehen steigen die Anforderungen an die Begründung der Fachverwaltung im Zusammenhang mit dem Vorliegen des Verursachungszusammenhangs.

2.3 Steigender Anteil unbesetzter Stellen

- 28 Das Land Berlin ist als ein großer Arbeitgeber und Dienstherr ein bedeutender Beschäftigungsfaktor. Im Januar 2022 waren im unmittelbaren Landesdienst in der Hauptverwaltung und in den Bezirksverwaltungen⁵⁵ 130.418 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt; dies entsprach 121.269 Vollzeitäquivalenten.⁵⁶ Faktoren für Stellenbesetzungen sind u. a. demografische Entwicklungen, Fachkräftemangel, Arbeitgeberattraktivität, Aus-, Fortbildungs- und Infrastrukturkapazitäten, Personalbedarfs- bzw. Personalaufbaukonzepte sowie die Stellenbesetzungsverfahren. Neben den Austritten sind Eintritte durch Nachbesetzungen vorhandener Stellen und Besetzungen neuer Stellen entscheidend für die Entwicklung des Personalbestandes.

Politische Vorgaben und die „wachsende Stadt“ bewirkten in der 18. Wahlperiode, dass der Personalabbau im Land Berlin beendet wurde; das bisherige Personalbedarfskonzept erhielt im Jahr 2019 die Bezeichnung Personalaufbaukonzept. Bei der Fortschreibung dieses Konzepts sollen – ausgehend von einer beständig fortzuschreibenden Analyse des Ist-Zustandes – alle Instrumente der Deckung des Personalbedarfes qualitativ (z. B. duale Studiengänge) und quantitativ (z. B. Neueinstellungen) dargestellt werden.⁵⁷ Die Statistikstelle Personal der Senatsverwaltung für Finanzen erstellt regelmäßig Berichte über den Personalbestand (Personalbestandsberichte) und die Fluktuation (Fluktuationsberichte) im unmittelbaren Landesdienst Berlins. Bislang waren vor allem Fluktuationsprognosen die Basis der Personalbedarfskonzepte bzw. des Personalaufbaukonzepts;⁵⁸ anerkannte Methoden der Personalbedarfsermittlung wurden seit rd. 25 Jahren

55 Die Grundgesamtheit umfasst Beschäftigte des unmittelbaren Landesdienstes, die im Verfahren Integrierte Personalverwaltung geführt werden; nicht enthalten sind die Beschäftigten der Verwaltung des Abgeordnetenhauses, des Rechnungshofs, des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Betriebe nach § 26 LHO und der Eigenbetriebe sowie die Beschäftigten in Ausbildung.

56 vgl. <https://b-intern.de/wb/statistikstelle-personal/auswertungsergebnisse/lange-reihen/lange-reihen-427703.php>, abgerufen am 17. April 2023

57 vgl. Personalaufbaukonzept des Senats vom 1. Juli 2019, Schreiben des Senats vom 6. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/1583 D)

58 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2022, Prognosen zur Entwicklung des Personalbestandes, T 37 bis 42

im Land Berlin selten angewendet.⁵⁹ Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Vorausberechnungen zum Personalbestand und seiner Entwicklung nur den Status quo als Basis nutzen und allein rechnerisch prognostizieren, wie viel Personal aufgrund der Austritte des vorhandenen Personals künftig zu ersetzen ist. Unentbehrlich sind darüber hinaus aufgabenkritische Untersuchungen⁶⁰, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen und darauf basierende Personalbedarfsermittlungen. Für die Steuerung eines begründeten Personalaufbaus liefern diese Organisationsuntersuchungen fundierte Daten über den Bedarf an zusätzlichem Personal in den einzelnen Bereichen der Verwaltung. Der Rechnungshof fordert seit Jahren, dass Organisationsuntersuchungen genutzt werden, um die Berliner Verwaltung effektiver und effizienter zu gestalten. Auch das Abgeordnetenhaus hat am 8. September 2022 dem Senat gegenüber die Erwartung geäußert, dass er künftig Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden für das Landespersonal sicherstellt und regelmäßig fortschreibt. Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung und bei der Aufstellung von Personalbedarfskonzepten müssen deren Ergebnisse als eine Entscheidungsgrundlage für den Haushaltsgesetzgeber berücksichtigt werden.⁶¹ Der Rechnungshof unterstreicht diese Erwartungen. Zugleich bewertet er positiv, dass die Richtlinien der Regierungspolitik vom 16. Mai 2023 vorsehen, dass der Senat bis Ende der Legislatur eine belastbare und langfristige Personalbedarfsplanung aufstellen wird.⁶²

Die Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung stellte in ihrem Abschlussbericht vom Mai 2018 u. a. fest, dass Berlin in den nächsten Jahren „zehntausende Stellen in der öffentlichen Verwaltung neu besetzen“ muss.⁶³ Bei einer großen Anzahl an Nach- und Neubesetzungen ist eine zeitnahe Stellenbesetzung elementar für den Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Hinzu kommt, dass das Land Berlin mit anderen Arbeitgebern bei der Personalgewinnung im Wettbewerb steht. So hatte das Abgeordnetenhaus bereits im Jahr 2015 beschlossen, dass der Senat eine zügige und schnelle Besetzung von freien Stellen u. a. durch optimierte Verfahrensabläufe zu gewährleisten hat.⁶⁴ Daraufhin wurden organisatorische und rechtliche Änderungspotenziale identifiziert. Über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen berichtete der Senat regelmäßig.⁶⁵ Eine Optimierung der Stellenbesetzungsprozesse war auch Inhalt des Personalmanagementberichts 2015/2016, der von der damals für

59 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2021, Band 1, Unzureichende Personalbedarfsermittlung in Behörden des Landes Berlin, T 46 bis 75

60 vgl. Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation vom 5. Dezember 2016; S. 5 f., veröffentlicht u. a. auf der Homepage des Rechnungshofs von Berlin

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

62 vgl. Drs 19/0980, S. 74

63 vgl. Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung vom Mai 2018 (Drs 18/1202), S. 23 f.

64 vgl. Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Doppelhaushalt 2016/2017 vom 10. Dezember 2015, A.22 (Plenarprotokoll 17/73, S. 7626 f.)

65 vgl. Drs 17/2815 vom 22. März 2016, Drs 18/0010 vom 1. November 2016 und Drs 18/0380 vom 30. Mai 2017

das Personalmanagement zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport vorgelegt wurde.⁶⁶ Die Verbesserung der Personalrekrutierung war ebenso ein Ziel der Berliner Regierung in der 18. Wahlperiode. Daher erstellte die für das Landespersonal nun zuständige Senatsverwaltung für Finanzen mehrere Personalpolitische Aktionsprogramme⁶⁷, in denen „Stellenbesetzungsverfahren beschleunigen“ einen Arbeitsschwerpunkt darstellten. Die Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung stellte in ihrem Abschlussbericht vom Mai 2018 fest, dass die Berliner Verwaltung offene Stellen deutlich schneller besetzen muss, und empfahl hierzu ein Bündel an Maßnahmen.⁶⁸ Auch im Zukunftspakt Verwaltung des Senats und der Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeister vom 14. Mai 2019 wurden wegen der notwendigen Personalgewinnung schnellere Stellenbesetzungen thematisiert und Maßnahmen abgeleitet.⁶⁹ Im Jahr 2014 betrug die durchschnittliche Dauer der Besetzungsverfahren 5,3 Monate. Seitdem ist sie kontinuierlich gesunken und lag in den Jahren 2019 und 2020 landesweit bei 3,5 Monaten; angestrebt werden drei Monate.⁷⁰ Die Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 enthielten keine Hinweise zu Optimierungen von Stellenbesetzungen, sahen jedoch weiterhin die Schaffung neuer Stellen vor.⁷¹ Die Richtlinien der Regierungspolitik vom 16. Mai 2023 nennen das Ziel, die Zahl der unbesetzten Stellen stark zu reduzieren; mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 sollen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um dieses Ziel zu erreichen.⁷²

- 29 Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof zunächst die Entwicklung der Stellenanzahl in den Jahren 2020 bis 2022 betrachtet.

Ansicht 11: Entwicklung der Stellen und Beschäftigungspositionen

	Stellen/Beschäftigungspositionen im Haushaltsjahr			Veränderungen 2020 bis 2022	
	2020	2021	2022	absolut	in %
Hauptverwaltung	94.717	96.570	98.742	4.025	4,25
Bezirksverwaltungen	23.753	24.178	25.097	1.344	5,66
Summe	118.470	120.748	123.839	5.369	4,53

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

Aus der vorstehenden Tabelle ist ersichtlich, dass sowohl in der Hauptverwaltung als auch in den Bezirksverwaltungen die Anzahl der Stellen und Beschäftigungspositionen zugenommen hat. In einem zweiten Schritt wertete der Rechnungshof

66 Seit dem Personalmanagementbericht vom 2. März 2017 (Drs 18/0261) wurde kein Bericht veröffentlicht.

67 Personalpolitische Aktionsprogramme 2017/2018, 2019/2020, 2020/2021 und 2022/2023

68 vgl. Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung vom Mai 2018 (Drs 18/1202), S. 26 f.

69 vgl. Zukunftspakt Verwaltung vom 14. Mai 2019 (Drs 18/1956), Projektsteckbrief Nr. 8 „Beschleunigung von Stellenbesetzungsverfahren“

70 vgl. Personalpolitisches Aktionsprogramm 2020/2021 (Drs 18/4127), S. 5

71 vgl. Drs 19/0114, S. 76

72 vgl. Drs 19/0980, S. 75

die Veränderung bei der Besetzung der Stellen und Beschäftigungspositionen aus.

Ansicht 12: Entwicklung der Besetzung der Stellen und Beschäftigungspositionen

	Stellen/Beschäftigungspositionen					
	im Haushaltsjahr 2020	davon unbesetzt am 31.12.2020		im Haushaltsjahr 2022	davon unbesetzt am 31.12.2022	
		absolut	in %		absolut	in %
Hauptverwaltung	94.717	2.710	2,86	98.742	4.084	4,14
Bezirksverwaltungen	23.753	2.494	10,50	25.097	2.730	10,88
Summe	118.470	5.205	4,39	123.839	6.814	5,50

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

Sowohl in der Hauptverwaltung als auch in den Bezirksverwaltungen sind die absolute Zahl sowie der prozentuale Anteil der unbesetzten Stellen und Beschäftigungspositionen innerhalb von zwei Jahren angestiegen. Der prozentuale Anteil der unbesetzten Stellen und Beschäftigungspositionen ist in den Bezirksverwaltungen zum 31. Dezember 2022 rd. 2,5-fach höher als in der Hauptverwaltung. Die Auswertung zeigt, dass es den Bezirksverwaltungen in den letzten drei Jahren in einem hohen Maße nicht gelungen ist, die ausgebrachten Stellen und Beschäftigungspositionen zu besetzen. Für die Hauptverwaltung deutet sich eine entsprechende Entwicklung an. Der Rechnungshof stellt fest, dass trotz aller Bemühungen des Senats, Stellenbesetzungsverfahren zu beschleunigen, der Anteil unbesetzter Stellen zugenommen hat.

- 30 Rechtsgrundlagen für Veränderungen im Stellenbestand im Land Berlin sind das jeweilige Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan i. V. m. § 17 LHO. Insbesondere sind der strikte Zusammenhang zwischen Stelle und Daueraufgabe⁷³, die Zuordnung zu Kapiteln⁷⁴ sowie die Voraussetzungen, unter denen eine Veränderung des Stellenrahmens zulässig ist,⁷⁵ zu beachten. Eine Regelung wie in der Bundeshaushaltsordnung, nach der Planstellen und Stellen, die entbehrlich sind oder nicht nur vorübergehend nicht besetzt werden können und für die auch eine Umsetzung nicht in Betracht kommt, im Haushaltsplan für das nächste Haushaltsjahr nicht wieder ausgebracht werden dürfen,⁷⁶ existiert in der Landeshaushaltsordnung nicht.

Damit nur Stellen geschaffen werden, die im jeweiligen Haushaltsjahr auch besetzt werden können, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses jährlich mit Stand 31. Dezember, spätestens jedoch im Vorfeld der Haushaltsberatungen, zur Stel-

73 vgl. § 17 Abs. 5 LHO und Nr. 3.2 AV § 17 LHO

74 vgl. Nr. 3.3 AV § 17 LHO

75 vgl. Nr. 5 AV § 17 LHO

76 vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO), hier: Nrn. 4.4.2 und 4.4.3 VV zu § 17 BHO

lensituation (Stellensoll sowie Stellenbesetzungsstand und -entwicklung) berichtet.⁷⁷ Für den Haushaltsgesetzgeber ist es aufgrund der dauerhaften finanziellen Folgen wichtig, die Stellensituation in der Berliner Verwaltung zu kennen, um angemeldete Stellenbedarfe, die auf Ergebnissen von Organisationsuntersuchungen (einschließlich Personalbedarfsermittlungen) beruhen sollten, bewerten zu können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Stellen geschaffen werden, die nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechen und damit ggf. für die Erledigung anderer Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof empfiehlt hierzu die Durchführung von Erfolgskontrollen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Aufnahme einer Regelung in die Landeshaushaltsordnung oder in deren Ausführungsvorschriften prüft, nach der Planstellen und Stellen, die entbehrlich sind oder nicht nur vorübergehend nicht besetzt werden können, im nächsten aufzustellenden Haushaltsplan nicht wieder ausgebracht werden. Die für das Landespersonal verantwortliche Senatsverwaltung für Finanzen sollte ihre gesamtstädtische Verantwortung⁷⁸ wahrnehmen und dafür sorgen, dass Verwaltungen, die einen steigenden Anteil unbesetzter Stellen aufweisen, ihren Personalbedarf (erneut) prüfen und belegen. Außerdem sollten sie nachweisen, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um den Anteil unbesetzter Stellen zu reduzieren. Sollten diese Nachweise ergeben, dass der ermittelte Personalbedarf zur Aufgabewahrnehmung tatsächlich erforderlich ist, aber eine Stellenbesetzung nicht gelingt, sind aufgabenkritische Untersuchungen und Geschäftsprozessoptimierungen durchzuführen.

2.4 Sanierungsstau

2.4.1 Der Sanierungsstau in Berlin – eine unbekannte Größe

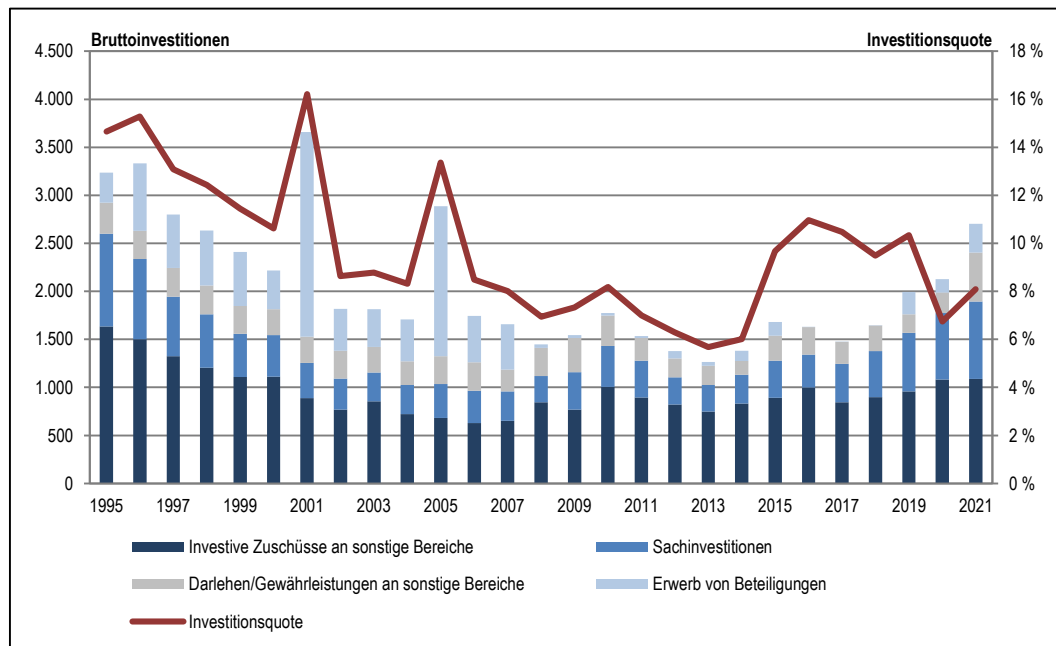
- 31 Das Land Berlin sieht sich in vielen Bereichen mit einem erheblichen Sanierungsstau konfrontiert. Aufgrund unzureichender Instandhaltung und nicht ausreichender Investitionen in die Modernisierung der Bausubstanz und Technik öffentlicher Gebäude und Anlagen (Sanierungsstau) ist eine zeitgemäße Nutzbarkeit zahlreicher Einrichtungen nicht in dem erforderlichen Maße gegeben. Eine Ursache für den Sanierungsstau ist der Konsolidierungsdruck infolge des rasanten Anstiegs der Verschuldung nach der Deutschen Einheit. Der Schuldenstand des Landes erhöhte sich im Zeitraum 1991 bis 2002 um das Vierfache und stieg von 11 Mrd. € auf über 46 Mrd. €. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2006 einen Anspruch des Landes auf Sonderbedarfs-Bundesergän-

77 z. B. aufgrund der Anlage 4 der Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß § 5 LHO (Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2023)

78 Art. 67 Abs. 1 und 2 Verfassung von Berlin (VvB) i. V. m. § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. dem Allgemeinen Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) sowie Abschnitt IV Nr. 20 und 23 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

zungszuweisungen zur Haushaltssanierung verneinte,⁷⁹ verstärkte sich der Konsolidierungsdruck. Davon betroffen waren auch die Ausgaben für Investitionen und für Unterhaltungsmaßnahmen.⁸⁰ Im Jahr 2013 erreichte die Investitionsquote, als Verhältnis der Investitionsausgaben zu den bereinigten Ausgaben, mit weniger als sechs Prozent einen Tiefstand.

Ansicht 13: Bruttoinvestitionen (in Mio. €) und Investitionsquote (in %)



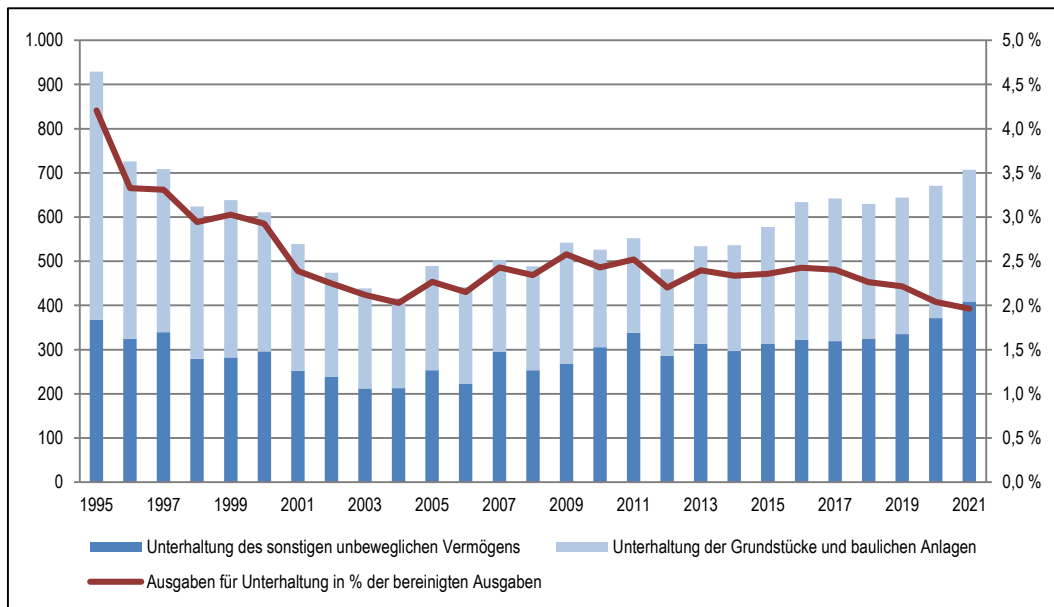
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister, eigene Berechnungen

Die Ausgaben für die Unterhaltung der Gebäude und Straßen sind im Zeitraum 1995 bis 2004 gefallen und steigen seit 2005 tendenziell an. Das Ausgabeniveau des Jahres 1997 wurde erstmals wieder 2021 erreicht. Gemessen an den bereinigten Ausgaben verharren die Ausgaben für Bauunterhaltung aber seit dem Jahr 2001 auf niedrigem Niveau bzw. gehen weiter zurück.

79 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03

80 vgl. Geppert/Gornig/Vesper/Wilke, Berlin zwischen Wachstumschancen und anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, April 2005, S. 47

**Ansicht 14: Ausgaben für Bauunterhaltung
(in Mio. € und in % der bereinigten Ausgaben)**



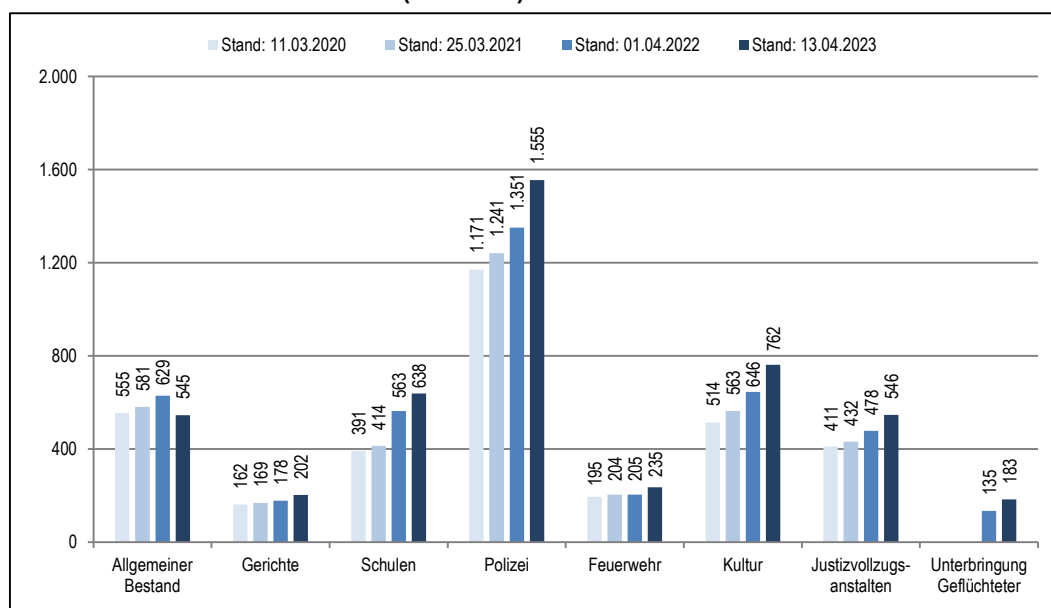
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushaltsrechnungen für die Jahre 1995 bis 2006 sowie der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2007 bis 2021

Trotz der Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen im Zeitraum 2012 bis 2019 und einer im Vergleich zu den Vorjahren deutlich höheren Investitionsquote zwischen 2015 und 2019 konnte der Sanierungsstau nicht aufgelöst werden. Dies geht aus Berichten des Senats zum Sanierungsstau in einzelnen Bereichen hervor, deren Daten der Rechnungshof nachfolgend zusammengefasst hat. Weiterhin fehlt jedoch ein Gesamtüberblick über den Sanierungsstau (konsumtiv und investiv).

2.4.2 Sanierungsstau bei dem vom Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin geführten Immobilienbestand

- 32 Seit dem Jahr 2020 berichtet der Senat gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses jährlich über die Entwicklung des Sanierungsstaus bei dem vom Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) geführten Immobilienbestand. Für diesen Teilbereich liegen damit regelmäßig aktualisierte Angaben auf der Grundlage eines Gebäudeskans vor.

Ansicht 15: Entwicklung des Sanierungsstaus bei Immobilien des SILB von 2020 bis 2023 (in Mio. €)¹



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Schreiben des Senats bzw. der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. Juni 2020, Juni 2021, 24. Juni 2022 und 9. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/3119, 18/3119 A, 19/0401, 19/1026)

1 Die Immobilien für die Unterbringung von Geflüchteten sind im Bericht 2022 erstmals erfasst worden.

Aus der Gegenüberstellung der Berichte 2020 bis 2023 ergibt sich, dass der Sanierungsstau von insgesamt ca. 3,4 Mrd. €⁸¹ im Jahr 2020 auf ca. 4,7 Mrd. €⁸² im Jahr 2023 über fast alle Segmente des Immobilienbestandes hinweg angewachsen ist. Hiervon wurden notwendige Maßnahmen mit einem Volumen von über 818 Mio. € in der höchsten Priorität eingestuft.⁸³

Am auffälligsten ist der hohe Sanierungsstau am Immobilienbestand für die Polizei, der sich im Jahr 2023 auf ca. 1,6 Mrd. € belief.

Dem Gesamtzuwachs des Sanierungsstaus seit dem Jahr 2020 von ca. 1,3 Mrd. € standen Ausgaben von „nur“ 829 Mio. € für dessen Abbau gegenüber.⁸⁴ Daran zeigt sich, dass diese Ausgaben nicht ausreichen, dem Negativtrend entgegenzuwirken. Selbst die Ausgaben für die „Berliner Schulbauoffensive“, dem seit dem Jahr 2016 größten Investitionsvorhaben des Senats zur Sanierung und dem Neubau von Schulen, konnten den Substanzwertverlust bei den Bestandsimmobilien im Segment „Schulen“ nicht ausgleichen. Eine der Ursachen dürfte darin liegen, dass der bis zum Frühjahr 2023 amtierende Senat dem Neu-

81 Schreiben des Senats vom 16. Juni 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3119), S. 2

82 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 9. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1026), S. 2 und Anlage 2

83 vgl. rote Nr. 19/1026, S. 2

84 eigene Berechnung auf Basis der Schreiben des Senats bzw. der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. Juni 2020, Juni 2021, 24. Juni 2022 und 9. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/3119, 18/3119 A, 19/0401, 19/1026)

bau von Schulen weiterhin Vorrang vor deren Sanierung eingeräumt hatte, um die Kapazität an Schulplätzen für die wachsende Stadt zu erhöhen.⁸⁵

Allein von 2022 bis 2023 nahm der Sanierungsstau bei den SILB-Immobilien um über 482 Mio. € zu. Nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen seien insbesondere die Baupreissteigerung von ca. 17,5 % im Jahr 2022 und die Anpassungen an die heutigen Anforderungen und Normen sowie an die Marktlage maßgeblich für diesen Anstieg.⁸⁶ Bezogen auf Brutto-Grund-Flächen lag der Sanierungsstau zum Stichtag 13. April 2023 bei 884 € pro m² und damit höher als in den Vorjahren (zum 11. März 2020 = 711 € pro m², zum 25. März 2021 = 752 € pro m², zum 1. April 2022 = 788 € pro m²).⁸⁷

In der o. g. Gesamtsumme zum 13. April 2023 sind geschätzte weitere Ausgabebedarfe von insgesamt ca. 2,8 Mrd. € für Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Landes Berlin gemäß dem Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz und der Barrierefreiheit gemäß Masterplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention noch nicht berücksichtigt.⁸⁸ Diese werden begrifflich nicht dem Sanierungsstau zugerechnet.

2.4.3 Sanierungsstau Brücken

- 33 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2016 die dramatische Verschlechterung des Zustands der Brücken seit dem Jahr 2005 beschrieben (vgl. dort T 75 ff.). Die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt schätzte im Juli 2015 den Finanzbedarf für Instandsetzungsmaßnahmen und Ersatzneubauten zum Abbau des Sanierungsstaus bei 54 Brücken ihrer Projektliste auf 375 Mio. €. Angabegemäß basierte diese Schätzung auf „Kostenannahmen“, denen zum Teil noch keine vertieften Planungen zugrunde lagen. Aufgrund der Zustandsnoten für die seinerzeit 821 Brücken in der Baulast Berlins und der danach erforderlichen Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen an 603 Brücken schätzte der Rechnungshof den Finanzbedarf zur Beseitigung des Erhaltungsrückstands auf dieser Basis damals grob überschlägig auf mehr als 1 Mrd. € (vgl. Jahresbericht 2016, T 114). Der Rechnungshof hat auch die deutliche Unterschreitung der Planansätze für die Unterhaltung der Brücken in den Jahren 2005 bis 2014 um insgesamt 17,5 % problematisiert und gefordert, bereitgestellte Finanzmittel zweckgerichtet und konsequent für den Brückenerhalt zu verausgaben (vgl. Jahresbericht 2016, T 80 und 149).

85 vgl. Finanzplanung 2022 bis 2026 (Drs 19/0566), S. 49

86 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 9. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1026), S. 2

87 vgl. Schreiben des Senats bzw. der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. Juni 2020, Juni 2021, 24. Juni 2022 und 9. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/3119, 3119 A, 19/0401, 19/1026)

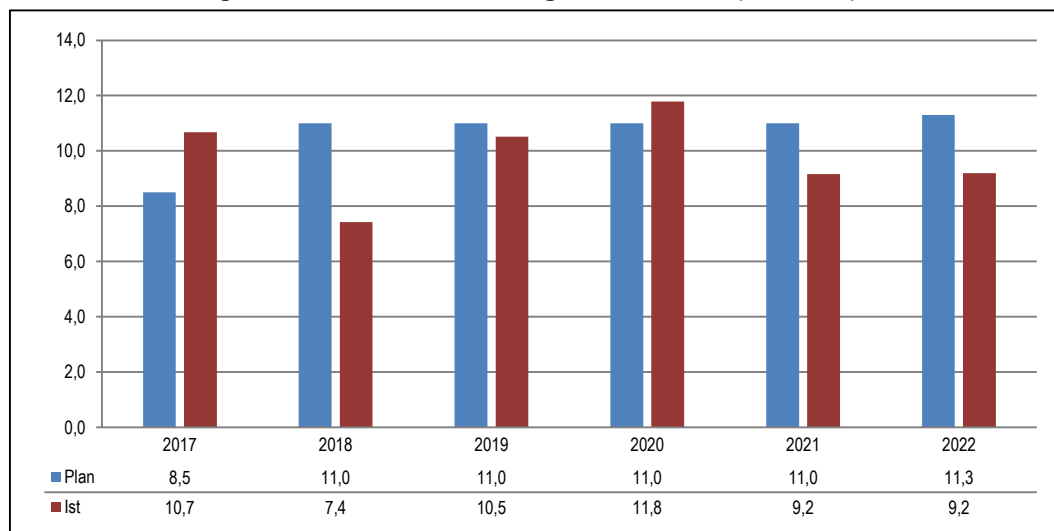
88 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 9. Juni 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1026), S. 2 f.

Im Dezember 2021 hat die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz zum Thema „Brücken“ ausgeführt, dass von den zwischenzeitlich 835 Brücken in der Baulast Berlins insbesondere 35 als sanierungsbedürftig einzustufen sind. Davon seien für 32 Brücken die Sanierung, der Rück- und Ersatzbau bereits in Vorbereitung, Planung oder Ausführung. Für 23 dieser Brücken hat sie Kosten von über 500 Mio. € prognostiziert.⁸⁹ Diese Kostenprognose umfasste demzufolge nur zwei Drittel der 35 durch die Senatsverwaltung als sanierungsbedürftig eingestuft Brücken.

Im August 2022 informierte die damals zuständige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz darüber, dass konkrete Aussagen zur zwischenzeitlichen Baukostenentwicklung der Brückenbaumaßnahmen nicht abgegeben werden könnten; grundsätzlich könne jedoch von einer Steigerung der Baukosten aufgrund der aktuellen Marktsituation und der Materialpreisentwicklung ausgegangen werden.⁹⁰ Bei einer Anhörung mehrerer Sachkundiger im Fachausschuss des Abgeordnetenhauses im März 2022 bezifferte die Senatsverwaltung den Instandhaltungsrückstau bei nunmehr 100 Brücken auf einen Betrag von 700 Mio. € für die nächsten zehn Jahre. Demgegenüber stehe ein jährliches Auftragsvolumen zur planmäßigen Bauwerkserhaltung von 11 Mio. €.⁹¹

Der Rechnungshof hat – wie bereits für den Zeitraum 2005 bis 2014 – festgestellt, dass die verfügbaren Haushaltsmittel für den Brückenunterhalt auch in den Jahren 2017 bis 2022 häufig nicht vollständig verwendet wurden.

Ansicht 16: Ausgaben für die Unterhaltung von Brücken (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2017 bis 2022 für die Buchungsstelle 0740/52102

89 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 2. Dezember 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/10082)

90 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz vom 8. August 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/12668), S. 3

91 vgl. Wortprotokoll des Ausschusses für Mobilität des Abgeordnetenhauses vom 2. März 2022 (19/3), S. 23

Der Sanierungsstau an den Brücken Berlins ist demzufolge selbst auf der Grundlage der Schätzungen und Angaben der Senatsverwaltungen seit dem Jahr 2016 weiter angestiegen. Problematisch ist hierbei nicht nur die steigende Anzahl sanierungsbedürftiger Brücken, sondern auch der erhöhte Finanzbedarf aufgrund der Baukostensteigerungen in Kombination mit der Nichtausschöpfung vorhandener Haushaltsmittel in mehreren Jahren.

2.4.4 Sanierungsstau Hochschulen

- 34 Für die elf staatlichen Berliner Hochschulen (ohne Charité – Universitätsmedizin Berlin, einschließlich Botanischer Garten) wurde der Instandsetzungsbedarf zum Jahresende 2022 auf 5,1 Mrd. € beziffert. Allein auf die Technische Universität Berlin und die Freie Universität Berlin entfallen hiervon zusammen über 3 Mrd. €. ⁹²

Im April 2018 belief sich der Instandsetzungsbedarf für die Hochschulen insgesamt noch auf 3,2 Mrd. €. Der Anstieg von 1,9 Mrd. € ist nach den Angaben der damaligen Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung maßgeblich (mit 1,3 Mrd. €) auf baupreisindizierte Mehrkosten zurückzuführen. ⁹³

Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass für den Abbau des Sanierungsstaus für die Hochschulen (einschließlich Charité und Botanischer Garten) bezogen auf den Zeitraum 2017 bis 2036 durchschnittlich insgesamt 250 Mio. € pro Jahr an Investitionsmitteln für die genannten Einrichtungen vorgesehen sind. ⁹⁴

2.4.5 Sanierungsstau Landesbrunnen

- 35 Die Versorgung der Bevölkerung im Katastrophenfall mit Trinkwasser ist in Berlin eine Aufgabe des Katastrophenschutzes. In Berlin gab es im Jahr 2021 insgesamt 2.070 Straßenbrunnen (sogenannte Trinkwassernotbrunnen), von denen 901 Bundesbrunnen und 1.169 Landesbrunnen waren. Die Ermittlung des „Investitionsbedarfes“ an allen Brunnen erfolgt über eine Frühjahrs- und Herbstbegehung durch die bezirklichen Straßen- und Grünflächenämter. Bei der Herbstbegehung 2020 ist für 476 Landesbrunnen ein „Investitionsbedarf“ von insgesamt ca. 5,3 Mio. € nur für Reparaturen und Überbohrungen ermittelt worden. Die Investitionskosten für 112 Neubohrungen von 3,7 Mio. € sind hierin nicht enthalten. ⁹⁵Nach der Berichterstattung über den Zustand der Brunnen im Jahr 2022

⁹² vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 31. Januar 2023 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/14581), S. 1 und 3

⁹³ vgl. Drs 19/14581, S. 2

⁹⁴ vgl. Drs 19/14581, S. 4

⁹⁵ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 1. Juni 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2948 B), S. 1 f. und Anlage 1

belief sich deren Gesamtzahl auf insgesamt 2.079 (davon 901 Bundes- und 1.178 Landesbrunnen). Für 487 dieser Landesbrunnen hatte man im Rahmen der Herbstbegehung 2021 Reparaturen und Überbohrungen als erforderlich angesehen sowie einen Bedarf von 184 Neubohrungen ermittelt. Der Investitionsbedarf für die Landesbrunnen erhöhte sich auf insgesamt 13,3 Mio. €, wobei hier eine getrennte Ausweisung für Instandhaltung und Brunnenneubau nicht erfolgte.⁹⁶ Auch in der für das Jahr 2023 vorgelegten Berichterstattung verzichtete die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz auf eine Aufschlüsselung des „Investitionsbedarfs“ für Reparaturen und Überbohrungen sowie für neue Brunnen. Insgesamt wurden 18,7 Mio. € als erforderlich ermittelt. Reparaturen und Überbohrungen waren danach für 492 Landesbrunnen erforderlich, gleichzeitig stieg der Bedarf an neuen Brunnen auf 195 Stück an (Bedarf ermittelt bei der Herbstbegehung 2022).⁹⁷

Auch wenn die Berichterstattung der Senatsverwaltung sich nicht nur auf bereits vorhandene sanierungsbedürftige Brunnen bezieht, sondern auch den Investitionsbedarf für neue Brunnen umfasst, wird deutlich, dass die finanziellen Bedarfe für die Landesbrunnen insgesamt jährlich steigen.

2.4.6 Sanierungstau bei öffentlichen Sportanlagen der Bezirke

- 36 Aufgrund entsprechender Auflagen des Abgeordnetenhauses⁹⁸ berichtet der Senat jährlich über das sogenannte Sportstätten-sanierungsprogramm. Über dieses Programm werden die baulichen Unterhaltungsmaßnahmen an den im Fachvermögen Sport befindlichen Sportanlagen der Bezirke gefördert. Für die Haushaltsjahre 2021 bis 2023 waren hierfür jeweils ca. 17 Mio. € bzw. 18 Mio. € zweckgebunden in den Haushaltsplänen vorgesehen.⁹⁹ Die Inanspruchnahme der Mittel erfolgte im Jahr 2021 mit 16,1 Mio. € zu ca. 90 %.¹⁰⁰

Mit der Berichterstattung soll der Senat auch den weiterhin bestehenden Sanierungsbedarf für die öffentlichen Sportanlagen abschätzen. Im März 2022 legte der Senat den entsprechenden Bericht für das Jahr 2021 vor. Danach verbleibe für die Jahre 2023 bis 2026 ein mittelfristiger Sanierungsbedarf für die von den bezirklichen Sportämtern verwalteten öffentlichen Sportanlagen auf einem hohen Niveau. Der nach der Bezirksumfrage 2021 ermittelte Sanierungsbedarf für die

96 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz vom 17. Juni 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0391), S. 2

97 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz vom 21. April 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0970), S. 3

98 z. B. Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Doppelhaushalt 2020/2021 vom 12. Dezember 2019, B.26 (Plenarprotokoll 18/51, S. 6168)

99 Kapitel 2705 Titel 51915

100 vgl. Schreiben des Senats vom 4. März 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0179), S. 3

Jahre 2023 bis 2026 belief sich auf 326,5 Mio. €; ein Jahr zuvor betrug er noch 314,7 Mio. €. ¹⁰¹

Bei einem Vergleich der Zahlen aus den einzelnen Bezirken hat der Senat jedoch festgestellt, dass sich diese erheblich unterscheiden und die Richtigkeit der Zahlen durch den Senat nicht abschließend beurteilt werden könne. Erst mit dem Abschluss einer zentralen Stammdatenerhebung könne eine einheitliche und zwischen den Bezirken vergleichbare Datenbasis sichergestellt werden. ¹⁰²

Mit dem Bericht zum Sportstättenanierungsprogramm für das Jahr 2022 bezifferte der Senat den Sanierungsbedarf auf bereits 351,4 Mio. €. ¹⁰³

2.4.7 Sanierungsstau bei bezirklichen Liegenschaften

- 37 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen hat im September 2022 in der Antwort zu einer Schriftlichen Anfrage ausgeführt, dass in nahezu allen öffentlichen bezirklichen Liegenschaften ein Sanierungsbedarf bestehe. Ausgenommen hiervon seien Gebäude und Einrichtungen, die in den letzten Jahren errichtet wurden. Bekannt seien dem Senat und dem Abgeordnetenhaus aufgrund der Berliner Schulbauoffensive der Sanierungsbedarf an Schulen und dessen Priorisierung. Eine Datenerhebung zu anderen Liegenschaften und eine detaillierte Einzelaufstellung über die Sanierungsbedarfe lägen hingegen flächendeckend nicht vor. Die Bewertung von Sanierungsbedarfen sowie die Priorisierung und Einordnung erfolge durch die Bezirke. Dem Senat lägen daher keine weiteren Erkenntnisse vor. ¹⁰⁴

Im Oktober 2022 ergänzte die Senatsverwaltung für Finanzen aufgrund einer erneuten Schriftlichen Anfrage, dass nach Angaben der Bezirke eingeschätzt werde, dass weiterhin für fast alle öffentlichen Gebäude Sanierungsbedarf bestehe, die Ermittlungen jedoch meist nur anlass- und objektbezogen erfolgen. ¹⁰⁵

Die Bezirke wurden in diesem Zusammenhang um Auskunft gebeten, welchen Sanierungsbedarf sie selbst sehen und wie hoch sie ihn beziffern. Die von der Senatsverwaltung aufbereiteten Antworten bestätigten, dass in den Bezirken keine flächendeckenden Erkenntnisse zum dortigen Sanierungsstau und Pläne für dessen Abbau vorliegen.

101 vgl. Schreiben des Senats vom 4. März 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0179), S. 13 f.

102 vgl. Schreiben des Senats vom 4. März 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0179), S. 14

103 vgl. Schreiben des Senats vom 18. April 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0877 B), S. 11 f.

104 vgl. Drs 19/12966, S. 2

105 vgl. Drs 19/13564, S. 2

Ansicht 17: Sanierungsbedarf bei bezirklichen Liegenschaften

Bezirk	Erfolgt eine Erfassung des Sanierungsbedarfs und wie dieser wann behoben werden soll?	Sanierungsbedarf im kulturellen Bereich?	Sanierungsbedarf bezirklicher Liegenschaften, die nicht von der BIM verwaltet werden?	In welchen Bereichen und welcher Höhe sehen Bezirke Sanierungsbedarf?
Mitte	keine Angaben			
Spandau				
Steglitz-Zehlendorf				
Friedrichshain-Kreuzberg	Gebäudescan Schule	keine Erfassung		
Pankow	Gebäudescan Schule Übersicht Dienstgebäude			
Lichtenberg	Gebäudescan Schule Priorisierung Bauunterhaltung			
Reinickendorf	Priorisierung für Gebäude ab 250 m ² Nutzfläche (Fokus energetische Sanierung)			
Charlottenburg-Wilmersdorf	Gebäudescan Schule Sportstättenanierungskatalog Energetischer Sanierungsfahrplan Investitionsplanung	1 Einrichtung	keine Erfassung	
Treptow-Köpenick	Gebäudescan Schule Instandhaltungsplanungen	2,675 Mio. €		
Tempelhof-Schöneberg	Gebäudescan Schule Priorisierung Bauunterhaltung	keine Erfassung		
Marzahn-Hellersdorf	Gebäudescan Schule, teilweise Sanierungsübersicht nach Fachvermögen	keine Erfassung	Schätzung ca. 400 Mio. €	
Neukölln	strukturierte Datenbank zur Erfassung/jährlichen Fortschreibung von erforderlichen Sanierungsmaßnahmen	GB II Bildung, Kultur, Sport ca. 531 Mio. €	Schätzung ca. 597 Mio. €	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben in der Anlage zu Drs 19/13564

Drei Bezirke haben keine Angaben gemacht, weitere sechs Bezirke haben die Höhe des Sanierungsbedarfs nicht erfasst. Lediglich zwei Bezirke haben den Sanierungsbedarf insgesamt beziffert und ihn auf zusammen ca. 1 Mrd. € geschätzt. Für alle zwölf Bezirke ist von einem Sanierungsbedarf von mehreren Milliarden Euro auszugehen.

2.4.8 Sanierungsstau der Bäder

- 38 Ein Großteil der Berliner Bäder¹⁰⁶ wird durch die Berliner Bäder-Betriebe (BBB) unterhalten. Für den Ausgleich ihrer Betriebsverluste erhalten die BBB jährliche konsumtive Zuschüsse aus dem Landeshaushalt.¹⁰⁷ Im Geschäftsbericht für das

106 60 Bäder zum 31. Dezember 2021, vgl. Geschäftsbericht BBB 2021, S. 24

107 Im Geschäftsjahr 2021 betrug dieser 62 Mio. € (a. a. O.).

Jahr 2021 haben die BBB u. a. darauf hingewiesen, dass es aufgrund des hohen Sanierungsstaus in vielen Bädern zu ungeplanten zeitweisen oder dauerhaften Ausfällen kommen könne.¹⁰⁸ Die BBB schätzten den Sanierungsstau an den von ihnen zu erhaltenden Bädern mit Stand August 2021 auf ca. 400 Mio. €, ohne dass darin die Kosten für Neu-/Ersatzneubauten enthalten seien.¹⁰⁹

Daneben verfügt das Land Berlin über fünf Bäder, die sich in seinem direkten Eigentum befinden und nicht verpachtet sind, aber dennoch von den BBB betrieben werden. Die BBB sind zwar nicht zuständig für Erhalt und Entwicklung der landeseigenen Bäder, sie schätzten den Sanierungsbedarf für die landeseigenen Bäder jedoch auf ca. 75 Mio. €, ohne dass detaillierte Bauzustandsanalysen durchgeführt worden seien.¹¹⁰

Die BBB haben auch den Gesamtfinanzbedarf bis zum Jahr 2030 für alle Bäder (auch die landeseigenen) ermittelt. Dabei haben sie neben der Sanierung auch die Kosten für Neubau, Ersatzneubau, zusätzliche Interimbäder, aber auch für Risiken aus Zustandsverschlechterungen und für bisher nicht geplante Sanierungen berücksichtigt. In der Summe haben sie hierfür im März 2022 einen Betrag von ca. 700 Mio. € angegeben.¹¹¹

2.4.9 Sanierungsstau U-Bahn

- 39 Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz hat im November 2022 im Ausschuss für Mobilität dargelegt, dass sich im Berliner U-Bahn-Netz über Jahrzehnte ein Sanierungsstau angehäuft habe.¹¹² In der Antwort auf eine Schriftliche Anfrage hat die Senatsverwaltung auf Grundlage der Stellungnahme der Berliner Verkehrsbetriebe hierzu eine Kostenschätzung abgegeben. Danach beläuft sich der Sanierungsbedarf im Berliner U-Bahn-Netz und der U-Bahnhöfe auf Basis der aktuellen Vorhabenplanung für den Zeitraum 2023 bis 2035 auf insgesamt ca. 3,532 Mrd. €. ¹¹³

108 vgl. Geschäftsbericht BBB 2021, S. 30

109 vgl. Wortprotokoll des Ausschusses für Sport des Abgeordnetenhauses vom 11. März 2022 (19/4), S. 13

110 vgl. Wortprotokoll des Ausschusses für Sport des Abgeordnetenhauses vom 11. März 2022 (19/4), S. 16 f.

111 vgl. Wortprotokoll des Ausschusses für Sport des Abgeordnetenhauses vom 11. März 2022 (19/4), S. 18

112 vgl. Inhaltsprotokoll des Ausschusses für Mobilität des Abgeordnetenhauses vom 9. November 2022 (19/14), S. 1

113 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz vom 20. Oktober 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/13457), S. 3

2.4.10 Gesamtsumme des zuvor aufgezeigten Sanierungsstaus

- 40 Aus den öffentlich zugänglichen Informationen ergibt sich allein für die zuvor beschriebenen Sachverhalte ein Finanzierungsbedarf zur Auflösung des Sanierungsstaus von insgesamt über 15,8 Mrd. €.

Ansicht 18: Gesamtsumme des zuvor dargestellten Sanierungsstaus (in Mio. €)

Bereich	Sanierungsstau
SILB-Immobilien	4.667
davon:	
Allgemeiner Bestand	545
Gerichte	202
Schulen	638
Polizei	1.555
Feuerwehr	235
Kultur	762
Justizvollzugsanstalten	546
Unterbringung Geflüchteter	183
Brücken	700
Hochschulen (ohne Charité – Universitätsmedizin Berlin)	5.100
Brunnen (Landesbrunnen)	19¹
Sportanlagen der Bezirke	351
Bezirkliche Liegenschaften (Angabe nur für 2 Bezirke)	1.000
Berliner Bäder (ohne Neu-/Ersatzneubauten, einschl. landeseigener Bäder)	475
U-Bahn (Netz und Bahnhöfe)	3.532
Insgesamt	15.844

1 Hierin sind die Investitionsausgaben für 195 neue Brunnen enthalten, da diese in der Berichterstattung nicht separat ausgewiesen sind.

Über weitere Sanierungsbedarfe in erheblichem Umfang hat der Rechnungshof in mehreren Jahresberichten informiert (z. B. für den Bereich der öffentlichen Straßen zuletzt im Jahresbericht 2015, T 60 ff.).

Es fehlt ein zahlenmäßiger Gesamtüberblick über den Sanierungsbedarf im Land Berlin. Der Rechnungshof erwartet daher vom Senat eine strukturierte Erfassung und Fortschreibung des Sanierungsbedarfs insgesamt und davon abgeleitet einen Pfad für dessen mittel- und langfristigen Abbau.

2.5 Einnahmen und Ausgaben 2018 bis 2027

2.5.1 Übersicht

- 41 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2018 bis 2027 dar:

**Ansicht 19: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2018 bis 2027
(in Mio. €)**

Art der Einnahmen und Ausgaben	2018 (Ist)	2020 (Ist)	2022 (Ist 05/2023)	2023 (Plan)	2024 (Plan)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
EINNAHMEN								
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	17.026,9	20.732,3	27.220,1	26.811,7	27.534,0	28.831,0	29.961,0	30.938,0
Länderfinanzausgleich	4.516,1	-86,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2.288,5	2.179,4	1.910,8	2.005,2	2.030,0	2.123,0	2.188,0	2.244,0
Sonstige Einnahmen (ohne Entnahme aus Rücklagen und Entnahme aus Überschüssen und Verrechnungen) ¹	5.508,2	8.644,7	8.291,8	6.332,8	6.302,0	6.391,0	6.314,0	6.434,0
Nettokreditaufnahme	-1.585,8	6.225,0	-473,4	102,5	379,0	379,0	160,0	-88,0
Bereinigte Einnahmen	29.339,7	31.470,4	37.422,7	35.149,7	35.866,0	37.345,0	38.463,0	39.616,0
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	29.294,6	31.448,2	37.392,9	35.125,6	35.853,0	37.332,0	38.452,0	39.606,0
Gesamteinnahmen	29.456,8	40.103,9	41.052,8	39.165,6	39.063,0	40.313,0	39.208,0	40.027,0
AUSGABEN								
Personalausgaben	8.854,4	9.858,4	10.940,8	11.377,0	12.228,0	12.799,0	12.885,0	13.200,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	15.067,6	19.809,8	21.114,4	21.277,2	21.362,0	21.859,0	20.985,0	21.281,0
davon pauschale Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	1.234,7	-348,0	-202,0	667,0	806,0
Investitionsausgaben ²	2.638,5	2.218,0	3.632,6	3.992,7	3.841,4	3.869,3	3.400,0	3.400,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	1.228,8	980,2	965,6	1.080,0	1.180,0	1.330,0	1.500,0	1.630,0
Sonstige Ausgaben (ohne Zuführungen an eigene Rücklagen und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und Verrechnungen) ¹	29,6	35,2	19,3	18,4	17,0	15,0	14,0	14,0
Bereinigte Ausgaben	27.818,9	32.901,6	36.672,7	37.745,3	38.628,4	39.872,3	38.784,0	39.525,0
Primärausgaben² = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	26.590,1	31.921,5	35.707,1	36.665,3	37.448,4	38.542,3	37.284,0	37.895,0
Gesamtausgaben²	29.456,8	40.103,9	41.052,8	39.165,6	39.063,4	40.315,3	39.208,0	40.028,0
Finanzierungssaldo gemäß § 82 Abs. 2 c) LHO	1.523,9	-1.430,1	751,8	-2.595,6	-2.764,4	-2.527,3	-322,0	90,0
Primärsaldo	2.704,6	-473,3	1.685,8	-1.539,7	-1.595,4	-1.210,3	1.168,0	1.711,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611) und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

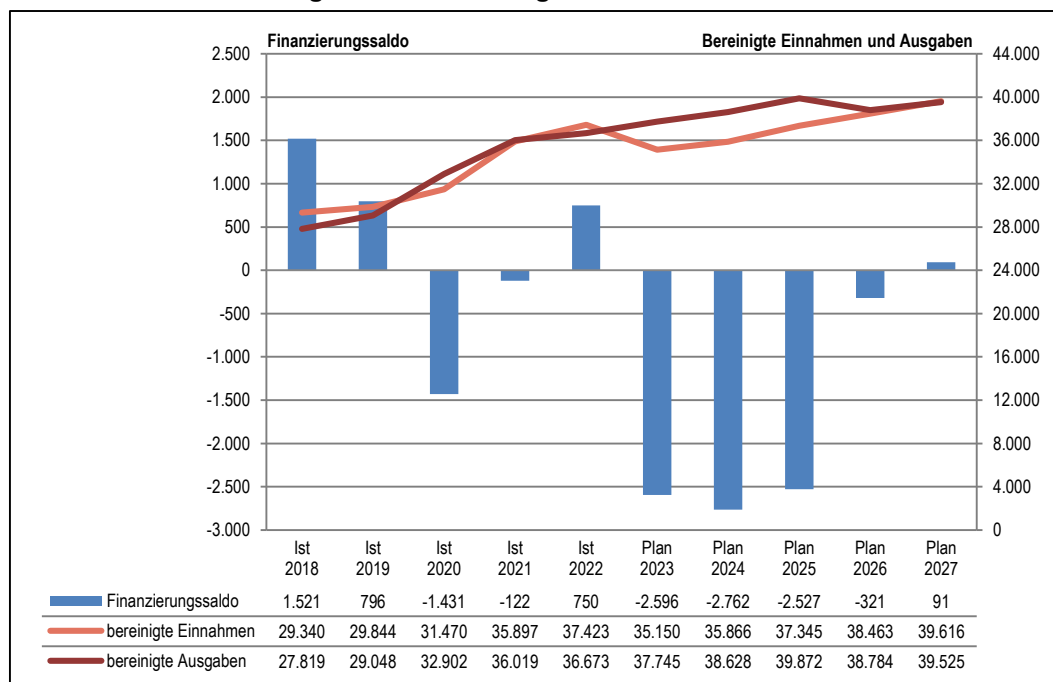
- 1 Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.
- 2 2018 bis 2023 inklusive (geplanter) Zuführung an das SIWA; 2019 auch mit Zuführung an den Schulbau-finanzierungsfonds und die Haushaltsentlastungsrücklage

In der vorstehenden Ansicht wird die Nettokreditaufnahme für das Jahr 2022 mit -473,4 Mio. € ausgewiesen. Dieser Betrag enthält Tilgungen für Kredite am Kreditmarkt (-331 Mio. €)¹¹⁴ und für Ausleihungen bei Sondervermögen, d. h. bei inneren Darlehen, in Höhe von -143 Mio. €¹¹⁵. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrem Bericht zum vorläufigen Jahresabschluss 2022 die Nettokreditaufnahme hingegen mit 0 € angegeben.¹¹⁶ Die Abweichung zur Darstellung des Rechnungshofs resultiert daraus, dass die Senatsverwaltung die o. g. Tilgungen von insgesamt 473,4 Mio. € mit der Aufnahme neuer innerer Darlehen bei Rücklagen¹¹⁷ in gleicher Höhe saldiert hat. Sie ist insofern einer anderen Darstellungsform geschuldet.

2.5.2 Finanzierungs- und Primärsaldo

- 42 In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen den Ausgaben gegenübergestellt, jeweils bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge (vgl. Ansicht 19).

Ansicht 20: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2018 bis 2027



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611) und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

114 Kapitel 2902 Titel 32500

115 Kapitel 2902 Titel 32501

116 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 2, 6 und 8, Anlage 2

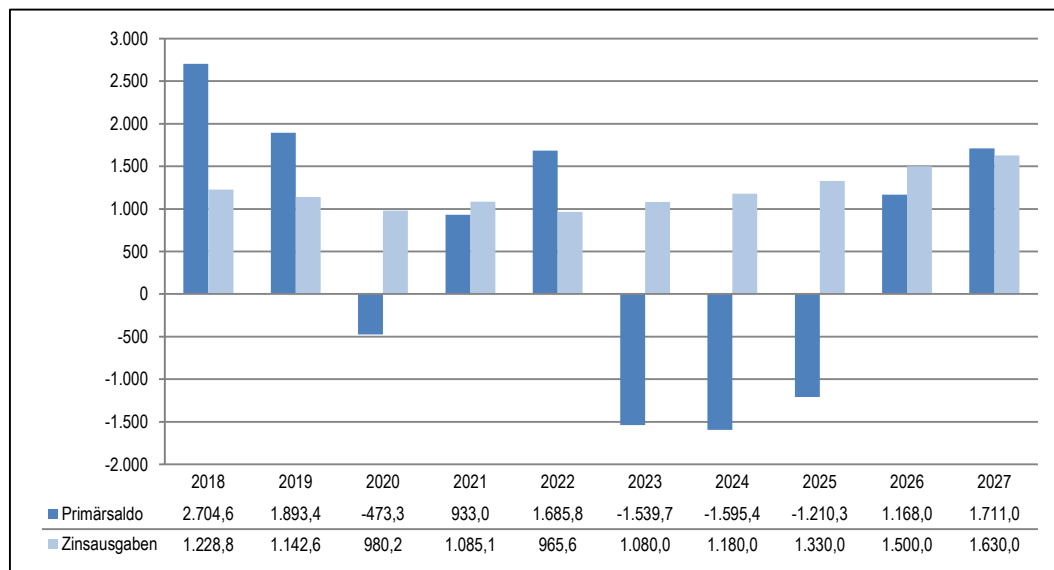
117 Kapitel 2902 Titel 35931

Nach einem hohen Finanzierungsdefizit von 1.430,1 Mio. € im Jahr 2020 fiel im Jahr 2021 das Defizit mit 121,7 Mio. € gering aus. Im Doppelhaushalt 2022/2023 waren bzw. sind für beide Jahre erhebliche Finanzierungsdefizite von 2.321,6 Mio. € und 2.595,6 Mio. € geplant, die insbesondere durch Entnahmen aus Rücklagen ausgeglichen werden soll(t)en. Der vorläufige Jahresabschluss für das Jahr 2022 weist nach der Zuführung an das SIWA von 241,5 Mio. € einen Finanzierungsüberschuss von 751,8 Mio. € aus, der gemäß § 15 Abs. 2 HG 22/23 der Haushaltsentlastungsrücklage zugeführt wurde.¹¹⁸ In der Finanzplanung 2023 bis 2027 sind auch in den Jahren 2024 und 2025 erhebliche Finanzierungsdefizite ausgewiesen. Daher sei eine deutliche Begrenzung des Ausgabenwachstums unabdingbar. Als Strategie werden in der Finanzplanung für die Jahre 2026 und 2027 hierzu „lediglich indikativ für die notwendigen Größenordnungen und in der Sache beispielhaft“ Begrenzungen bzw. Plafonierungen bei den großen Ausgabenaggregaten vorgeschlagen. Die genaue Aufteilung auf einzelne Maßnahmen werde Gegenstand politischer Entscheidungen sein.¹¹⁹ Erst im Jahr 2027 wird Berlin nach der Planung wieder einen Finanzierungsüberschuss erzielen.

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

118 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 18; es ergeben sich geringfügige Rundungsdifferenzen zwischen der Berichterstattung der Senatsverwaltung und der o. g. Ansicht 19

119 Finanzplanung 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 43

Ansicht 21: Primärsaldo und Zinsausgaben in den Jahren 2018 bis 2027 (in Mio. €)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611) und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

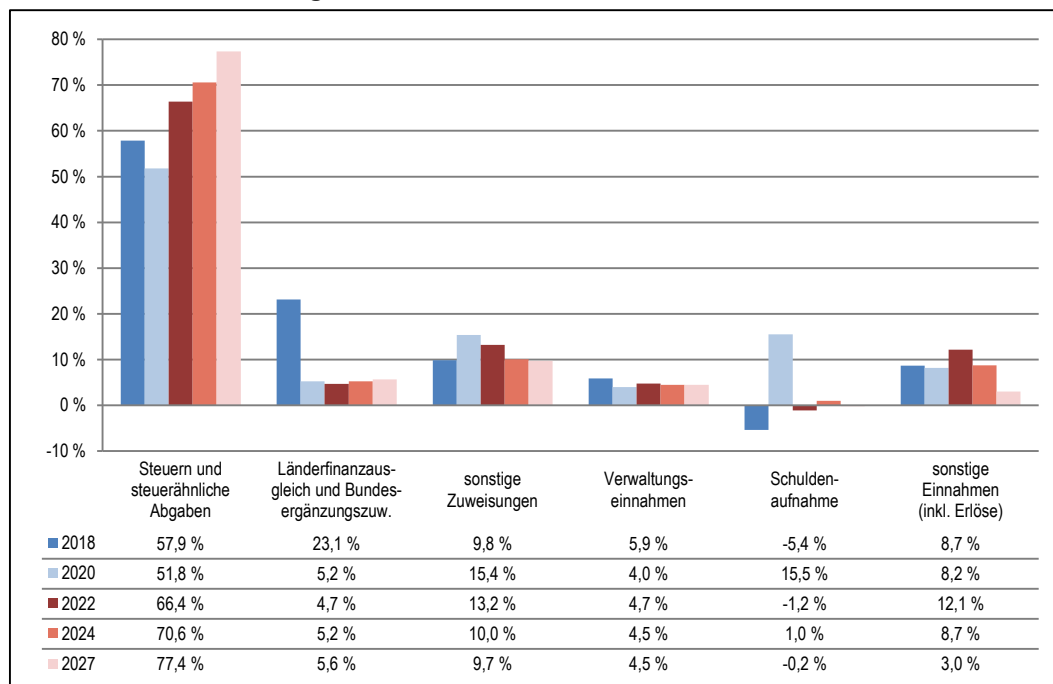
In den Jahren 2018 und 2019 überstieg der Primärüberschuss die Zinsausgaben deutlich. Dies zeigt die gute damalige Einnahmesituation des Landes. Durch die Corona-Pandemie erhöhten sich die Primäreinnahmen und -ausgaben in den Jahren 2020 bis 2022 erheblich. Die Primärausgaben stiegen im Jahr 2020 schneller an als die Primäreinnahmen, obwohl der Bund einen erheblichen Teil der Ausgaben abfederte. Dies führte im Jahr 2020 zu einem Primärdefizit von 473,3 Mio. €. Durch ein höheres Steueraufkommen als zu Beginn der Pandemie erwartet und durch weitere Zuweisungen des Bundes konnte das Land in den Jahren 2021 und 2022 wieder Primärüberschüsse von 933,0 Mio. € bzw. 1.685,8 Mio. € erzielen. Für das Jahr 2023 ist entsprechend dem Haushaltsplan wieder ein negativer Primärsaldo geplant (rd. 1,5 Mrd. €). Nach der Finanzplanung 2023 bis 2027 werden auch für die Jahre 2024 und 2025 erhebliche Primärdefizite erwartet (rd. 1,6 Mrd. € und rd. 1,2 Mrd. €). Hinzu kommt, dass die Zinswende an den Kapitalmärkten zu deutlich steigenden Zinssätzen geführt hat. Dies wird sich zumindest mittelfristig bei neu aufzunehmenden Krediten zur Tilgung der Altschulden in steigenden Zinsausgaben auch beim Land Berlin bemerkbar machen. Fehlende oder niedrige Primärüberschüsse und steigende Zinsen würden den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum deutlich einschränken (vgl. T 12). So wird der für das Jahr 2026 geplante Primärüberschuss die für dieses Jahr geplanten Zinsausgaben nicht abdecken.

2.5.3 Einnahmen

2.5.3.1 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 44 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Einnamemstruktur im Zeitraum 2018 bis 2027 dar:

Ansicht 22: Entwicklung der Einnamemstruktur im Zeitraum 2018 bis 2027



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611) und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

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

Deutlich erkennbar ist auch die pandemiebedingte Strukturverschiebung der Einnahmen in den Jahren 2020 bis 2022. Im Jahr 2020 sorgten neben der hohen Schuldenaufnahme mit einem Anteil von 15,5 % auch die erhöhten sonstigen Zuweisungen mit 15,4 % für einen deutlich gesunkenen Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben mit 51,8 % an den Gesamteinnahmen. Im Jahr 2021 gab es pandemiebedingt nochmals einen weiteren Anstieg des Anteils der sonstigen Zuweisungen auf 17,4 %, aber auch der Anteil der Steuern und steuerähn-

lichen Abgaben von 64,6 % ist gegenüber dem Jahr 2020 nennenswert gestiegen. Im Jahr 2022 sorgten die Soforthilfen des Bundes weiterhin für einen erhöhten Anteil der sonstigen Zuweisungen von 13,2 % an den Gesamteinnahmen. Auch der Anteil der Steuern hat sich weiter auf 66,4 % erhöht. In den Jahren 2021 bis 2023 ist aber auch ein erhöhter Anteil der sonstigen Einnahmen an den Gesamteinnahmen erkennbar. Dies resultiert vorrangig aus den Entnahmen aus den inzwischen zahlreichen Rücklagen des Landes (vgl. T 19). So wurde im Jahr 2022 die in 2019 gebildete Haushaltsentlastungsrücklage (700 Mio. €) vollständig aufgelöst. Weiterhin gab es Entnahmen aus der Pandemierücklage (1.962 Mio. €), aus dem Investitionsförderfonds (34 Mio. €) und aus der Energiekostenrücklage (41 Mio. €). Nach der Finanzplanung 2023 bis 2027 wird sich der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Einnahmen von 70,6 % im Jahr 2024 auf 77,4 % im Jahr 2027 erhöhen. Die sonstigen Zuweisungen werden im Finanzplanungszeitraum mit rd. 10 % ihren üblichen Anteil wieder erreichen. Während die Rücklagen des Landes nach dem Haushaltsplan 2022/2023 bereits bis zum Ende des Jahres 2023 aufgezehrt sein sollten¹²⁰, sieht der Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 dies nun bis zum Ende des Jahres 2025 vor.¹²¹ Gleichzeitig zeigt die Finanzplanung 2023 bis 2027 Möglichkeiten auf, wie durch eine disziplinierte Haushaltsführung in den Haushaltsjahren 2024 und 2025 die geplanten Rücklagenentnahmen reduziert und damit die notwendigen Ausgabenbeschränkungen in den Folgejahren abgemildert werden könnten.¹²²

2.5.3.2 Steuereinnahmen

- 45 Die tatsächlichen Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben waren im Jahr 2022 rd. 910 Mio. € höher als im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023¹²³ veranschlagt. Dieses Einnahmewachstum war stark durch die Effekte der hohen Inflation getrieben, was zu erheblichen Zuwächsen bei der Umsatzsteuer führte. In den Mehreinnahmen durch die Umsatzsteuer sind aber auch aktuelle Rechtsänderungen zu Zahlungen des Bundes an die Länder im Zusammenhang mit den Kosten für Migration und Asyl enthalten, die noch im Dezember 2022 in der Umsatzsteuerverteilung kassenwirksam geworden sind. Gleichzeitig haben sich in Berlin, wie schon in den Vorjahren, auch die Lohn- und Einkommensteuer positiv entwickelt, was die überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung in Berlin widerspiegelt.¹²⁴

120 vgl. Finanzplanung 2022 bis 2026 (Drs 19/0566), S. 37, und Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611, dort Finanzierungsübersichten 2022 und 2023)

121 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 37 f.

122 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 45

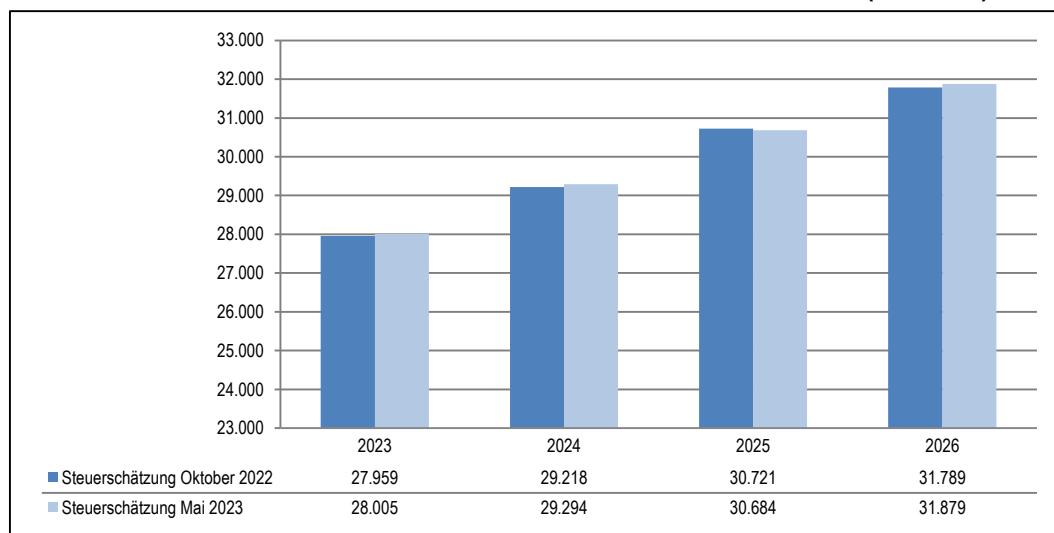
123 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611)

124 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 7

Gegenüber der Steuerschätzung im Oktober 2022 kann Berlin im Gegensatz zu dem bundesweiten negativen Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2023 im Jahr 2023 mit stabilen Steuereinnahmen rechnen. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass Berlin bereits für die Steuerschätzung im Oktober 2022 bevorstehende Steuerrechtsänderungen, die sich noch im Gesetzgebungsverfahren befanden, im Umfang von 588 Mio. € berücksichtigt hatte. Hierzu zählen das Inflationsausgleichsgesetz, mit dem die Folgen der sogenannten kalten Progression gedämpft werden, und das Jahressteuergesetz 2022.¹²⁵ Im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023¹²⁶ wurde dieser Betrag als pauschale Mindereinnahme veranschlagt.¹²⁷

Seit dem Jahr 2020 erfolgt der Finanzkraftausgleich ausschließlich über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Die entsprechenden Einnahmen werden daher als Bestandteil der Umsatzsteuer bei den Steuerschätzungen berücksichtigt. Mit der Berichterstattung über die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung weist die Senatsverwaltung für Finanzen zudem die prognostizierten Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen aus. Die nachfolgende Ansicht veranschaulicht, wie sich die Prognosen über die Entwicklung der Steuereinnahmen (einschließlich Finanzkraftausgleich und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) vom Oktober 2022 bis Mai 2023 verändert haben.

Ansicht 23: Prognosen laut Steuerschätzungen (einschließlich Finanzkraftausgleich und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) im Oktober 2022 und Mai 2023 für die Jahre 2023 bis 2026 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 10. November 2022 und 24. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 19/0024 D und 19/0987 A)

125 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 10. November 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0024 D), S. 4

126 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611)

127 Kapitel 2900 Titel 37201

Für die Jahre bis 2026 wurde unverändert wie schon in den letzten Steuerschätzungen der „Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst“ berücksichtigt, der zu einem erhöhten Umsatzsteueranteil für Berlin von bis zu 33 Mio. € im Jahr führen soll. Weiterhin berücksichtigt ist die aktuelle Beschlusslage von Bund und Ländern zu Zahlungen des Bundes im Zusammenhang mit Asyl und Migration mit Einnahmen von rd. 194 Mio. € im Jahr 2023 und 51 Mio. € ab dem Jahr 2024.¹²⁸

Ansicht 24: Regionalisiertes Ergebnis der Steuerschätzung im Mai 2023 für Berlin für die Jahre 2023 bis 2027 (in Mio. €)

	2023	2024	2025	2026	2027
Steuern laut Steuerschätzung Mai 2023	26.280	27.534	28.831	29.961	30.938
darin berücksichtigt:					
Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst	22	26	31	33	–
Zahlungen des Bundes an die Länder im Zusammenhang mit Asyl und Migration	194	51	51	51	51
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	1.725	1.760	1.853	1.918	1.974
Steuern und Finanzausgleich	28.005	29.294	30.684	31.879	32.912

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0987 A)

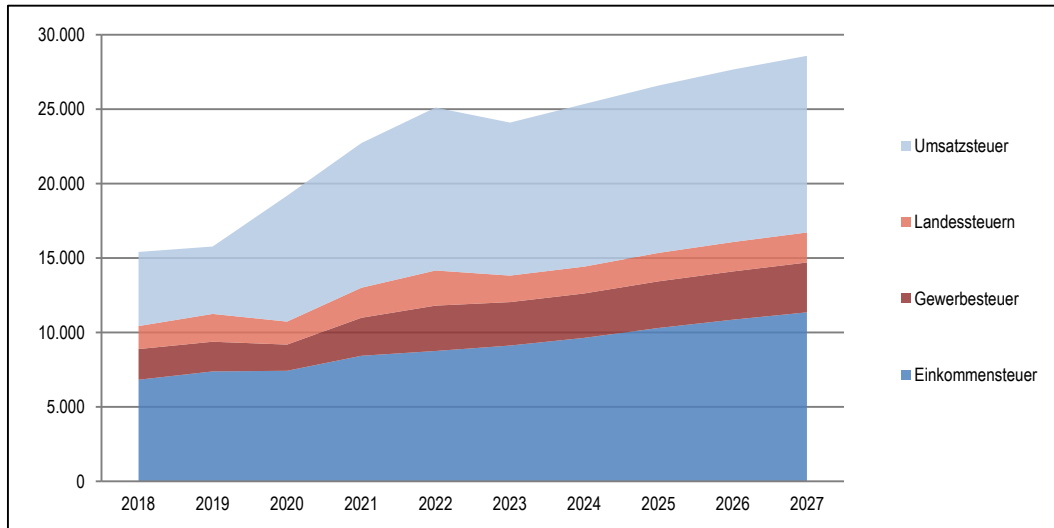
Die Senatsverwaltung für Finanzen erwartet in den nächsten Jahren erhebliche Steuermindereinnahmen aus Rechtsänderungen. Dies betrifft u. a. Maßnahmen, die im Koalitionsvertrag des Bundes vorgesehen sind (Kindergrundsicherung, Steuergutschrift für Alleinerziehende, Superabschreibungsprogramm, mögliche Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer). Diese seien aktuell jedoch noch nicht so belastbar einzuschätzen, um Berücksichtigung zu finden. Auch könnten weitere Entlastungspakete im Zusammenhang mit der Inflation bzw. Maßnahmen im Zusammenhang mit den hohen Energiepreisen hinzutreten. Eine weitere Unsicherheit sei der aktuelle Zensus mit Stichtag 15. Mai 2022, der eines der größten Haushaltsrisiken darstellt. Die Zensusergebnisse werden im März 2024 erwartet. Sie fließen danach zeitnah in die Finanzverteilung von Bund und Ländern ein und haben damit auch erhebliche Auswirkungen auf den Berliner Haushalt. Der fiskalische Zensusseffekt für Berlin sei jedoch vorab grundsätzlich nicht quantifizierbar.¹²⁹

128 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0987 A), S. 2 f.

129 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0987 A), S. 3

- 46 Die Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom Mai 2023 für die Jahre 2018 bis 2027 wie folgt dar:

Ansicht 25: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen im Zeitraum 2018 bis 2027 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021 und im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0987 A); 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

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

Der signifikante Rückgang bei der Umsatzsteuer im Jahr 2023 resultiert aus Steuerrechtsänderungen, wie den Umsatzsteuersatzsenkungen auf Gas und Fernwärme, aber auch aus abrechnungsbedingten Effekten im Finanzkraftausgleich unter den Ländern. Die Senatsverwaltung für Finanzen weist darauf hin, dass aufgrund der sehr starken Steuerentwicklung im Jahr 2022 die aktuellen vorläufigen Zahlungen an Berlin deutlich geringer ausfallen. Allerdings würde hier auf Basis der tatsächlichen Entwicklung regelmäßig nachgesteuert werden.

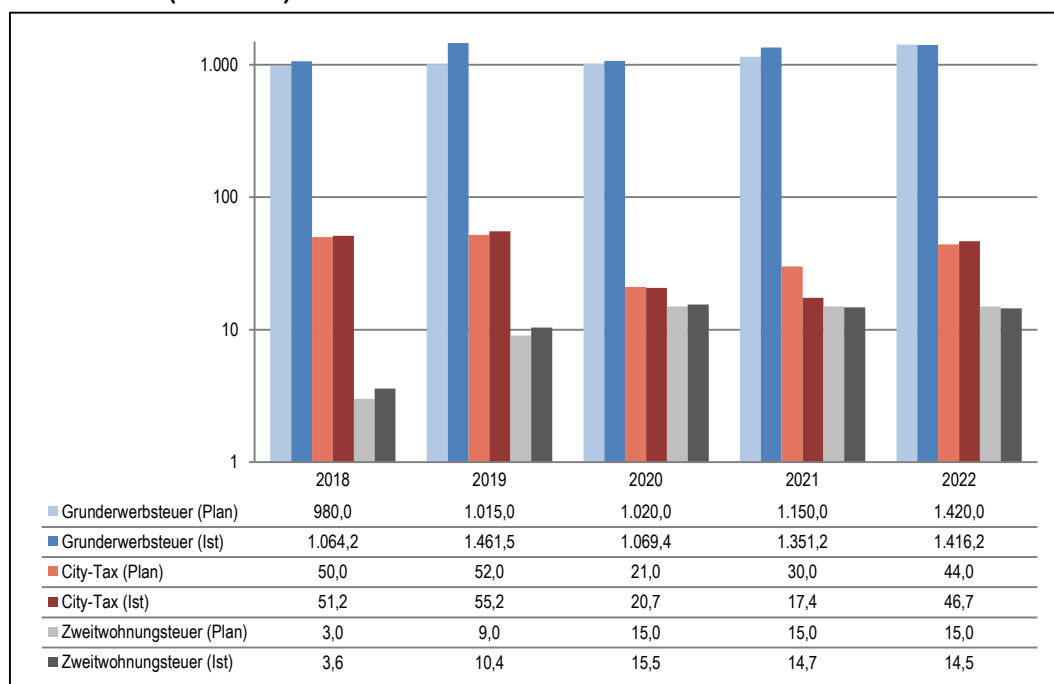
Ebenfalls erkennbar ist ein für das Jahr 2023 prognostizierter Rückgang der Landessteuern. So geht bundesweit – aber auch in Berlin – die Grunderwerbsteuer infolge der schwierigen Marktbedingungen im Immobilienbereich stark zurück.¹³⁰

¹³⁰ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0987 A), S. 5

Bei der City-Tax, die Berlin zur Erhöhung der eigenen Finanzkraft zum 1. Januar 2014 eingeführt hat, konnte im Jahr 2022 mit 46,7 Mio. € die Einnahmehöhe des Vor-Corona-Jahres 2019 mit 55,2 Mio. € noch nicht wieder erreicht werden. Allerdings ist gegenüber den Jahren 2020 und 2021 wieder ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.

Für die Zweitwohnungsteuer wurden ab dem Jahr 2019 höhere Steuereinnahmen als davor veranschlagt. Diese Einnahmen konnten in den vergangenen Jahren mit rd. 15 Mio. € jährlich annähernd erwirtschaftet werden.

Ansicht 26: Entwicklung ausgewählter Landessteuern im Zeitraum 2018 bis 2022 (in Mio. €)

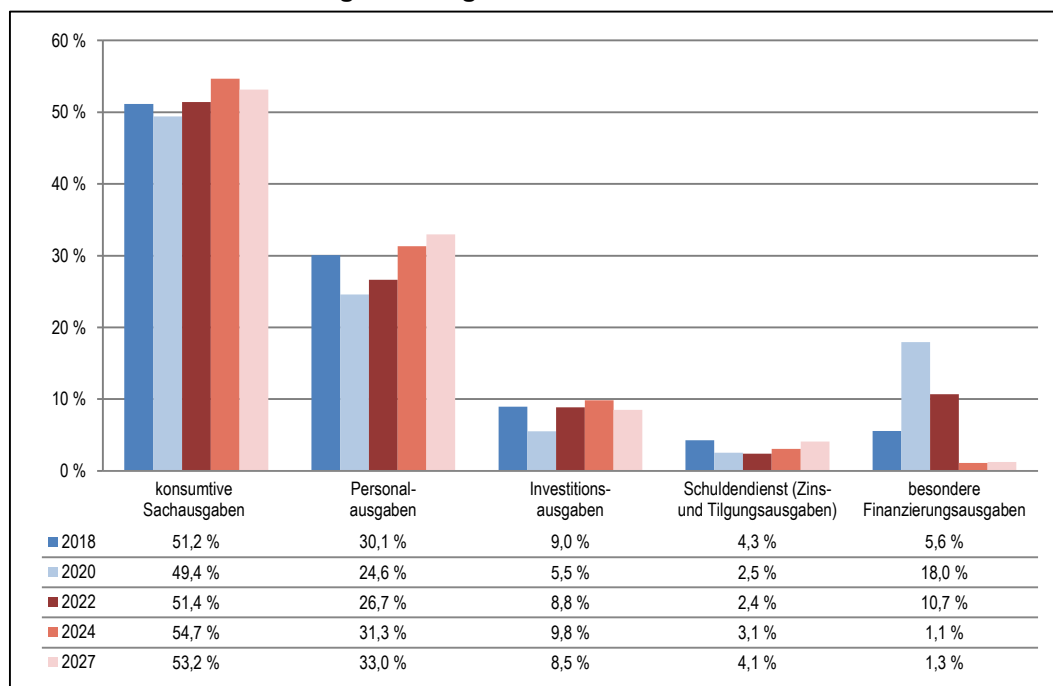


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021 und in den Haushaltsplänen 2018 bis 2022; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

2.5.4 Ausgaben

2.5.4.1 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 47 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Ausgabenstruktur im Zeitraum 2018 bis 2027 dar:

Ansicht 27: Entwicklung der Ausgabenstruktur im Zeitraum 2018 bis 2027


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611) und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2022 hatten die konsumtiven Sachausgaben mit 51,4 %. Auch wenn sie damit in etwa den gleichen Anteil an den Gesamtausgaben wie im Jahr 2018 hatten, sind sie in den Jahren 2018 bis 2022 um 8 % gestiegen. Dies resultiert daraus, dass erhebliche Mittel zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, aber auch für die Unterstützung der Bevölkerung und der Unternehmen, eingesetzt wurden.

Der zweitgrößte Ausgabenblock im Jahr 2022 waren die Personalausgaben mit 26,7 %. Immer noch erhöht ist auch der Anteil der besonderen Finanzierungsausgaben an den Gesamtausgaben mit 10,7 %. Dies resultiert aus den hohen Zuführungen an Rücklagen (vgl. T 19). Der Anteil der besonderen Finanzierungsausgaben soll sich in den kommenden Jahren wieder verringern, sodass der Anteil der anderen Ausgabenblöcke an den Gesamtausgaben in den Folgejahren wieder steigen wird.

Die Investitionsausgaben hatten einen Anteil von 8,8 % an den Gesamtausgaben und entsprachen damit dem gesetzten Schwerpunkt der Regierungspolitik, die haushaltsfinanzierten Investitionen auf 8 % der bereinigten Ausgaben zu versteinigen.

Einen noch immer geringen Anteil an den Gesamtausgaben hatten im Jahr 2022 die Ausgaben für den Schuldendienst mit 2,4 %. Dieser Anteil wird sich in den folgenden Jahren infolge steigender Zinsausgaben erhöhen (vgl. Ansicht 19).

2.5.4.2 Konsumtive Sachausgaben

- 48 Die konsumtiven Sachausgaben setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen.

Ansicht 28: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben im Zeitraum 2018 bis 2027 (in Mio. €)

Art der Ausgaben	2018	2020	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	15.067,6	19.809,8	21.114,4	21.277,2	21.362,0	21.859,0	20.985,0	21.281,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+5,0	+27,2	-1,8	+0,8	+0,4	+2,3	-4,0	+1,4
darunter:								
Sächliche Verwaltungsausgaben	3.342,6	4.173,5	5.417,6	5.531,5	6.045,0	6.6145,0	5.535,0	5.580,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+6,4	+20,4	+6,2	+2,1	+9,3	+1,7	-9,9	+0,8
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	11.725,0	15.636,3	15.696,7	14.511,1	15.665,0	15.916,0	14.783,0	14.895,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+4,6	+29,2	-4,3	-7,6	+8,0	+1,6	-7,1	+0,8
nachrichtlich:								
Transferausgaben der Bezirke¹	6.483,0	6.993,0	7.403,4	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,6	+4,4	+3,0					

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen und der Bezirke in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611) und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

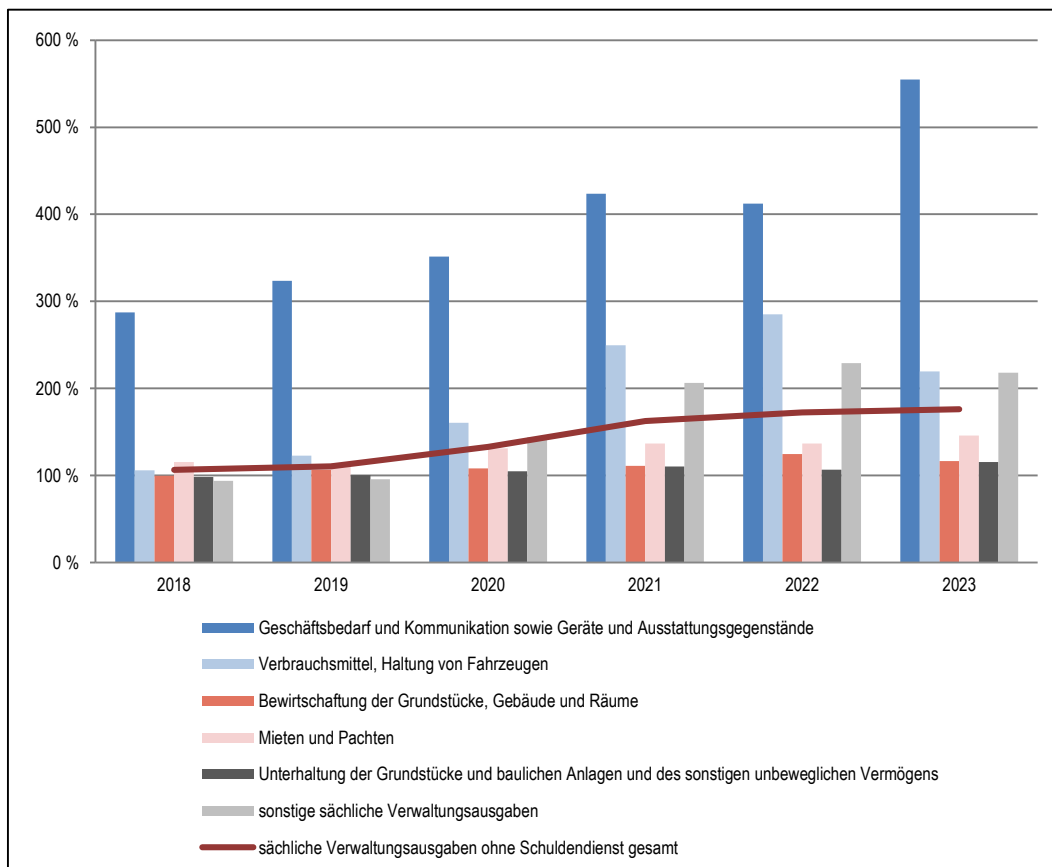
1 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/1652 D, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

Insgesamt ist ein deutlicher Anstieg der konsumtiven Sachausgaben in den Jahren 2020 bis 2023 gegenüber den Vor-Corona-Jahren erkennbar. Obwohl auch im Jahr 2022 vom Bund zusätzliche Mittel zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie geflossen sind, nahm der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an den konsumtiven Sachausgaben gegenüber dem Jahr 2021 ab. Gleichzeitig erhöht sich der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich von 22,2 % in 2018 auf geplante 26,0 % in 2023. Aus der Ansicht 29 ist erkennbar, dass der Anstieg der sächlichen Verwaltungsausgaben vor allem auf höheren Kosten beruht für

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

Während die Ausgaben für Verbrauchsmittel sowie sonstige sächliche Verwaltungsausgaben im Jahr 2023 nach den Planungen wieder sinken, soll sich der Aufwuchs der Kosten für Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte und Ausstattungsgegenstände verstetigen. Die Mittel für die Digitalisierung der Berliner Verwaltung sollen mit dem Haushalt 2024/2025 gegenüber dem Ansatz 2023 jeweils um rd. 43 Mio. € erhöht werden. Ziele sind u. a. die Erhöhung der IKT-Sicherheit, die technische Ertüchtigung der Behörden und die Umsetzung der One-Device-Strategie zum weiteren Ausbau der ortsunabhängigen Arbeitsfähigkeit der Berliner Verwaltung. Dafür sollen den Behörden insgesamt rd. 20 Mio. € mehr als in den Vorjahren zur Verfügung gestellt werden. Die Umsetzung des Projektes zur Einführung der elektronischen Akte und die Zentralisierung der IKT-Betriebes (OneIT@Berlin) der Berliner Verwaltung sollen dabei weiterhin im Mittelpunkt stehen.¹³¹

Ansicht 29: Wachstumsraten der sächlichen Verwaltungsausgaben im Zeitraum 2018 bis 2023

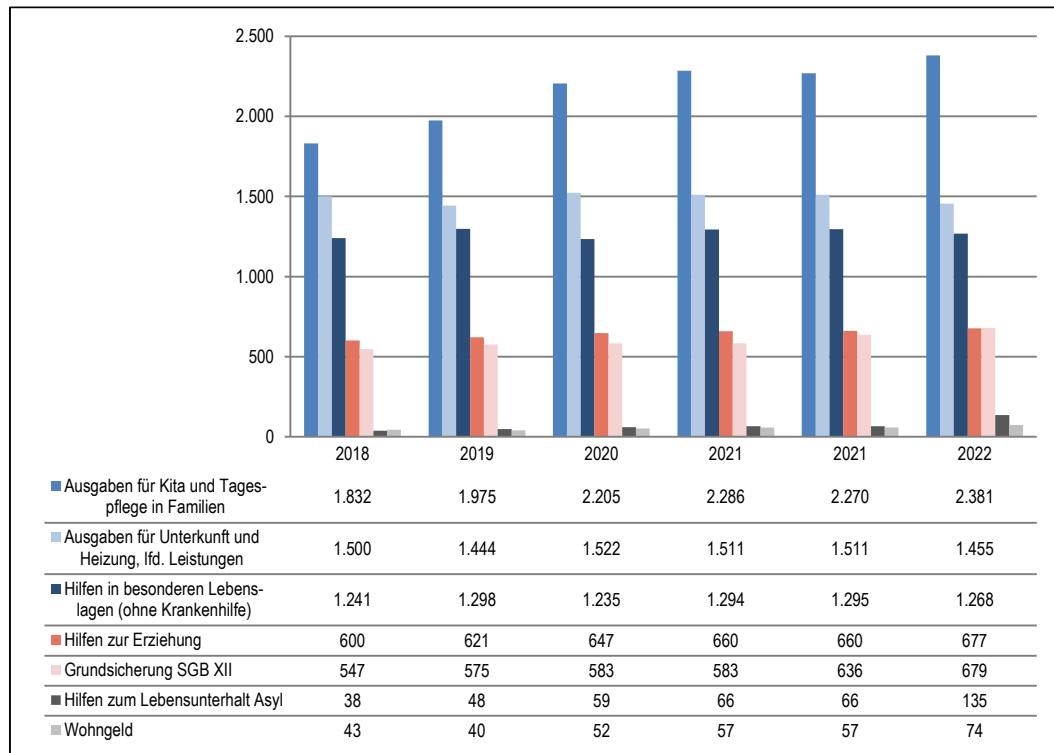


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021 und im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611); 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

131 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drs 19/1100), S. 24

- 49 Einen bedeutenden Anteil an den konsumtiven Sachausgaben hatten mit 35,1 % auch im Jahr 2022 die Transferausgaben der Bezirke. Nach einem Anstieg der Transferausgaben um rd. 300 Mio. € im Jahr 2020 sind sie in den Jahren 2021 und 2022 um weitere rd. 200 Mio. € pro Jahr gestiegen. Die für 2022 veranschlagten Haushaltsplanansätze wurden um rd. 85 Mio. € überschritten.¹³²

Ansicht 30: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben der Bezirke im Zeitraum 2018 bis 2022 (in Mio. €)¹



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/1652 D, 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0122 A); 2022: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

- 1 Angaben zur Hilfe zum Lebensunterhalt Asyl aus der Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Transferausgaben maßgeblich von dem kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung geprägt sind. Die Gründe dafür liegen in den immer weiter steigenden Fallzahlen, verstärkt durch die Betreuung der geflüchteten Kinder aus der Ukraine. Aber auch die kontinuierlichen Anpassungen der Personal- und Sachkosten an die Tarif- bzw. allgemeine Kostenentwicklung verstärken diese Entwicklung.¹³³ Die Ausgaben für Grundsicherung nach SGB XII sowie für Wohngeld sind seit dem Jahr 2018 ebenfalls deutlich angestiegen. Im Jahr 2022 resultiert der Anstieg der Grundsicherung nach SGB XII aus der Einmalzahlung des Heizkostenzuschusses im Juni des

¹³² vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Dezember 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0495 B), S. 9, sowie Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

¹³³ vgl. rote Nr. 19/0495 B, S. 9

Jahres sowie aus der Überführung des anspruchsberechtigten Personenkreises der Geflüchteten aus der Ukraine in die Grundsicherung. Auch wenn das Wohngeld im Jahr 2022 mit 74 Mio. € einen eher geringen Anteil an den Transferkosten hatte, so ist die Überschreitung des geplanten Haushaltsansatzes um 20 Mio. € (rd. 37 %) doch erwähnenswert. Sie resultierte aus den Energiekostensteigerungen, die sich in höheren Nachzahlungen und höheren Abschlagszahlungen an die Berechtigten manifestierten.¹³⁴ Für die Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach SGB II hatte die Senatsverwaltung für Finanzen noch im Dezember 2022 eine Überschreitung der Planansätze erwartet. Sie rechnete wegen der Übertragung der Zuständigkeit für die Versorgung einer Vielzahl von Geflüchteten aus der Ukraine seit dem 1. Juni 2022 auf die Jobcenter mit erheblich steigenden Fallzahlen.¹³⁵ Nach der Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin sind die tatsächlichen Ausgaben jedoch mit rd. 1,5 Mrd. unterhalb der Ansätze geblieben. Wieder deutlich erhöht in den letzten Jahren haben sich die Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie sind von rd. 38 Mio. € im Jahr 2018 auf rd. 135 Mio. € im Jahr 2022 gestiegen und haben sich damit mehr als verdreifacht.

2.5.4.3 Ausgaben im Zusammenhang mit der Fluchtbewegung (Ukraine)

- 50 Zur Abbildung der durch die Versorgung und Unterbringung der Geflüchteten aus der Ukraine entstandenen und weiter entstehenden Ausgaben wurde im Haushaltsplan 2022/2023 ein neues Kapitel 2931 – Landesweite Aufgaben im Zusammenhang mit der Fluchtbewegung (Ukraine) – eingerichtet. Hier wurden für das Jahr 2022 Verstärkungs- und Verfügungsmittel von rd. 655 Mio. € als Vorsorge für erwartete höhere Ausgaben veranschlagt.¹³⁶ Rund 159 Mio. € der Verstärkungsmittel wurden entsprechend der verbindlichen Erläuterung des Titels zu den Kopfkapiteln der Einzelpläne bzw. zum Kapitel 2729 umgesetzt. Die Mittel bei Kapitel 2729 können auch als Ausgleich für notwendige Basiskorrekturen der Globalsummenzuweisung der Bezirke für höhere Ausgaben im Zusammenhang mit der Fluchtbewegung aus der Ukraine dienen.

Darüber hinaus wurden pauschale Mehreinnahmen von 284 Mio. € für die erwartete Erstattung des Bundes veranschlagt. Wie die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem Bericht zum vorläufigen Jahresabschluss 2022 darlegt, war diese Vorsorge insgesamt ausreichend für die Ausgaben für das Drehkreuz in Tegel mit allen weiteren Kosten im Umfeld und den weiteren Ausgaben in den dafür vorgesehenen Regelsystemen.¹³⁷

134 vgl. rote Nr. 19/0495 B, S. 10

135 vgl. rote Nr. 19/0495 B, S. 10

136 Kapitel 2931 Titel 97110 und 97120

137 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 13

Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hatte die Senatsverwaltung für Finanzen im März 2022 gebeten, eine pauschalierte Übersicht der flüchtlingsbedingten/zuwanderungsbedingten Ausgaben einzelplanübergreifend aufzuliefern.¹³⁸ Die Senatsverwaltung berichtete dem Hauptausschuss im Mai 2022, dass zur Ermittlung der laufenden Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung für Kriegsgeflüchtete aus der Ukraine seit dem 25. März 2022 ein kamerales Monitoring über ein gesondertes Unterkonto (777) sowie eine gesonderte Auswertung (insbesondere der Transferausgaben) vorbereitet seien. Über die Auswertung dieses Unterkontos und das Monitoring auf Ebene der Kapitel werde dem Hauptausschuss regelmäßig berichtet.¹³⁹ Eine entsprechende Berichterstattung gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhaus lag nicht vor. In ihrem Bericht zum vorläufigen Jahresabschluss 2022 vom 15. Mai 2023 hat die Senatsverwaltung für Finanzen zwar die entsprechenden Planzahlen dargestellt, aber keine Angaben über die Höhe der Ist-Ausgaben für diese Zwecke gemacht.¹⁴⁰ Erst mit Schreiben vom 15. August 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses stellte die Senatsverwaltung für Finanzen auch Ist-Zahlen für das Jahr 2022 über die Kosten für Migration und Fluchtunterbringung dar. Aus diesem Schreiben ergeben sich Transferausgaben für Geflüchtete aus der Ukraine von 161 Mio. €. Die Zuweisung des Bundes hierfür betrug 110 Mio. €. Darüber hinaus wurden über das auf die Fluchtbewegung aus der Ukraine bezogene kamerale Monitoring einzelplanübergreifend einschließlich der bezirklichen Leistungen Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von geflüchteten Menschen aus der Ukraine in Höhe von ca. 356 Mio. € ermittelt. Darin sind u. a. auch Ausgaben im Zusammenhang mit dem Drehkreuz auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Tegel und allgemeine Verwaltungsausgaben erfasst.¹⁴¹

Das Land Berlin hat im Jahr 2022 erhebliche Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Kriegsgeflüchteten aus der Ukraine geleistet. Da die Unterstützungsleistungen für die Geflüchteten auch weiterhin zu leisten sind, erwartet der Rechnungshof, dass der Senat die hierfür anfallenden Mehrausgaben in ihrer Art und Höhe transparent und so umfassend wie möglich darstellt und dem Hauptausschuss dazu regelmäßig berichtet wird.

138 vgl. Beschlussprotokoll des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 16. März 2022 (19/5), S. 9 zu TOP 6 A

139 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Mai 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0280), S. 3

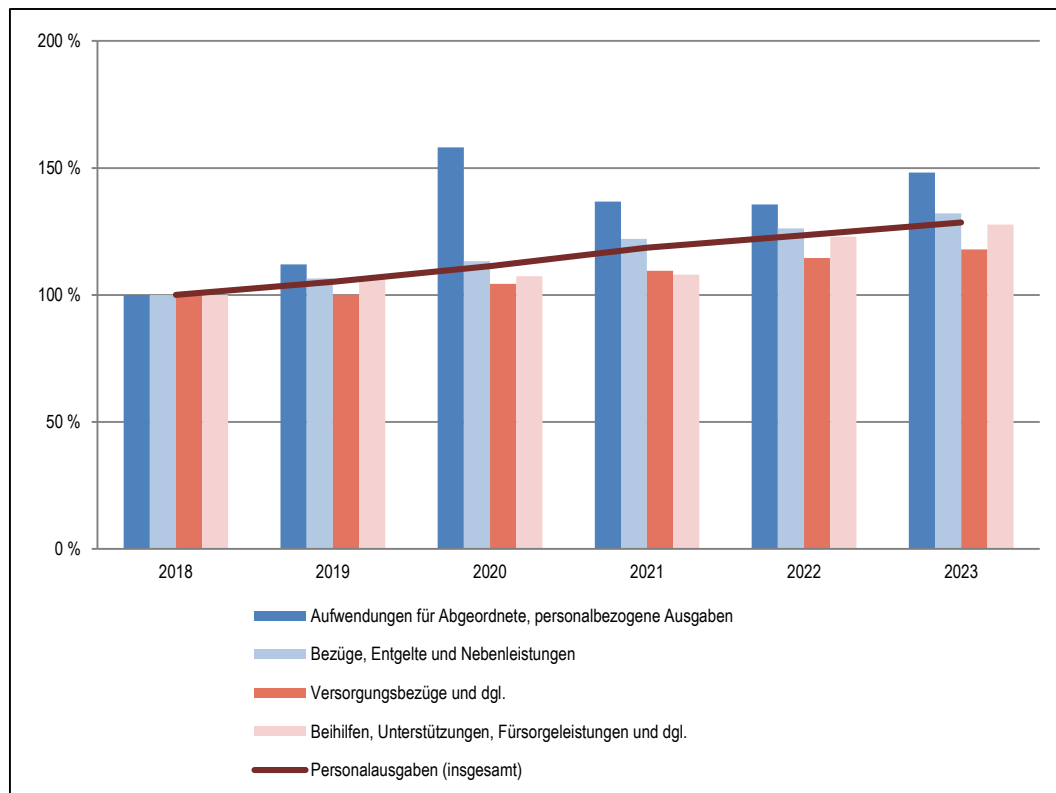
140 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 13

141 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. August 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1123), S. 3 f.

2.5.4.4 Personalausgaben

- 51 Die Personalausgaben in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2022 mit 26,7 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 27). In den Jahren 2018 bis 2022 erhöhten sich die Personalausgaben von rd. 8.854 Mio. € auf rd. 10.941 Mio. €. Die Personalausgaben sind damit um 23,6 % angestiegen. Nach der Planung sollen sie im Jahr 2023 mit rd. 11.377 Mio. € um 28,5 % über den Ausgaben des Jahres 2018 liegen. Auch in den kommenden Jahren wird es wegen des immer noch steigenden Umfangs des Aufgaben- und Fallzahlenvolumens, vor allem im Bereich der Berliner Schulen, aber auch in den bürgernahen Bereichen der Berliner Bezirke und der Hauptverwaltung, zu einem moderaten Anstieg des Personalbestandes und damit der Personalausgaben kommen.¹⁴² In der Finanzplanung 2023 bis 2027 ist ein Anstieg von 12.228 Mio. € (2024) auf 13.200 Mio. € (2027) vorgesehen (vgl. Ansicht 19).

Ansicht 31: Wachstumsraten der Personalausgaben im Zeitraum 2018 bis 2023



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021 und im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611); 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

142 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drs 19/1100), S. 23

Auch wenn die Wachstumsrate der Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige und personalbezogene Ausgaben in den Jahren 2018 bis 2023 in der vorstehenden Ansicht am augenfälligsten ist, sind sie wegen ihres geringen Anteils von unter 1 % für das Wachstum der Personalausgaben insgesamt kaum von Bedeutung. Dieses wird vielmehr maßgeblich durch Bezüge, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt, denn deren Anteil an den Personalausgaben beläuft sich im Jahr 2022 auf rd. 94 %. Nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen wurden die Ansätze für die Personalausgaben im Jahr 2022 insgesamt um 82 Mio. € unterschritten, davon u. a. 50 Mio. € bei den Bezügen, Entgelten und Nebenleistungen, 23 Mio. € bei den Ausbildungsmitteln und 11 Mio. € bei den Versorgungsausgaben.¹⁴³ Die Senatsverwaltung beschreibt diese Ansatzunterschreitung wegen der Gesamtausgaben für Personal von rd. 11 Mrd. € als „nahezu eine Punktlandung“. Zwar erscheint die Nichtausschöpfung der veranschlagten Personalmittel vor diesem Hintergrund tatsächlich als sehr gering. Dennoch verbirgt sich dahinter auch die Problematik unbesetzter Stellen, auf deren steigenden Anteil der Rechnungshof in T 29 ausführlich eingeht.

Die Ansätze der Versorgungsbezüge wurden im Jahr 2022 zwar unterschritten, stiegen jedoch von 2018 bis 2022 um 14,5 %. Laut der Prognosen des Versorgungsberichts 2023 steigt die Zahl der Versorgungsfälle auch in den kommenden Jahren kontinuierlich an. Den höchsten Stand an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern wird es voraussichtlich im Jahr 2031 geben.¹⁴⁴ Nachdem für die Jahre 2020 und 2021 die Zahlungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ ausgesetzt waren, erfolgte für 2022 wieder eine Zahlung von 80,5 Mio. €. ¹⁴⁵ Dies entspricht der Höhe des im Versorgungsrücklagegesetz in der Fassung vom 10. Februar 2023 festgelegten Mindestbetrages. Zukünftig sollen wegen der Verbeamtung von Lehrkräften weitere Zuführungen erfolgen.¹⁴⁶

Nach mäßigen Anstiegen der Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen in den Jahren 2018 bis 2021 sind diese im Jahr 2022 deutlich um 13,9 % angestiegen. Dieser Anstieg resultiert aus den zunehmenden Fallzahlen, aber auch aus den steigenden Kosten im Gesundheitswesen. Im Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 geht die Senatsverwaltung für Finanzen von steigenden Ausgaben von durchschnittlich 50 Mio. € jährlich aus.¹⁴⁷

143 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 9

144 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. August 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1095), S. 28

145 elektronische Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft des Jahres 2022, Abschluss 2022 (Buchungsstellen 2940/42400 und 2940/42401)

146 vgl. § 6 Abs. 1 und 2 Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Berlin (Versorgungsrücklagegesetz), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10. Februar 2023 (GVBl. S. 66)

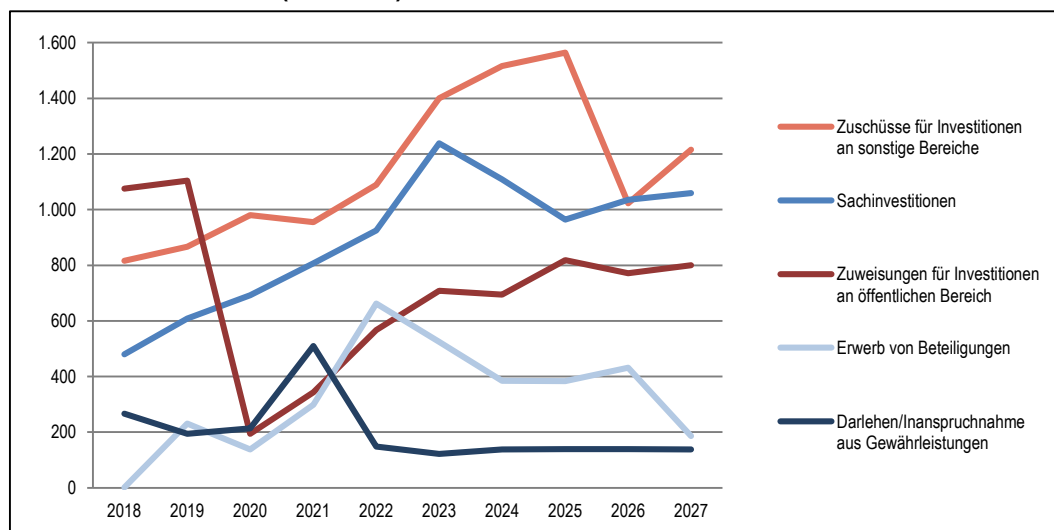
147 vgl. Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drs 19/1100), S. 24

2.5.4.5 Entwicklung der Investitionsausgaben im Kernhaushalt

- 52 Die Investitionsausgaben erhöhten sich von 2.638,5 Mio. € im Jahr 2018 auf 3.632,6 Mio. € im Jahr 2022 und hatten damit einen Anteil von 8,8 % an den Gesamtausgaben.

Für die Jahre 2024 bis 2027 sieht die Finanzplanung 2023 bis 2027 eine Plafonierung der Investitionsausgaben auf 3,4 Mrd. € jährlich vor. Dies soll u. a. mit Hilfe pauschaler Minderausgaben erreicht werden. Trotz der Plafonierung würde die Investitionsquote immer noch 9 % der bereinigten Ausgaben betragen.¹⁴⁸ Darüber hinaus wäre zu berücksichtigen, dass Investitionen auch durch den Einsatz von Mitteln aus dem SIWA und dem geplanten Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ getätigt werden.¹⁴⁹

Ansicht 32: Entwicklung einzelner Investitionsausgaben im Zeitraum 2018 bis 2027 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611) und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2022: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 10. Mai 2023

Deutlich erkennbar ist eine tendenzielle Zunahme der Sachinvestitionen in den Jahren 2018 bis 2022. Zu den Sachinvestitionen zählen die Maßnahmen des Hoch- und des Tiefbaus sowie der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen. Wie schon in den Vorjahren unterschreiten jedoch auch im Jahr 2022 die Ist-Ausgaben im Bereich des Hoch- und des Tiefbaus (711,9 Mio. €) die Planansätze (879,3 Mio. €). Die bei der Mittelbewirtschaftung bereits erkannte Unterschreitung begründete die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem Statusbericht vom Dezember 2022 mit dem Zeitverzug infolge der vorläufigen Haus-

148 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 44

149 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 45

haltsführung in der etatlosen Zeit bis Anfang Juli 2022.¹⁵⁰ Gleichwohl sei ein Teil der Bauausgaben durch Baukostensteigerungen bedingt.¹⁵¹

Auch für das Jahr 2023 ist noch eine Zunahme der Sachinvestitionen geplant. Für die Folgejahre würde die Plafonierung der Investitionsausgaben auch zu einer Verringerung der Sachinvestitionen führen.¹⁵²

Die stetig wachsenden Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich sind, neben den Ausgaben für diverse Infrastrukturmaßnahmen, u. a. auch durch die Zuführungen an das SIWA geprägt. Im Jahr 2022 hatten sie einen Umfang von insgesamt 381,7 Mio. € (vgl. T 53).

Der deutliche Anstieg der Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche resultiert maßgeblich aus den Zuführungen an die Landesunternehmen (vgl. T 15).

2.5.4.6 Investitionen des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)

- 53 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses fristgemäß die Rechnungslegung für das Sondervermögen zum 31. Dezember 2022 vorgelegt.¹⁵³ Danach belief sich zu Beginn des Jahres 2022 das Vermögen des SIWA auf 1,8 Mrd. €.

Gemäß § 15 Abs. 2 HG 22/23 werden aus dem Haushalt nicht verbrauchte Mittel bis zu einer Höhe von 750 Mio. € der Haushaltsentlastungsrücklage zugeführt. Den Betrag von 750 Mio. € übersteigende Überschüsse werden dem SIWA zugeführt. Aufgrund des im Jahr 2022 erzielten Überschusses von rd. 992 Mio. € ist an das SIWA – noch zugunsten des Haushaltsjahres 2022 – eine Regelzuführung von 241,5 Mio. € geleistet worden. Daneben gab es (teilweise planmäßige) Sonderzuführungen aus Kostenbeteiligungen bei einzelnen Maßnahmen von insgesamt rd. 140 Mio. €. Insgesamt beliefen sich damit die Einnahmen des SIWA im Jahr 2022 – ohne den Übertrag aus dem Vorjahr – auf 381,7 Mio. €. Seit der Gründung des SIWA wurden diesem somit insgesamt 4,3 Mrd. €¹⁵⁴ zugeführt.

150 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Dezember 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0495 B), S. 6 f.

151 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Mai 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0832 A), S. 14

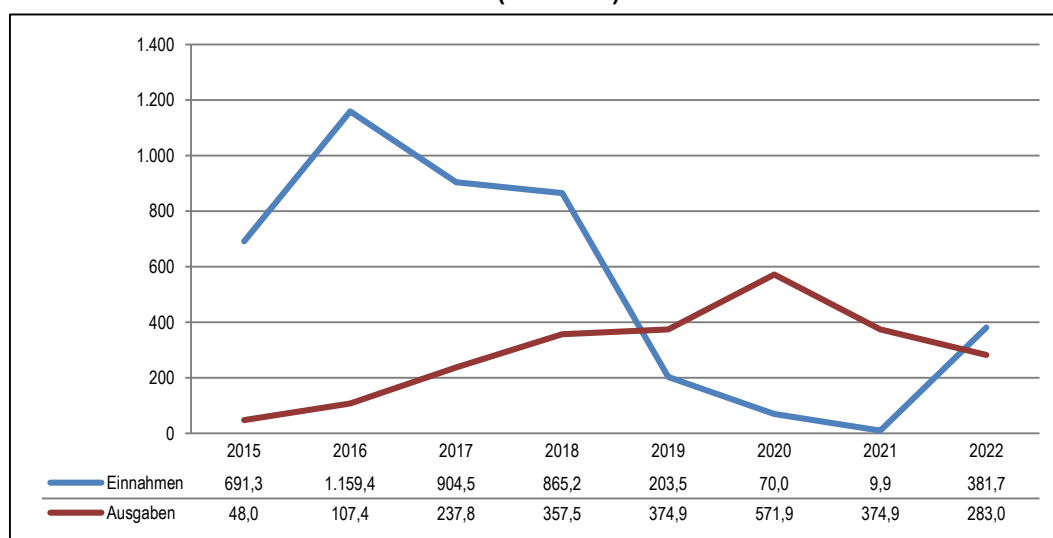
152 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 47

153 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. März 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0932)

154 Summe der Ist-Zuführungen in den Jahren 2015 bis 2022 (4.612.595.677,47 €) abzüglich Zu- und Abführungen für den Nachhaltigkeitsfonds (+/-327.000.000 €) in den Jahren 2017, 2019 und 2021

Die maßnahmenbezogenen Ausgaben¹⁵⁵ des Jahres 2022 betragen 283 Mio. €; sie lagen deutlich unter dem Ausgabeniveau der letzten Jahre. Der im Jahr 2021 begonnene Abwärtstrend der Ausgaben setzte sich damit fort. Dies dürfte auch eine Folge der Pandemie und des Angriffskriegs auf die Ukraine sein. Dennoch erneuert der Rechnungshof seine Erwartung aus den Jahresberichten 2020 (T 33) und 2022 (T 46), dass der Senat die zügige Inanspruchnahme der Investitionsmittel des SIWA im Blick behält. Sofern die mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 veranschlagten Ausgaben des SIWA von 392 Mio. € (2024) und 473 Mio. € (2025)¹⁵⁶ erreicht würden, wäre dies ein deutlicher Aufwärtstrend.

Ansicht 33: Einnahmen¹ und Ausgaben der Hauptgruppen 5 bis 8 des SIWA in den Jahren 2015 bis 2022 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung SIWA zum jeweiligen Jahresende, rote Nrn. 17/2650 C, 18/0256 C, 18/0256 G, 18/0256 H, 18/2683 B, 18/3472, 19/0220 und 19/0932)

1 Einnahmen der Jahre 2017, 2019 und 2021 jeweils ohne Zuführungen bzw. Abführung Nachhaltigkeitsfonds (insgesamt +/-327 Mio. €), Einnahmen jeweils ohne Überträge aus dem Vorjahr und Ausgaben ohne Überträge in das Folgejahr

Der Anteil der Ausgaben zur Investitionsförderung (Hauptgruppe 8) belief sich – wie im Vorjahr – auf 69 %, die Anteile für die investiven Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) auf rd. 30 % und für die sächlichen Verwaltungsausgaben mit Investitionsbezug (Hauptgruppe 5) auf rd. 0,4 %.

Die Gesamtausgaben des SIWA seit dem Jahr 2015 beliefen sich damit auf 2,4 Mrd. € und das Vermögen belief sich zum 31. Dezember 2022 auf 1,9 Mrd. €.

155 Ausgaben der Hauptgruppen 5 bis 8

156 Kapitel 2910 Titel 88401 – Übersicht über den Haushaltsplan für das SIWA; nur maßnahmenbezogene Ausgaben ohne Überträge ins Folgejahr

- 54 Bereits mehrfach hat der Rechnungshof inkonsistente Daten und eine fehlerhafte Berichterstattung über das SIWA – insbesondere in den Controllingberichten und Controllinglisten – gegenüber dem Hauptausschuss beanstandet (zuletzt Jahresbericht 2020, T 44).

Die vom Senat seinerzeit zugesagte Qualitätskontrolle¹⁵⁷ war nur bedingt erfolgreich. So wichen die Angaben zu einzelnen Maßnahmen in den Controllinglisten zum 30. Juni 2022 und 31. Dezember 2022 teilweise von denen in den Haushaltsplänen mit gleichem Datenstand ab. Darüber hinaus waren in beiden Controllinglisten Summenfehler festzustellen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen jeweils hierauf hingewiesen und um Korrektur gebeten. Zugleich regte er an, dass insbesondere finanziell bedeutsame Veränderungen in der Controllingliste unter Nennung der dazugehörigen Schreiben (roten Nummern) erläutert werden. Damit würde dem Informationsbedürfnis des Abgeordnetenhauses noch besser entsprochen werden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zugesagt, die Fehler in der nächsten Controllingliste zu korrigieren und künftig verstärkt Quersummenvergleiche durchzuführen. Die erläuternden Eintragungen in der Controllingliste seien hauptsächlich durch die portfolioführenden Stellen generiert; diese Eintragungen wolle sie künftig stärker kontrollieren, um wichtige Informationen vorzuhalten.

2.5.5 Jahresabschlüsse der Bezirke sowie Sanierungskonzept des Bezirks Steglitz-Zehlendorf

- 55 Die Bezirke finanzieren ihre Aufgaben maßgeblich aus den Globalzuweisungen, aus eigenen Einnahmen sowie aus positiven Ergebnissen der Vorjahre.¹⁵⁸ Im Rahmen der Haushaltswirtschaft werden die Globalzuweisungen an die Bezirke im Laufe des Haushaltsjahres oder zum Jahresabschluss korrigiert, wenn sich die bei deren Berechnung unterstellten Grundannahmen wesentlich verändert haben und sie bei rechtzeitiger Kenntnis dieser Umstände anders berechnet worden wären (Basiskorrektur).¹⁵⁹ Nach Berücksichtigung der Basiskorrektur ergeben sich die Jahresergebnisse der Bezirke.

Bisher erfolgte der Übertrag der Jahresergebnisse der Bezirke in voller Höhe im übernächsten Jahr.¹⁶⁰ Mit § 12 HG 22/23 wurde eine gegenüber bisherigen Haushaltsgesetzen neue Regelung aufgenommen. Danach bilden die Bezirke (künftig) eine Ergebnissrücklage aus positiven Jahresergebnissen, die überjährig für Entnahmen zur Verfügung steht. Negative Jahresergebnisse sind durch Ent-

157 vgl. Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2020 (Drs 18/3291), S. 68 f.

158 vgl. § 26a Abs. 1 Satz 2 LHO

159 Nr. 9.1 AV § 26a LHO

160 vgl. Nr. 4.3.2 AV § 76 LHO

nahmen aus dieser Rücklage auszugleichen.¹⁶¹ Das neue Verfahren biete gegenüber dem bisherigen mehrere Vorteile¹⁶²:

- Veranschlagung von Entnahmen aus der Rücklage nach Bedarf (und nicht im übernächsten Jahr in genauer Höhe der Rücklagenzuführung)
- Gesamthöhe bezirklicher Guthaben aus Rücklagenbestand sofort erkennbar (bisher erforderliche Betrachtung mehrerer Haushaltsjahre entfällt)
- Ergebn isrücklage steht bereits im nächsten oder in Folgejahren zur Verfügung

Bezogen auf den Gesamthaushalt des Landes verschlechtern bzw. verbessern Zuführungen an und Entnahmen aus der Ergebn isrücklage die strukturelle Nettokreditaufnahme. Durch die Zuführung an die Ergebn isrücklage steht ein isolierter Jahresüberschuss der Bezirke zudem nicht mehr für andere Zwecke des Gesamthaushalts (z. B. zur Schuldentilgung) zur Verfügung.

- 56 Für den vorläufigen Jahresabschluss der Bezirke für das Jahr 2022¹⁶³ wurde diese Neuregelung wie folgt umgesetzt:

Das vorläufige Jahresergebnis der Bezirke 2022 nach der Basiskorrektur belief sich auf einen Überschuss von insgesamt 108,5 Mio. €. Die Ergebnisse der einzelnen Bezirke wichen hierbei stark voneinander ab. Der höchste Verlust von 4,7 Mio. € war im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf zu verzeichnen. Hingegen erzielte der Bezirk Lichtenberg den höchsten Überschuss mit einem Betrag von 20 Mio. €. Die positiven Jahresergebnisse von insgesamt 113,8 Mio. € waren den neuen Ergebn isrücklagen der Bezirke zuzuführen. Die negativen Jahresabschlüsse in drei Bezirken sind auf den Haushalt 2024 vorzutragen und dort im Zuge der Haushaltsplan-Aufstellung auszugleichen.

161 Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024/2025 enthält in § 13 eine analoge Regelung.

162 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. März 2022 an den Unterausschuss Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung sowie Bezirke und Personal des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Vw 19/0012)

163 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. April 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0959)

**Ansicht 34: Vorläufige Jahresergebnisse der Bezirke nach Basiskorrektur,
Ermittlung der isolierten Abschlüsse und der Ergebnisrücklagen 2022
(in Tsd. €)**

Bezirk	vorgetragenes Ergebnis aus 2020	vorläufiges Jahresergebnis 2022 nach Basiskorrektur	Reine Ergebnisveränderung 2022 (isolierter Abschluss)	Bestand Ergebnisrücklagen 2022
Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4 = Sp. 3 - Sp. 2	Sp. 5 = Sp. 3 bei positiven Jahresergebnissen, bei negativen Jahresergebnissen = 0 €)
Mitte	19.591	13.350	-6.241	13.350
Friedrichshain-Kreuzberg	5.342	4.972	-370	4.972
Pankow	5.633	2.705	-2.928	2.705
Charlottenburg-Wilmersdorf	10.132	-4.677	-14.809	0
Spandau	7.367	17.453	10.086	17.453
Steglitz-Zehlendorf	4.196	-119	-4.316	0
Tempelhof-Schöneberg	22.013	17.802	-4.210	17.802
Neukölln	9.490	8.900	-590	8.900
Treptow-Köpenick	13.360	9.099	-4.262	9.099
Marzahn-Hellersdorf	5.279	-498	-5.777	0
Lichtenberg	23.456	19.968	-3.489	19.968
Reinickendorf	13.814	19.591	5.777	19.591
Summe	139.674	108.545	-31.129	113.840

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen im Schreiben vom 20. April 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0959), Tabelle 2

Die Entwicklung der kommenden Jahre bleibt abzuwarten, insbesondere ob die von den Bezirken zu bildenden Ergebnisrücklagen dauerhaft ausreichen werden, um Fehlbeträge auszugleichen.

- 57 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nicht nur über die Bildung der Ergebnisrücklage berichtet, sondern in der Berichterstattung – wegen der bis zum Jahresabschluss 2023 zu vollziehenden Übergangsphase – auch noch die bisherigen (aufgelaufenen) Guthaben der Bezirke dargestellt.¹⁶⁴ Der Guthabenbestand für alle Bezirke, der aus dem Jahr 2021 übertragen wurde, belief sich danach auf über 226,6 Mio. €. Dieser hat sich unter Berücksichtigung der isolierten Abschlüsse des Jahres 2022 um insgesamt -31,1 Mio. € somit auf einen Bestand von insgesamt 195,5 Mio. € verringert.

¹⁶⁴ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. April 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0959)

Ansicht 35: Entwicklung der bezirklichen Guthabenbestände jeweils nach Jahresabschluss von 2021 bis 2022 (in Tsd. €)

Bezirk	Guthabenbestand 2021	Guthabenbestand 2022
Mitte	30.967	24.725
Friedrichshain-Kreuzberg	13.256	12.886
Pankow	3.440	512
Charlottenburg-Wilmersdorf	19.964	5.155
Spandau	8.900	18.986
Steglitz-Zehlendorf	-234	-4.549
Tempelhof-Schöneberg	31.594	27.384
Neukölln	16.459	15.869
Treptow-Köpenick	19.955	15.693
Marzahn-Hellersdorf	8.560	2.783
Lichtenberg	47.877	44.389
Reinickendorf	25.876	31.654
Summe	226.614	195.486

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen im Schreiben vom 20. April 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0959), Tabelle 3

Elf Bezirke verfügten nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2022 über Guthaben. Dieses belief sich allein im Bezirk Lichtenberg auf 44,4 Mio. €. Im Gegensatz dazu wies der Bezirk Steglitz-Zehlendorf ein Defizit von 4,5 Mio. € aus. Gegenüber dem Jahresabschluss 2021 erhöhte sich damit das Negativguthaben dieses Bezirks von 234 Tsd. € innerhalb eines Jahres um über 4 Mio. €. Der Bezirk wurde bereits im Oktober 2022 vom Hauptausschuss aufgefordert, bis zum 31. Dezember 2022 ein Sanierungsprogramm vorzulegen, wie das strukturelle Defizit abgebaut werden könne.¹⁶⁵ Dem ist der Bezirk nach Fristverlängerungen am 27. März 2023 nachgekommen.¹⁶⁶ In seinem Sanierungskonzept benennt der Bezirk Sachverhalte, über die er selbst strategisch zu entscheiden hat, wie z. B.

- Reduzierung von Infrastrukturkosten und
- Einnahmeerhöhungen.

Andererseits sei es sein Ziel, mittelfristig Zuweisungs- und Basiskorrekturmodelle zu erreichen, die solche Überschuss- und Defiziteffekte deutlich verringern, die nicht auf fachliche Steuerungsaktivitäten der Bezirke zurückzuführen seien. Hierfür benennt der Bezirk u. a. den Bereich der Transferausgaben für Hilfen in besonderen Lebenslagen, insbesondere bei den Eingliederungshilfen. Für diese seien von ihm im Bezirksvergleich höhere, nicht zu vertretende Kostensätze von Leistungen für Träger der im Bezirk befindlichen Einrichtungen zu tragen gewesen. Die überbezirkliche Unterarbeitsgruppe der zuständigen Produktmentorengruppe sei zu dem Ergebnis gekommen, dass derartigen Sondereffekten bei der

¹⁶⁵ vgl. Beschlussprotokoll des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 12. Oktober 2022 (19/25), S. 14 zu TOP 8

¹⁶⁶ vgl. Schreiben des Bezirksamts Steglitz-Zehlendorf vom 27. März 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0552 C)

Globalzuweisung gegenzusteuern sei. Die Senatsverwaltung für Finanzen plane einen Ausgleich bei der Basiskorrektur 2023 und der Zuweisung für das Jahr 2024.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

2.6 Zusammenfassung

- 58 Die durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine verursachte Energiekrise und die erhebliche Beeinträchtigung der konjunkturellen Entwicklung Deutschlands belasten – auch wegen der notwendigen Unterstützungsleistungen – weiterhin die öffentlichen Haushalte. Dennoch mahnte der Stabilitätsrat im Mai 2023 an, dass die Finanzpolitik verstärkt wieder die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in den Blick nehmen müsse. Dies, die weiterhin pandemischen Unsicherheiten und die Notwendigkeit einer Transformation zu einer digitalen, wettbewerbsfähigen und klimaneutralen Volkswirtschaft stelle die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen. Der Rechnungshof teilt – bezogen auf die Finanzpolitik des Landes Berlin – die vor diesem Hintergrund geäußerten Bedenken des Beirats des Stabilitätsrates im Hinblick auf die seit dem Jahr 2020 stark zunehmende Verschuldung, die Aufnahme großvolumiger Notlagenkredite auf Vorrat für einen nicht konkret nachgewiesenen Bedarf und die Verschiebung von Schulden in Extrahaushalte (Sondervermögen).

Die Verschuldung Berlins blieb Ende 2022 mit 65,9 Mrd. € auf dem sehr hohen Niveau des Vorjahres. Daher sieht der Rechnungshof die Errichtung des geplanten Sondervermögens „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ mit einem Kreditbedarf von 5 bzw. 10 Mrd. € mit Sorge. Die aus der sehr hohen Verschuldung resultierenden und nun wieder deutlich steigenden Zinsausgaben werden die künftige fiskalische Handlungsfähigkeit Berlins verringern. In der Finanzplanung 2023 bis 2027 werden sie für das Jahr 2027 bereits mit 1,6 Mrd. € ausgewiesen. Risiken für den Landeshaushalt ergeben sich darüber hinaus insbesondere aus einer fragilen konjunkturellen Lage, erheblichen Kostensteigerungen im Bau- und Energiesektor, den befürchteten erheblichen Auswirkungen des Zensus, einer ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beamtenbesoldung mit in der Folge möglichen erheblichen Mehraufwendungen sowie bundesseitig geplanter Steuerrechtsänderungen mit daraus resultierenden Steuermindereinnahmen. Um diesen Risiken wirksam zu begegnen, hält der Rechnungshof einen zeitnahen Schuldenabbau in größerem Umfang für notwendig.

Der Geldbestand der Rücklagen hat sich bis Ende 2022 auf 8,35 Mrd. € erhöht, das sind mehr als 20 % des Haushaltsvolumens 2022¹⁶⁷. Dies ist beachtlich, weil der Pandemierücklage 1,96 Mrd. € entnommen wurden und die Haushaltsentlas-

167 Haushaltsvolumen 2022 nach dem vorläufigen Jahresabschluss rd. 41,1 Mrd. € (vgl. Ansicht 19)

tungsrücklage (700 Mio. €) aufgelöst wurde. Es wurden aber neue Rücklagen im Umfang von rd. 3 Mrd. € gebildet und die Pandemierücklage hatte Ende 2022 noch einen Bestand von 3,43 Mrd. €. Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass die Bewirtschaftung von Mitteln in Höhe mehrerer Milliarden Euro außerhalb des Kernhaushalts die haushaltspolitische Steuerungsmöglichkeit des Abgeordnetenhauses erschwert.

Der Senat hat am 25. Juli 2023 den Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation beschlossen und dem Abgeordnetenhaus vorgelegt. Das Sondervermögen soll zusätzliche Maßnahmen ermöglichen, die geeignet und erforderlich sind, um die energiepolitischen Abhängigkeiten des Landes Berlin insbesondere von fossilen Energieträgern schnell und spürbar zu verringern und die Resilienz des Landes gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels zu stärken. Der Gesetzentwurf sieht zur Finanzierung der Maßnahmen eine Kreditermächtigung in Höhe von 5 Mrd. € vor, die nach einer späteren Evaluation um bis zu weitere 5 Mrd. € erhöht werden kann. Die vorgesehene Kreditermächtigung setzt nach Auffassung des Rechnungshofs zwingend die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Berliner Schuldenbremsegesetzes voraus. Ob die Voraussetzungen hierfür vorliegen, geht aus der Gesetzesbegründung nicht ausreichend hervor. Der Feststellungsbeschluss müsste das Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ausführlich darlegen, insbesondere hinsichtlich einer außergewöhnlichen Notsituation sowie der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes. Bei letzterer wäre zwingend eine Berechnung des finanziellen Bedarfs nach Jahren zu unterscheiden. Die konkrete Verwendung der Kredite würde durch das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren nicht zwingend durch das Plenum des Abgeordnetenhauses festgelegt, sodass auch Zweifel bestehen, ob die parlamentarischen Beteiligungsrechte ausreichend gewahrt wären.

Der Entwurf des Senats für den Doppelhaushalt 2024/2025 sieht vor, dass in diesen beiden Jahren Rücklagen im Umfang von 4,6 Mrd. € für den Haushaltsausgleich eingesetzt werden; für das Jahr 2023 ist dies mit 2,5 Mrd. € ebenfalls vorgesehen. Dadurch könnten die entsprechenden finanziellen Reserven des Landes bereits in naher Zukunft erschöpft sein. In den Jahren 2024 und 2025 sollen außerdem jeweils 1,5 Mrd. € pauschale Minderausgaben veranschlagt werden. Pauschale Minderausgaben von 3,7% des Haushaltsvolumens liegen deutlich über dem sogenannten „Bodensatz“ von 1%. Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass in dieser Höhe das Budgetrecht der Abgeordneten eingeschränkt ist.

Nach den Richtlinien der Regierungspolitik hat sich der Senat das Ziel gesetzt, dass spätestens zum Doppelhaushalt 2028/2029 ein strukturell ausgeglichener Haushalt verabschiedet werden kann. Er weist in der Finanzplanung 2023 bis 2027 allerdings aus, dass eine Fortschreibung des für 2024 und 2025 geplanten Ausgabenniveaus in den Planungsjahren 2026 und 2027 zu negativen Finanzierungssalden von jeweils mehr als 3 Mrd. € führen würde. Unabdingbar sei eine

deutliche Begrenzung des Ausgabenwachstums. Als Strategie werden in der Finanzplanung für die Jahre 2026 und 2027 hierzu „lediglich indikativ für die notwendigen Größenordnungen und in der Sache beispielhaft“ Begrenzungen bzw. Plafonierungen bei den großen Ausgabenaggregaten vorgeschlagen. Die genaue Aufteilung auf einzelne Maßnahmen werde Gegenstand politischer Entscheidungen sein.

Berlin konnte zwar im Zeitraum zwischen 2015 und 2019 die Investitionsquote steigern. Dennoch sieht es sich in vielen Bereichen mit einem erheblichen und stetig steigenden Sanierungsstau konfrontiert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Senat gegenüber dem Abgeordnetenhaus allerdings nicht vollumfänglich über den Sanierungsbedarf des Landes berichtet und daher ein Gesamtüberblick fehlt. Aus den öffentlich zugänglichen Informationen ergibt sich allein für die dort beschriebenen Sachverhalte ein Finanzierungsbedarf zur Auflösung des Sanierungsstaus von mehr als 15,8 Mrd. €. Insgesamt dürfte der Sanierungsbedarf des Landes deutlich höher sein. Der Rechnungshof hält eine vollständige und strukturierte Erfassung und Fortschreibung des Sanierungsbedarfs und davon abgeleitet einen mittel- und langfristigen Pfad für dessen Abbau für erforderlich. Außerdem sind bereits veranschlagte Investitionsmittel – wie z. B. die des SIWA – zügig in Anspruch zu nehmen.

2.7 Erwartung

59 Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- **sich verstärkt dafür einsetzt, die Verschuldung des Landes deutlich zu reduzieren und auch die Schuldenstände der Landesunternehmen zu verringern (vgl. T 12 und 15),**
- **im Hinblick auf den Umfang der inneren Darlehen bei der Aufstellung künftiger Haushaltspläne überprüft, ob vorgesehene Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen für die jeweils zu erfüllenden Zwecke tatsächlich erforderlich sind (vgl. T 17),**
- **im Rahmen der Haushaltswirtschaft dafür sorgt, dass kreditfinanzierte und nicht kreditfinanzierte Mittel der Pandemierücklage und des Innovationsförderfonds unterschieden werden können (vgl. T 23 und 26),**
- **sicherstellt, dass vor einer Entnahme von Mitteln aus einer kreditfinanzierten Rücklage der inhaltliche und zeitliche Verursachungszusammenhang geprüft, das Ergebnis dokumentiert und dieses transparent gegenüber dem Hauptausschuss dargelegt wird, soweit dieser über eine Entnahme entscheidet (vgl. T 23, 24, 26 und 27),**
- **neue Stellen auf Basis von Organisationsuntersuchungen einschließlich sach- und methodengerechter Personalbedarfsermittlungen ausbringt (vgl. T 30),**

- den Sanierungsbedarf des Landes Berlin vollständig strukturiert erfasst und fortschreibt sowie davon abgeleitet einen Pfad für dessen mittel- und langfristigen Abbau aufzeigt (vgl. T 40),
- die Ausgaben für Geflüchtete aus der Ukraine in ihrer Art und Höhe transparent und so umfassend wie möglich darstellt und dem Hauptausschuss dazu regelmäßig berichtet (vgl. T 50) sowie
- eine zügige Verwendung der Investitionsmittel des SIWA im Blick behält (vgl. T 53).

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- prüft, ob Entnahmen aus der kreditfinanzierten Pandemierücklage dadurch vermieden oder verringert werden können, dass die Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, bei denen die Höhe der Zuführungen erst während der Arbeiten für den Jahresabschluss zu ermitteln sind, entsprechend angepasst werden (vgl. T 20),
- im Rahmen der Haushaltswirtschaft prüft, ob eine Auflösung kreditfinanzierter Rücklagen bzw. bei teilweise kreditfinanzierten Rücklagen eine entsprechende Entnahme aus der Rücklage mit dem Ziel der Sondertilgung möglich ist (vgl. T 25),
- jährlich mit Stand 31. Dezember dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zur Stellensituation, insbesondere zum Stellensoll sowie zum Stellenbesetzungsstand, zur Reduzierung unbesetzter Stellen und zur Stellenentwicklung, detailliert für jede Verwaltung berichtet (vgl. T 30) und
- prüft, in die Landeshaushaltsordnung oder in deren Ausführungsvorschriften eine Regelung aufzunehmen, nach der Planstellen und Stellen, die entbehrlich sind oder nicht nur vorübergehend nicht besetzt werden können, im nächsten aufzustellenden Haushaltsplan nicht wieder ausgebracht werden (vgl. T 30).

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2021

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2021 rechtzeitig vorgelegt. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Rechnungslegung unvollständig und ist in einigen Teilen fehlerhaft.

3.1 Einleitung

- 60 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung und berichtet darüber dem Abgeordnetenhaus (Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB).
- 61 Die Rechnungslegung erfolgt durch die Jahresrechnung, die sich aus Haushaltsrechnung und Kassenabschluss zusammensetzt. Ergänzend wird im Zuge der erweiterten Kameralistik eine Vermögensrechnung vorgelegt. Der Senat legt die Haushalts- und Vermögensrechnung dem Abgeordnetenhaus regelmäßig Ende September des Folgejahres vor. Danach beginnt der Rechnungshof mit seiner Prüfung, ob die Haushalts- und Vermögensrechnung ordnungsgemäß nach den §§ 80 bis 86 LHO aufgestellt und vorgelegt worden ist.

Die Haushaltsrechnung ist eine Rechnung über den Vollzug des Haushaltsplans für das abgelaufene Haushaltsjahr. Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind in einem Bericht zu erläutern.

Die Haushaltsrechnung der Abgeordnetenhausvorlage enthält das kassenmäßige Jahresergebnis¹⁶⁸, das kassenmäßige Gesamtergebnis¹⁶⁹, das rechnungsmäßige Jahresergebnis¹⁷⁰ und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis¹⁷¹ sowohl für den Gesamtabschluss (Einzelpläne 01 bis 45) als auch für die Einzelpläne 01 bis 29 (Hauptverwaltung) und 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne). Zudem enthält sie

168 Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

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

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

171 kassenmäßiges Gesamtergebnis zuzüglich den in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsresten

die Finanzierungsrechnung, eine knappe Vermögensrechnung und eine Auflistung der verbliebenen Haushaltsreste. Als Anlage zur Abgeordnetenhausvorlage übersendet die Senatsverwaltung für Finanzen ihren Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin.

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

3.2 Haushaltsplan

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

Der Haushaltsplan 2021 ist durch das Haushaltsgesetz 2020/2021 (HG 20/21)¹⁷² sowie das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (NHG 20)¹⁷³ und das Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 (NHG 20/21)¹⁷⁴ in Einnahmen und Ausgaben auf 33.826.869.400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 14.181.404.900 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 23.905.120.800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 14.030.401.900 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 9.921.748.600 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 151.003.000 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

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

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

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

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

3.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 64 Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen (Art. 94 Abs. 1 VvB). Für das Haushaltsjahr 2021 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 27. September 2022 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 30. September 2022 vor (Drs 19/0559). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist zum 30. September 2022 eingehalten.

Die als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat der Senat in mehreren Fällen erst verspätet vorgelegt. So fehlten zur verfassungsmäßigen Vorlagefrist die Abschlüsse von drei von zehn Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO, von vier Kita-Eigenbetrieben und eines weiteren Eigenbetriebs. Der Rechnungshof beanstandet erneut die Verspätung und erwartet vom Senat weiterhin die Beachtung der Vorlagefrist.

- 65 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden (§ 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz¹⁷⁵). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

3.4 Haushaltsrechnung

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

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

Der Rechnungshof hat diese Abweichungen nachvollzogen.

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

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

3.4.1 Kassenreste

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

Wie in den Vorjahren sind die Kassenreste für Nebenforderungen, z. B. Säumniszuschläge und Zinsen, in der Nachweisung nicht enthalten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Nebenforderungen von 1.854.521,65 € jedoch in einer vorgelegten Prüfunterlage angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste wurde nicht gebildet.

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung der dokumentierten Abweichungen und der nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 343.107.536,48 €. Im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2021 (Drs 19/0559, Nr. 11) ist für die Kassenreste ein Betrag von 341.253.014,83 € ausgewiesen. Wie auch im letzten Jahr hat die Senatsverwaltung für Finanzen die nicht enthaltenen Nebenforderungen nicht in einer Fußnote der Nachweisung angegeben.

3.4.2 Abschlussergebnisse

- 68 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2021 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

Ansicht 36: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll (in €)

	Einnahmen	Ausgaben
Ist	38.204.924.106,89	38.204.924.106,89
verbliebene Haushaltsreste	0,00	561.187.034,03
Rechnungssoll	38.204.924.106,89	38.766.111.140,92
Ansatz	33.826.869.400,00	33.826.869.400,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	446.590.640,50
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+)279.348.023,29	(+)279.348.023,29
Gesamtsoll	34.106.217.423,29	34.552.808.063,69
Differenz günstiger	4.098.706.683,60	
Differenz ungünstiger		4.213.303.077,23
Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll = rechnungsmäßiges Jahresergebnis	-114.596.393,53	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2021

3.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

- 69 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben betragen laut Haushalts- und Vermögensrechnung 2021 jeweils 38.204.924.106,89 €.

Ansicht 37: Ist-Einnahmen – Differenzen zum Vorjahr

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2018	+1.697,9	+9,2	+423,8	+4,8	+2.121,7	+7,8
2019	+874,8	+4,3	+396,6	+4,3	+1.271,4	+4,3
2020	+8.790,7	+41,7	+585,0	+6,1	+9.375,7	+30,5
2021	-2.246,0	-7,5	+347,0	+3,4	-1.899,0	-4,7

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2018 bis 2021

Ansicht 38: Ist-Ausgaben – Differenzen zum Vorjahr

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2018	+1.729,3	+9,3	+392,4	+4,5	+2.121,7	+7,8
2019	+869,5	+4,3	+401,9	+4,4	+1.271,4	+4,3
2020	+8.793,4	+41,4	+582,3	+6,1	+9.375,7	+30,5
2021	-2.298,7	-7,7	+399,7	+4,0	-1.899,0	-4,7

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2018 bis 2021

Das Haushaltsvolumen ist im Haushaltsjahr 2021 um insgesamt 15,84 % gegenüber dem Vorjahr gesunken. Es ist in der Hauptverwaltung um ca. 21,4 % niedriger, wogegen das Haushaltsvolumen der Bezirke nur moderat um ca. 1,6 % angestiegen ist. Insgesamt sind deshalb die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben gegenüber dem Vorjahr gesunken.

3.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis

- 70 Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 Buchst. c LHO). Für das Haushaltsjahr 2021 beträgt es 0,00 €, weil die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

3.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

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

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um -808.214,40 € ab. Dies beruht auf dem aus dem Jahr 2019 stammenden und

„haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnis“ (Fehlbetrag) des Bezirks Steglitz-Zehlendorf.

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

Im Haushaltsjahr 2021 wurden alle zum Ausgleich des Fehlbetrages der Hauptverwaltung des Haushaltsjahres 2019 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, sodass damit der formale Ausgleich für das Haushaltsjahr 2019 erfolgte. Die Bezirke hatten im Haushaltsjahr 2019 keine Fehlbeträge ausgewiesen.

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

Die isolierten Jahresergebnisse der Bezirke des Haushaltsjahres 2021 wurden nach der Abrechnung der Globalsummen und der Anrechnung des bereinigten Aufwuchses der Rücklagenbestände durch Buchungen von Ausgleichsbeträgen neutral, d. h. auf 0,00 €, gestellt. Dadurch sollte vermieden werden, coronabedingte Einzelsachverhalte abrechnen zu müssen. Die entstandenen Mehrausgaben der Bezirke sollten so pauschal ausgeglichen werden. Zuführungen an die Rücklage schmälern das Jahresergebnis. Die Ausgleichsbeträge sollten nicht zur Deckung dieser Aufwüchse der Rücklagenbestände genutzt werden und wurden demnach berücksichtigt.

Die Bezirke haben mit einem negativen isolierten Jahresergebnis von insgesamt 139.393.639 € für das Haushaltsjahr 2021 abgeschlossen. Die Rücklagenbestandsaufwüchse der Haushaltsjahre 2019 bis 2021 wurden um die Sonderinvestitionen der Buchungsstelle 9750/10010 sowie um Aufwüchse bei konsumtiven und investiven Drittmitteln bereinigt, da es sich hierbei um Mittel handelt, die von dritter Seite finanziert bzw. kofinanziert werden. Die restlichen bereinigten Aufwüchse der Rücklage von insgesamt 49.960.211 € wurden auf die isolierten Jahresergebnisse angerechnet. Durch die Anrechnung dieser bereinigten Aufwüchse erhielten neun Bezirke für die Neutralstellung Ausgleichszahlungen von insgesamt rd. 89,4 Mio. €. Drei Bezirke mussten für die Neutralstellung auf ihren Rücklagenaufwuchs zurückgreifen.

Die Bezirke haben ihre positiven Ergebnisse des Haushaltsjahres 2019 in das Haushaltsjahr 2021 vorgetragen. Beim kassenmäßigen Jahresergebnis der Bezirke für das Haushaltsjahr 2021 von 86.940.067 € sind die jeweiligen bereinigten

Aufwuchsbeträge der Rücklage berücksichtigt. Jeder Bezirk kann seinen bereinigten Aufwuchs des Rücklagenbestandes im Haushaltsjahr 2023 zur allgemeinen Deckung des Haushaltes der Rücklage entnehmen. Sie können die positiven Ergebnisse aus 2019 im Haushaltsjahr 2023 abwickeln.

3.4.6 Finanzierungsrechnung

- 73 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo (§ 82 Nr. 2 Buchst. c LHO) mit -121.731.460,73 € aus. Dafür werden die Ist-Einnahmen um die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von ca. 2,61 Mrd. €, die Entnahmen aus Rücklagen von ca. 4,07 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren, die Ist-Ausgaben um die Zuführung an Rücklagen von ca. 1,34 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren bereinigt (§ 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO). Der Finanzierungssaldo entwickelte sich seit dem Jahr 2017 wie folgt:

Ansicht 39: Finanzierungssaldo (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
2018	1.523,9
2019	799,6
2020	-1.430,1
2021	-121,7

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2018 bis 2021

Die Entnahmen aus Rücklagen sind mit einem Betrag von 4.073.716.871,93 € ausgewiesen. Hierin ist, wie vom Senat erläutert, die Aufnahme von inneren Darlehen in Höhe von 2.623.566.646,36 € und 15.000.000,00 € Tilgung enthalten. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen gibt der Senat mit 1.465.150.225,57 € an.

Die Abschlussergebnisse der Bezirke der Haushaltsjahre 2019 und 2020 wurden im Haushaltsjahr 2021 bei den dafür vorgesehenen Titeln in voller Höhe gebucht (Nr. 4 AV § 76 LHO). Sie sind damit in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt.

3.4.7 Haushaltsreste

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

Die verbliebenen Haushaltsreste betragen 561.187.034,03 €. Sie haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

Ansicht 40: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2018	331,7	1,6	44,1	0,5	375,8	1,3
2019	382,0	1,8	46,6	0,5	428,6	1,4
2020	393,0	1,3	53,6	0,6	446,6	1,1
2021	499,6	2,1	61,6	0,6	561,2	1,7

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2018 bis 2021; Prozentangaben geben die Relation zum Ausgabevolumen (Ist) der in der Spaltenüberschrift bezeichneten Einzelpläne wieder

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

3.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

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

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 446.590.640,50 € entsprechen den beim Jahresabschluss 2020 verbliebenen Ausgaberesten. Damit ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von -114.596.393,53 €.

Der Rechnungshof bemerkt dazu, dass aufgrund eines redaktionellen Fehlers die Zahlen zum rechnungsmäßigen Jahresergebnis unter Nr. 5.2.2 und 5.3.2 des Abschlussberichts der Senatsverwaltung für Finanzen nicht korrekt dargestellt sind.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2018 wie folgt verändert:

Ansicht 41: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45	Einzelpläne 01 bis 45
2018	-150,0	+137,1	-12,9
2019	-183,7	+130,9	-52,8
2020	-99,2	+81,2	-18,0
2021	-193,5	+78,9	-114,6

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2018 bis 2021

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

Es beträgt, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, -561.995.248,43 €.

3.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse

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

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

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

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

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

3.4.10 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

- 77 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet.

Ein Teil dieser Abweichungen sind die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan (Nrn. 1.3 und 1.4 AV § 37 LHO). Sie sind in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt (Nr. 5.3 AV § 80 LHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Bezirksamt Spandau vier Buchungsstellen im Wege der Deckungsfähigkeit verstärkt wurden, obwohl sie keinen Ansatz im Haushaltsplan hatten. Diese Buchungsstellen wurden erst im laufenden Haushaltsjahr 2021 eingerichtet und mit dem Ziel verstärkt, Ausgaben aus ihnen leisten zu können. Deckungsfähigkeit ist aber die Möglichkeit, bei einem Ansatz im Haushaltsplan höhere Ausgaben als veranschlagt aufgrund von Einsparungen bei anderen Ansätzen zu leisten (Nr. 1 AV § 20 LHO). Diese o. g. Buchungen waren unzulässig, da es sich um neue Ausgaben gehandelt hat. In diesen vier Fällen wären Anträge auf außerplanmäßige Mittel mit Ausgleich notwendig gewesen (§ 37 Abs. 3 und 7 LHO).

Das für die Buchführung genutzte IT-Verfahren ProFiskal lässt die hier beanstandeten Buchungen nicht zu. Sie waren nur möglich, weil im Bezirksamt Spandau gezielt ein Sicherungsmechanismus ausgeschaltet wurde, der solche Buchungen verhindern soll.

Bei korrekter Buchung wären die außerplanmäßigen Mittel im Bezirksamt Spandau um 486.120,50 € höher, die Mittel zur Deckungsfähigkeit um diesen Betrag niedriger. Das bedeutet, dass die Zahlen im Jahresabschluss an den Stellen, an denen höhere und neue Ausgaben behandelt werden, um diesen Betrag abweichen. Das betrifft die Vorlagen des Senats an das Abgeordnetenhaus zur „Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2021“ (Drs 19/0559) und zur „Nachträglichen Genehmigung der im Haushaltsjahr 2021 in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und für die Bezirke“ (Drs 19/0508).

Der Rechnungshof beanstandet die unzulässigen Buchungen und die Manipulation des für die Buchführung genutzten IT-Verfahrens. Er erwartet, dass die Regelungen zur Deckungsfähigkeit und zu überplanmäßigen Ausgaben künftig eingehalten werden. Er erwartet außerdem, dass die Sicherungsmechanismen des IT-Verfahrens ProFiskal zukünftig bestimmungsgemäß verwendet werden.

3.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

- 78 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Art. 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m.

Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 6. September 2022 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 19/0508) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 20. Oktober 2022 genehmigt (Plenarprotokoll 19/18, S. 1612).

Nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2021 insgesamt 602.059.627,09 € und die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen insgesamt 550.779.571,45 €.

3.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

- 79 Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Die Termine sind im Abschlussrundschriften 2021¹⁷⁶ festgelegt. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die Buchungstextschlüssel M 50 (Ausgleich veranschlagter Minderausgaben) und M 60 (nicht zugelassene Mehrausgaben) vorgesehen. In den Erläuterungen zu den Buchungen zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben ist anzugeben, bei welchen Buchungsstellen und in welcher Höhe der Ausgleich erwirtschaftet wurde (Nr. 7.2.4.1 VV Org-ProFiskal¹⁷⁷ i. V. m. Buchst. D Abschlussrundschriften 2021). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Haushaltsjahr 2020 für die Benutzung des Buchungstextschlüssels M 50 eine erweiterte Funktionalität eingeführt und dessen Benutzung vorgeschrieben. Durch diese können die Mittel direkt von der ausgleichenden Buchungsstelle an die Buchungsstelle mit pauschalen Minderausgaben zugeführt werden. Dieses neue Buchungsschema ist vergleichbar mit dem der Deckungsfähigkeit. Bis auf wenige Einzelfälle wurde die neue Funktionsweise angewandt.

Für das Haushaltsjahr 2021 sind insgesamt 775.514.000,00 € pauschale Minderausgaben (2,29 % des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

- Hauptverwaltung 660.917.000,00 € und für die
- Bezirke 114.597.000,00 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 78.104.000,00 € als nicht erwirtschaftet gebucht. Es handelt sich hierbei um eine pauschale Minderausgabe im Kapitel 2729 – Zuweisungen an die Bezirke –, die für die Beteiligung der Bezirke an Steuerausfällen vorgesehen war. Die Bezirke konnten keine Einsparungen für den Ausgleich dieser veranschlagten pauschalen Minderausgaben erzielen.

176 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2021 (Abschlussrundschriften 2021) vom 7. Dezember 2021

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

Daher musste der Betrag mit dem Buchungstextschlüssel M 60 – nicht zugelassene Mehrausgaben – ausgeglichen werden.

Die Bezirke haben 47.274.805,87 € als nicht erwirtschaftet gebucht.

Davon wurden folgende pauschalen Minderausgaben (Titel 97203 – Pauschale Minderausgaben –) in den Bezirken tatsächlich nicht erwirtschaftet:

- Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 3.385.000,00 €
- Bezirksamt Spandau 4.765.000,00 €
- Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg 10.856.376,56 €
- Bezirksamt Lichtenberg 21.551.429,31 €

Bei folgenden pauschalen Minderausgaben (Titel 71903 – Pauschale Minderausgaben für Bauinvestitionen des Hochbaus –) in den Bezirken wurde die Auflösung trotz zugesagter Basiskorrekturen versäumt:

- Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf 6.117.000,00 €
- Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 600.000,00 €

Der Rechnungshof erwartet, dass die Termine zur Ausgleichsbuchung von Pauschalen eingehalten werden und bei der Nutzung des Buchungstextschlüssels M 50 zukünftig ausschließlich die neue Funktionsweise verwendet wird.

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

- 80 Pauschale Mehreinnahmen und pauschale Minderausgaben werden im Haushaltsplan vorsorglich veranschlagt, wenn die entsprechenden Beträge zum Planungszeitpunkt noch nicht auf einzelne Buchungsstellen aufgeteilt werden können. Die Wirkung veranschlagter pauschaler Minderausgaben und pauschaler Mehreinnahmen auf das Ergebnis zum Jahresabschluss ist gleich. Es wird negativ beeinflusst, wenn keine Einsparungen bei Ausgaben bzw. keine höheren Einnahmen erzielt werden. Die Veranschlagung pauschaler Minderausgaben bzw. pauschaler Mehreinnahmen wird allgemein als unbedenklich angesehen, solange sie den „Bodensatz des Haushaltes“ (sogenannte 1%-Grenze) nicht überschreitet (Nr. 5.3.2 Aufstellungsrundschreiben 2020/2021¹⁷⁸). Bereits in ihrer 17. Sitzung am 16./17. Juli 1996 hat die Regionalkonferenz der Rechnungshöfe der ostdeutschen Länder und Berlins beschlossen, dass die Budgethoheit der Parlamente zu wahren ist und dass das Instrument der globalen Minderausgabe nur zum Sammeln der Bodensätze (maximal 1 % des Haushaltsvolumens) dient.

¹⁷⁸ Rundschreiben zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2020/2021 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2019 bis 2023 (Aufstellungsrundschreiben 2020/2021) vom 20. Dezember 2018

Für das Haushaltsjahr 2021 waren 775,5 Mio. € pauschale Minderausgaben (T 79) und 463 Mio. € pauschale Mehreinnahmen veranschlagt. Insgesamt musste damit ein Betrag von rd. 1.238,5 Mio. € erwirtschaftet werden. Dieser entspricht einem Anteil von 3,66 % am Haushaltsvolumen und liegt deutlich über dem sogenannten „Bodensatz“ von 1 %. In dieser Höhe ist damit das Budgetrecht der Abgeordneten eingeschränkt.

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

3.4.14 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

- 81 Zusätzlich zu den o. g. nicht zugelassenen Mehrausgaben bei Titeln für pauschale Minderausgaben (T 79) sind auf weiteren 24 Buchungsstellen nicht zugelassene Mehrausgaben (M 60) von 10.275.844,05 € in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

In fünf Fällen mit einem Volumen von 214.244,68 € haben die betroffenen Verwaltungen die Termine für den Buchungsschluss gemäß Abschlussrundschriften 2021 nicht eingehalten. Mittel zum Ausgleich wären verfügbar gewesen.

In 19 Fällen mit einem Volumen von 10.061.599,37 € betreffen die M-60-Buchungen das Bezirksamt Spandau.

Sieben dieser M-60-Buchungen gehen auf einen von der Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen des Jahresabschlusses 2021 festgestellten Buchungsfehler beim Titel 3306/54004 zurück. Er wurde im Wege der Deckungsfähigkeit verstärkt und hat gleichzeitig andere Titel im Wege der Deckungsfähigkeit verstärkt. Deckungsfähigkeit ist die Möglichkeit, bei einem Ansatz im Haushaltsplan höhere Ausgaben als veranschlagt aufgrund von Einsparungen bei anderen Ansätzen zu leisten (Nr. 1 AV § 20 LHO). Ein Titel kann also nicht gleichzeitig Einsparungen und höhere Ausgaben aufweisen. Die Senatsverwaltung für Finanzen forderte das Bezirksamt Spandau auf, die unzulässigen Verstärkungen anderer Titel im Rahmen der Deckungsfähigkeit zurückzunehmen. Aufgrund der zu diesem Zeitpunkt bereits abgelaufenen Frist für derartige Buchungen konnten die durch die Rücknahme der Verstärkungen entstandenen Unterdeckungen nur noch mit M-60-Buchungen ausgeglichen werden. Das für die Buchführung genutzte IT-Verfahren ProFiskal lässt die gleichzeitige Verstärkung anderer Titel und das Verstärktwerden eines Titels im Rahmen der Deckungsfähigkeit normalerweise nicht zu. Der festgestellte Buchungsfehler war nur möglich, weil im Bezirksamt Spandau gezielt ein Sicherungsmechanismus ausgeschaltet wurde, der solche Buchungen verhindern soll (vgl. T 77).

Bei zwölf der M-60-Buchungen handelt es sich um Buchungsstellen, bei denen im Laufe des Jahres 2021 überplanmäßige Mittel ohne Ausgleich (U 20) gebucht wurden. Im Zuge des Jahresabschlusses wurden diese U-20-Buchungen zurückgenommen und durch nicht zugelassene Mehrausgaben (M 60) ersetzt. Diese Vorgehensweise hat der Bezirk Spandau mit einem Verweis auf das Abschlussrundschreiben begründet. Demnach seien über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Ausgleich aufzulösen. Die Nutzung des M-60-Buchungsschlüssels sei ein probates Mittel im Rahmen der Abschlussbuchungen gewesen.

Dabei handelt es sich um eine Missinterpretation des Abschlussrundschreibens. Die überplanmäßigen Ausgaben ohne Ausgleich hätten im Wege der Deckungsfähigkeit aufgelöst werden müssen, als noch Mittel zur Verfügung standen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwaltungen darauf achten, die im Abschlussrundschreiben vorgegebenen Termine zu beachten und einzuhalten. Er erwartet außerdem, dass die Bestimmungen der Abschlussrundschreiben beachtet werden.

3.5 Vermögensrechnung

- 82 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögensrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen.

3.5.1 Vermögensübersicht

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

Ansicht 42: Vermögensübersicht (in €)

Vermögensteil	
Immaterielles Vermögen	63.716.977,19
Sachanlagevermögen	28.950.419.379,31
Finanzanlagevermögen	16.529.414.216,93
Umlaufvermögen	10.026.006.465,92
Rücklagevermögen	7.719.049.626,09
Stiftungsvermögen	33.932.597,19
Vermögen	63.322.539.626,63
Schulden	62.239.467.786,22

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2021, bereinigt um das Vermögen der Verwaltungsakademie

3.5.2 Vermögensbestände

- 84 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2021 ist für das Vermögen ein Anfangsbestand von 62.331.132.956,87 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2020. Die in den Vermögensrechnungen ausgewiesenen Beträge basieren auf den abgeschlossenen Vermögensnachweisen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat das Vermögen der Verwaltungsakademie, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, von 457.783,90 € zutreffend herausgerechnet. Sie hat den Anfangsbestand für das Haushaltsjahr 2021 dementsprechend im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2021 (Drs 19/0559, Nr. 14.1) mit 62.331,1 Mio. € gerundet angegeben. Der Rechnungshof hat den Betrag nachvollzogen.
- 85 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Abschlussbericht neben dem o. g. Anfangsbestand von 62.331,1 Mio. € einen Schlussbestand von 63.322,5 Mio. € aus. Damit wäre das Vermögen im Haushaltsjahr 2021 um 991,4 Mio. € angewachsen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat unter Nr. 14.1 des Abschlussberichts diesen Betrag so ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die nachstehenden Feststellungen getroffen, die sich zusätzlich auf die Höhe des Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2021 auswirken. Diese betreffen insbesondere das Sachanlagevermögen und das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO.

3.5.3 Sachanlagevermögen und immaterielles Vermögen

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

Ab dem Haushaltsjahr 2020 ist immaterielles Vermögen, wie z. B. Software, Lizenzen, Rechte, nachzuweisen. Dieses Vermögen ist ebenfalls abzuschreiben.

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

Die Verwaltung des Abgeordnetenhauses hat Vermögensbuchungen im Kapitel 0100 für sonstige Mobilien versäumt. Aktuelle Daten für 2021 hat sie nicht mitgeteilt. Der ausgewiesene Schlussbestand von 169.483,81 € ist daher nicht belastbar.

Das Bezirksamt Spandau hat in diversen Kapiteln für immaterielles Vermögen und für Sachanlagevermögen keine Buchungen vorgenommen. Das immaterielle Vermögen ist daher um 646,80 € und das Sachanlagevermögen um 363.543,88 € zu niedrig ausgewiesen.

Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg hat beim immateriellen Vermögen Abgangsbuchungen von 749,84 € versäumt.

Die Verwaltungsakademie (Anstalt des öffentlichen Rechts) nutzt zur Bewirtschaftung ihrer Einnahmen und Ausgaben das IT-Verfahren des Landes Berlin. Auch für das Haushaltsjahr 2021 hat die Verwaltungsakademie ihr Vermögen in diesem Verfahren nachgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat daher bei der Erstellung der Vermögensrechnung das Sachanlagevermögen dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts von 474.146,06 € zutreffend herausgerechnet.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist das immaterielle Vermögen um 103,04 € zu niedrig und das Sachanlagevermögen um insgesamt 363.543,88 € zu hoch ausgewiesen.

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

3.5.4 Finanzanlagevermögen

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

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

Die Senatsverwaltung für Kultur und Europa hat im Kapitel 0810 das Eigenkapital für die Volksbühne am Rosa-Luxemburg-Platz von 2.364.108,91 € nicht erfasst.

Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg hat im Kapitel 4021 für die Kindertagesstätten Berlin Süd-West einen um 1.098.568,61 € zu geringen Eigenkapitalbestand im Vermögen ausgewiesen.

Für das Sondervermögen Ausgleichsfonds des Landes Berlin nach dem Pflegeberufegesetz war ausweislich der Buchführung der Bestand von 55.088.262,80 € vermögensseitig beim Kapitel 1160 zu erfassen. Tatsächlich sind nur 26.611.783,56 € ausgewiesen. Daher fehlen 28.476.479,24 € im Finanzanlagevermögen.

Im Finanzanlagevermögen hat der Rechnungshof zusätzlich noch eine Rundungsdifferenz festgestellt. Somit ist das Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen um insgesamt 31.939.157,39 € zu niedrig erfasst.

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

3.5.5 Umlaufvermögen

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

Aufgrund fehlerhafter Buchungen beim Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf ist das Umlaufvermögen um 42.103,41 € zu hoch ausgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften Buchungen beim Umlaufvermögen und erwartet künftig eine ordnungsgemäße Erfassung.

3.5.6 Rücklagevermögen

- 89 Rücklagen sind im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen und gleichzeitig vermögensmäßig nachzuweisen (Nr. 3.1 AV § 62 LHO). Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Geldbestände (Nr. 3.1.4 AV § 73 LHO). Der Bestand an Rücklagen im Vermögensnachweis und im Sachbuch für den Geldbestand muss zum Ende des Haushaltsjahres übereinstimmen. Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Rücklagen beizufügen (§ 85 Nr. 2 LHO). Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltsrechnung bei (vgl.

Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO). Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 7.719.049.626,09 € entspricht um 116.416.256,21 € nicht dem Ergebnis der im vorherigen Absatz genannten Übersicht. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als zutreffend gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 7.602.633.369,88 € (davon 7.314.638.489,49 € für die Hauptverwaltung und 287.994.880,39 € für die Bezirksverwaltungen) aus.

Im Vermögen fehlt eine Abgangsbuchung von 548.306,00 € für die Rücklage für die Berliner Bäder-Betriebe. Sie ist weder bei dem für die Entnahmen vorgesehenen Kapitel 0510 – Senatsverwaltung für Inneres und Sport – Sport – noch bei dem für die Zuführungen bestehenden Kapitel 2990 – Vermögen – erfasst. Das Vermögen ist daher um den zuvor genannten Betrag zu hoch ausgewiesen.

Ebenso wurde eine Abgangsbuchung im Vermögen von 116.700.000,00 € für die Rücklage zur Absicherung des Betriebs der verfahrensunabhängigen Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) und zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin versäumt. Sie wurde nicht bei dem Kapitel 2500 – Steuerung der verfahrensunabhängigen IKT und Geschäftsprozessoptimierung – für die Entnahmen und auch nicht beim Kapitel 2990 – Vermögen – für die Zuführungen gebucht. Das Vermögen ist daher um den zuvor genannten Betrag zu hoch ausgewiesen.

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat im Vermögen für die Rücklage Schule in eigener Verantwortung einen um 27.950,21 € zu hohen Bestand ausgewiesen. Ursächlich ist im Wesentlichen die nicht berücksichtigte Stornierung einer Zuführung.

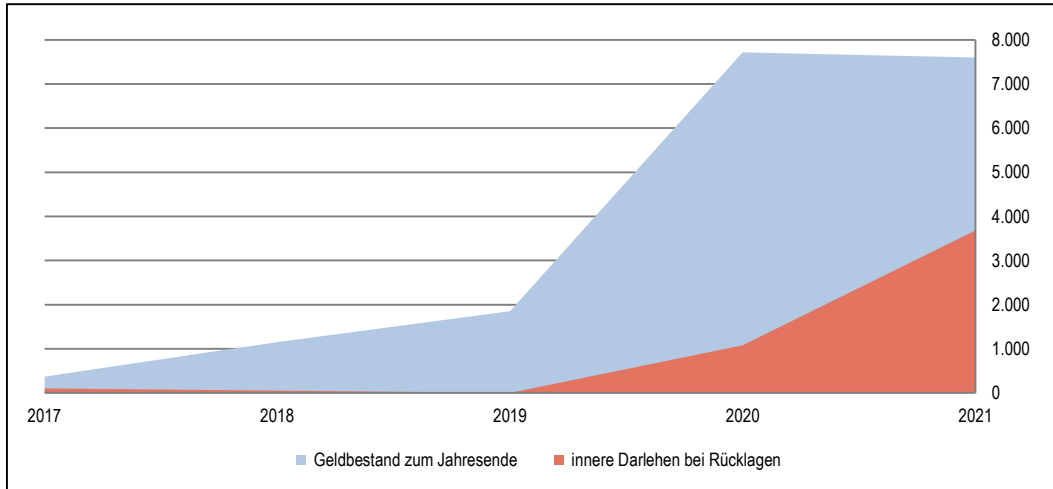
Das Bezirksamt Pankow hat im Vermögen einen um 860.000,00 € zu geringen Bestand nachgewiesen. Es hat zur Begründung zutreffend auf eine von der Senatsverwaltung für Finanzen angeordnete Umsetzung gemäß § 50 LHO für eine Sonderinvestition und eine damit verbundene Rücklage verwiesen.

Der in der Übersicht ausgewiesene Bestand stimmt mit dem vom Rechnungshof ermittelten Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern als Jahresendbestand 2021 von 7.602.633.369,88 € überein.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften oder versäumten Buchungen im Vermögen und erwartet, dass das Rücklagevermögen künftig in der richtigen Höhe erfasst wird.

- 90 Die Geldbestände der Rücklagen haben sich seit dem Haushaltsjahr 2017 wie folgt entwickelt:

Ansicht 43: Entwicklung des Geldbestandes der Rücklagen (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2017 bis 2021

Seit dem Haushaltsjahr 2017 steigen die Geldbestände für die Rücklagen, insbesondere für die Hauptverwaltung, stetig an. Im Haushaltsjahr 2021 waren 16 Rücklagen mit Mitteln bestückt. Weitere Rücklagen sind schon in Planung oder im Jahr 2022 bereits eingerichtet.

Im Jahr 2020 war ein sprunghafter Anstieg des Geldbestandes zu verzeichnen. Dieser ist hauptsächlich auf die Zuführung von 5.352,6 Mio. € aus dem Haushalt an die neu eingerichtete „Pandemierücklage“ zurückzuführen. Zusätzlich wurden im Haushaltsjahr 2020 für die Hauptverwaltung die Rücklage für Zuschüsse im Rahmen der Kältehilfe (30 Mio. €) und die Rücklage für den Innovationsförderfonds (450 Mio. €) neu eingerichtet. Im Haushaltsjahr 2021 ist eine Rücklage für die Entschädigungsleistung Flughafen Tegel in Höhe von 6,4 Mio. € hinzugekommen. Insgesamt werden damit im Haushaltsjahr 2021 Rücklagen von rd. 7.602,6 Mio. € außerhalb des Haushalts verwaltet. Damit ist der Geldbestand im Jahr 2021 geringfügig gesunken.

Zugleich ist jedoch die Inanspruchnahme der inneren Darlehen gestiegen. Im Haushaltsjahr 2021 sind innere Darlehen bei vier Rücklagen aufgenommen worden (2.623,6 Mio. € bei der Pandemierücklage, 700 Mio. € bei der Haushaltsentlastungsrücklage, 200 Mio. € bei der Rücklage für die S-Bahn-Fahrzeuggesellschaft und 160 Mio. € bei der Rücklage für die Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE). Damit reduziert sich der tatsächliche Geldbestand der Rücklage um 3.683,6 Mio. €.

3.5.7 Stiftungsvermögen

- 91 Zum Stiftungsvermögen gehört das Vermögen, das als nichtrechtsfähige Stiftung in das Eigentum Berlins übergegangen ist (Nr. 3.1.5 AV § 73 LHO). Auch in diesem Jahr hat die Senatsverwaltung für Finanzen von den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung abweichende Buchungsvorgaben in ihrem Abschlussrundschriften festgelegt (vgl. Vorjahresbericht, T 87).

Das Bezirksamt Charlottendorf-Wilmersdorf hat versehentlich eine Abgangsbuchung von 39.601,47 € versäumt. Das Stiftungsvermögen ist daher um den genannten Betrag zu hoch ausgewiesen.

Zum Jahresabschluss 2021 beträgt das bei acht Bezirken nachgewiesene Stiftungsvermögen bei Berücksichtigung der Feststellung beim Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 33.892.995,72 €.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Stiftungsvermögen künftig ordnungsgemäß nachgewiesen wird.

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

- 92 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung Fehler festgestellt, die sich auf den ausgewiesenen Schlussbestand für das Vermögen von 63.322,5 Mio. € auswirken. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens 63.238,3 Mio. €. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 62.331,1 Mio. € (T 84) ist das Vermögen nicht um 991,4 Mio. € (T 85), sondern um 907,2 Mio. € gestiegen.

In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2021 sind die Schulden um 390,4 Mio. € geringer als im Vorjahr ausgewiesen (von 62.629,9 Mio. € auf 62.239,5 Mio. €).

- 93 Der Anstieg des Vermögens ist insbesondere auf die Veränderungen im Sachanlagevermögen (+278,1 Mio. €) und im Umlaufvermögen (+165,0 Mio. €) zurückzuführen. So ist der beim Sachanlagevermögen nachgewiesene Bestand an Grundstücken um 796,5 Mio. € gestiegen. Die beim Umlaufvermögen nachgewiesenen Sichteinlagen – Bestände auf den Bankkonten – zum Stichtag 31. Dezember 2021 sind um 1.026,6 Mio. € auf 4.007,7 Mio. € angewachsen.

Bei der Bewertung der Angaben in der Vermögensrechnung sind diverse Umstände zu berücksichtigen. So ist die Aktualität der Daten für die Vermögensrechnung uneinheitlich. Dies beruht u. a. auf unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben für die Erstellung der Jahresabschlüsse der Betriebe und Sondervermögen. Der Vermögensnachweis für die verbrieften Geldforderungen orientiert sich z. B. nicht am haushaltsmäßigen Nachweis, sondern am Kalenderjahr des Zuflusses. Somit

sind darin keine Schulden berücksichtigt, die im Haushaltsjahr 2022 für das Haushaltsjahr 2021 aufgenommen und umgebucht wurden. Darüber hinaus geben die Regelungen des § 73 LHO bestimmte kamerale Buchungsweisen vor. Daher ist die Vermögensrechnung nicht mit der Aussagekraft einer Bilanz vergleichbar. Bei der Bewertung des Vermögens sollten die einzelnen Vermögensteile und deren Entwicklung gesondert betrachtet werden.

Der Rechnungshof hat bereits in seinem Vorjahresbericht (T 89) Bemerkungen zur Vermögensrechnung gegeben. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht¹⁷⁹ sagt der Senat zu, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Erläuterungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen und prüfen wird, ob zu einem gegebenen Zeitpunkt die Vermögensdarstellung erweitert, verändert oder zusätzlich erläutert werden sollte.

Der Rechnungshof wird die Entwicklung weiter verfolgen.

3.5.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

- 94 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO). Für das Haushaltsjahr 2021 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 20/21 i. d. F. des NHG 20/21 festgelegt.

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2021 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im HG 20/21 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahres 2021 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 5.007,1 Mio. € ausgewiesen.

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

179 Drs 19/0925, S. 127

3.5.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

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

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2021 hat zu keinen wesentlichen Beanstandungen geführt. Die Gesamtfläche des Grundvermögens im Alleineigentum Berlins wurde mit 550.531.201 m² angegeben.

3.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

- 96 Die Prüfung des Rechnungshofs gemäß § 89 LHO erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind (§ 90 Nr. 2 LHO).

Der Rechnungshof hat im Jahr 2022 erstmals eine Prüfung für die Belege des Haushaltsjahres 2021 nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren durchgeführt. Ziel dieser Orientierungsprüfung war es, die Methodik und die Vorgehensweise zu erproben. Darüber hinaus sollte festgestellt werden, ob die haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit des Zahlungs- und Belegwesens in den beiden geprüften Verwaltungen erfüllt sind. In diese Prüfung wurden ein Bezirk und eine Senatsverwaltung einbezogen.

Die Grundgesamtheit für diese Orientierungsprüfung war auf Auszahlungsanordnungen einzelner Kapitel, hier der Hauptgruppen 1 bis 3 und 5 bis 8, unter Ausschluss von Buchungen aus Vorverfahren, für Umbuchungen und interne Verrechnungen eingegrenzt. Hieraus ergab sich eine Grundgesamtheit von 62.739 Auszahlungsanordnungen. Die daraus ermittelte Stichprobe enthielt 995 Auszahlungsanordnungen.

Die Vorgehensweise des Rechnungshofs und die Methodik einer mathematisch-statistischen Stichprobe haben sich bewährt, sodass der Rechnungshof die erste landesweite Belegprüfung für die Belege aus dem Haushaltsjahr 2022 im Jahr 2023 durchführen und im nächsten Jahr detailliert darüber berichten wird.

Darüber hinaus waren die Einnahmen und Ausgaben, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

3.7 Buchungsstellen außerhalb des Haushalts

- 97 Der Rechnungshof beobachtet mit zunehmender Sorge die Tendenz, Haushaltsmittel an Buchungsstellen außerhalb des Haushalts zu buchen und sie damit der Jährlichkeit zu entziehen. Auffällig in diesem Zusammenhang war der im Jahr 2020 aufgenommene Notfallkredit in Höhe von 7,3 Mrd. €. Er hat auch im Haushaltsjahr 2021 mangels Abflüssen zu hohen Beständen der Rücklagen, Geldanlagen und auf dem Haupt-Bundesbankkonto des Landes geführt.

Der Senat legt die Haushalts- und Vermögensrechnung in zwei Bänden vor. Buchungsstellen außerhalb des Haushalts und ihre Jahresergebnisse sind eine Anlage zu Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung. Die Anlagen zu Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung werden lediglich dem Rechnungshof vorgelegt. Der Rechnungshof fasst deshalb zur Information des Abgeordnetenhauses die Bestände der Buchungsstellen außerhalb des Haushalts in der folgenden Übersicht zusammen:

Ansicht 44: Buchungsstellen außerhalb des Haushalts 2021¹, Bestandsüberträge (manuell und maschinell, in Mio. €)

Einzelplan	Bezeichnung	Hauptverwaltung	Bezirksverwaltung	Gesamt
92	Vorschussbuch	-1.918,61	-13,09	-1.931,70
93	Verwahrungsbuch	339,08	47,38	386,46
94	Sachbuch für durchlaufende Gelder	157,52	2,79	160,31
95	Kontokorrentbuch	2.316,90	0,00	2.316,90
95	Abrechnungsbuch	227,73	5,59	233,32
96	Sonstige Kassenwirtschaft (Anlegung von Kassenmitteln)	-2.302,60	0,00	-2.302,60
96	Sonstige Kassenwirtschaft (Andere)	12,67	1,38	14,05
97	Rücklagen	7.314,64	287,99	7.602,63
	Rücklagen für Sondervermögen (SIWA)	1.831,41	0,00	1.831,41
	Versorgungsrücklage	1.317,60	0,00	1.317,60
98	Pflegeberufe	55,09	0,00	55,09
	Schulbau	340,77	0,00	340,77

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2021

¹ ohne Einzelplan 91, ohne Buchungsstellen aus Nr. 72.1.3 VV Kassen-ProFiskal¹⁸⁰ (allerdings inklusive Buchungsstelle 9306/10020), Einzelplan 97 ohne als innere Darlehen verbuchte Beträge (vgl. T 90), Einzelplan 98 ohne 9810 und 9820

Rund 1,93 Mrd. € (Einzelplan 92) sind vorschussweise geleisteten Zahlungen, die in der Folgezeit entweder zurückgezahlt oder von anderer Seite ersetzt werden und dann dem Land wieder zur Verfügung stehen. Geldanlagen (Anlegung von Kassenmitteln, Einzelplan 96) speisen sich vor allem aus den Geldbeständen der Rücklagen. Nicht unter der Anlegung von Kassenmitteln erfasst sind die Be-

¹⁸⁰ Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in der Landeshauptkasse und den Bezirkskassen bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Kassen-ProFiskal) vom 16. März 2010

stände auf dem Haupt-Bundesbankkonto der Landeshauptkasse (3,90 Mrd. €). In den Rücklagen (Einzelplan 97) sind auch Sondervermögen wie die Versorgungsrücklage oder das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) enthalten.

Aufgrund der in den letzten Jahren stetig wachsenden Rücklagen (vgl. T 90) erhöht sich auch das Volumen der Buchungsstellen außerhalb des Haushalts. Die Grundsätze der Jährlichkeit und der Haushaltsklarheit werden dadurch eingeschränkt. Im Ergebnis werden Kreditaufnahmen für spätere Haushaltsjahre vorgezogen, um den aktuellen Haushalt mithilfe innerer Darlehen auszugleichen. Der strukturelle Anpassungsbedarf wird damit weiter in die Zukunft verschoben.

3.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 98 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2021 ist überwiegend rechtzeitig vorgelegt worden. Sie ist – bis auf den Abschluss von drei Betrieben, vier Kita-Eigenbetrieben und einem weiteren Eigenbetrieb (T 64) – auch vollständig. Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist jedoch teilweise fehlerhaft.
- 99 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig fristgemäß eine vollständige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt.**

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

- **in den Verwahrungsbüchern jeweils nur zulässige Einnahmen nachgewiesen werden,**
- **die Regelungen zur Deckungsfähigkeit und zu überplanmäßigen Ausgaben künftig eingehalten werden,**
- **die Sicherungsmechanismen des IT-Verfahrens ProFiskal bestimmungsgemäß verwendet werden,**
- **die Termine zur Ausgleichsbuchung von Pauschalen eingehalten werden und bei der Nutzung des Buchungstextschlüssel M 50 zukünftig ausschließlich die neue Funktionsweise verwendet wird,**
- **der Anteil der veranschlagten pauschalen Minderausgaben und pauschalen Mehreinnahmen künftig den „Bodensatz des Haushaltes“ (sogenannte 1-%-Grenze) nicht überschreitet und**
- **im Rahmen der Abschlussbuchungen die im Abschlussrundsreiben vorgegeben Termine beachtet und eingehalten werden und dass die Bestimmungen des Abschlussrundsreibens insbesondere für die Buchung von nicht zugelassenen Mehrausgaben (M 60) beachtet werden.**

Er erwartet zudem, dass die zuständigen Verwaltungen das Vermögen vollständig erfassen, damit die Senatsverwaltung für Finanzen eine vollständige Vermögensrechnung vorlegen kann.

4 Kreditaufnahme

Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind im Haushaltsjahr 2021 eingehalten worden. Der Finanzierungssaldo entspricht den im Stabilitätsbericht 2022 genannten Werten. Die ex post Konjunkturkomponente und der damit verbundene Buchungsbetrag für das Kontrollkonto weichen von den Berechnungen des Rechnungshofs ab.

4.1 Einleitung

- 100 Der Rechnungshof prüft nach Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB die Haushalts- und Vermögensrechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. In diesem Zusammenhang berichtet er jährlich über die Kreditaufnahme des Landes Berlin, die er auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnung und des zugrunde liegenden Haushaltsgesetzes untersucht. Zudem prüft er die Einhaltung der Höchstbeträge bei der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten und die Führung des Kontrollkontos gemäß dem Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG)¹⁸¹.

4.2 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

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

¹⁸¹ verkündet als Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2020 (§ 18 Abs. 3 LHO)
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei den Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt – SIWA – und Schulbaufinanzierungsfonds (§ 2 Abs. 3 HG 20/21)¹⁸²
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei Rücklagen, die ihrer Verwaltung unterstehen (§ 2 Abs. 4 HG 20/21)
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 2 HG 20/21)

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2021 für 2022 aufzunehmen (§ 2 Abs. 7 HG 20/21).

- 102** Wegen der Corona-Pandemie und ihrer Folgen ist § 2 Abs. 1 HG 20/21 durch Art. 1 Nr. 2 NHG 20 geändert worden. Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben wurde ersetzt durch eine notlagenbedingte Kreditaufnahme am Kreditmarkt für das Jahr 2020 nach § 2 BerlSchuldenbremseG. Die im Kreditfinanzierungsplan des HG 20/21 enthaltene Verpflichtung zur Netto-Tilgung in 2021 galt zunächst weiter. Durch das NHG 20/21 ist die enthaltene Netto-Tilgung entfallen. Somit stand im Jahr 2021 weder eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben aus dem HG 20/21 zur Verfügung noch bestand eine Tilgungsverpflichtung.

Die Kreditaufnahme 2020 war gemäß Art. 1 Nr. 2 NHG 20 auf das Jahr 2020 begrenzt, nicht verbrauchte Kreditmittel waren in eine Rücklage zu überführen. Somit war im Jahr 2021 auch eine Restermächtigung zur Kreditaufnahme gemäß § 18 Abs. 3 LHO von vornherein ausgeschlossen.

- 103** Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 20/21 und den Nachträgen festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2021 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2021 (Drs 19/0559) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

¹⁸² Das ursprünglich unter der Bezeichnung SIWA errichtete Sondervermögen wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 umbenannt in SIWANA. Durch das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 wurde das Sondervermögen wieder umbenannt in SIWA. Die Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus dem SIWA erfolgt buchungs-technisch aus der Rücklage SIWA.

**Ansicht 45: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (in €)
(ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung (vgl. T 101)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
Restermächtigung 2020 entfällt		
Vorgriffsermächtigung für 2021	803.833.178,00 ¹	0,00
Kredite am Kreditmarkt gemäß HG 20/21 und Nachträgen	nur innere Darlehen	2.243.603.386,09
gemäß Haushaltsplan/ Kreditfinanzierungsplan 2021 NHG 20/21	0,00	-2.243.603.386,09 ²
	0,00	0,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen³		2.243.603.386,09 ⁴
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt gemäß Kreditfinanzierungsplan 2021 HG 20/21 und Nachträgen	5.334.300.000,00	5.333.713.788,52
vorzeitige Tilgungen ³		380.118.392,95
Tilgungen kurzfristiger Kredite ³		0,00
		5.713.832.181,47
Kredite zur Tilgung innerer Darlehen⁴		389.909.104,25
Restermächtigung 2021 Ist – Kredite am Kreditmarkt	0,00	
Plan – Kredite am Kreditmarkt	0,00	
	0,00	
Vorgriffsermächtigung für 2022	676.537.388,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2021

- 1 gemäß Vorjahresbericht des Rechnungshofs von Berlin
- 2 Netto-Neuverschuldung durch innere Darlehen aus Rücklagen und dem Sondervermögen SIWA
- 3 In § 2 Abs. 2 bis 4 HG 20/21 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.
- 4 Netto-Betrag: 2.633.512.490,34 € abzüglich Tilgung von 389.909.104,25 €

4.3 Kreditaufnahme und Kontrollkonto gemäß BerlSchuldenbremseG

- 104 Der Haushalt ist gemäß § 1 BerlSchuldenbremseG grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind zulässig bei Notsituationen und Notlagen. Ferner regelt das Gesetz die Aufnahme und Tilgung konjunkturabhängiger Kredite sowie solcher für finanzielle Transaktionen. Nach Abschluss des Haushaltsjahres werden Abweichungen zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme auf einem Kontrollkonto erfasst, welches im Falle eines negativen Saldos in angemessener Frist auszugleichen ist.

Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ist im Haushaltsgesetz zu regeln (§ 4 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG). Die Obergrenze für die Veranschlagung der konjunkturellen Kreditaufnahme wird durch die ex ante Konjunkturkomponente festgelegt. Im Entwurf bzw. im verabschiedeten Haushaltsplan ist die planerische Einhaltung der Schuldenbremse unter Maßgabe der zulässigen ex ante Konjunkturkomponente nachzuweisen (Nr. 1 AV § 1 BerlSchuldenbremseG).

Der Entwurf des HG 20/21 sowie der verabschiedete Haushaltsplan enthielten für das Jahr 2021 keine Angaben zur planerischen Einhaltung der Schuldenbremse und zur ex ante Konjunkturkomponente. Unabhängig hiervon sah das HG 20/21 für das Jahr 2021 eine Netto-Kredittilgung in Höhe von 136 Mio. € vor. Dabei wurden laut Gesetzesbegründung sowohl die Konjunktur als auch finanzielle Transaktionen berücksichtigt.

Mit dem Entwurf zum NHG 20/21 ermittelte die Senatsverwaltung für Finanzen eine ex ante Konjunkturkomponente für 2021 in Höhe von -582,2 Mio. €. Bis zur Verabschiedung des NHG 20/21 wurde diese auf -682,5 Mio. € angepasst. Die Kreditaufnahme hätte konjunkturell um maximal diesen Betrag verändert werden dürfen (§ 8 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG). Tatsächlich wurde nun statt der im HG 20/21 vorgesehenen Tilgung eine Kreditaufnahme von 0 € veranschlagt (vgl. T 102). Unter dieser Bedingung wurde im NHG 20/21 die planerische Einhaltung der Schuldenbremse nachgewiesen.

- 105 Im jährlichen Bericht an den Stabilitätsrat gemäß Art. 109a Abs. 2 GG wird über die Einhaltung der landesgesetzlichen Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres berichtet (Nr. 3 AV § 1 BerlSchuldenbremseG). Der Stabilitätsbericht 2022 enthält die Angaben für das Jahr 2021. Die zulässige konjunkturelle Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres wird durch die ex post Konjunkturkomponente angegeben (§ 5 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG). Der Rechnungshof hat die im Stabilitätsbericht 2022 ausgewiesenen Berechnungen zu den Konjunkturkomponenten rechnerisch nachvollzogen. Aus Ansicht 46 geht hervor, dass die ex post Konjunkturkomponente nach Berechnungen des Rechnungshofs vom Betrag her um 9,62 Mio. € hätte geringer ausfallen müssen.

Ansicht 46: Berechnungen zu den Konjunkturkomponenten (KK) für das Haushaltsjahr (t) 2021

Lfd. Nr.		Stabilitätsbericht 2022	Berechnung Rechnungshof	Abweichung
1	Produktionslücke (Mio. €)	-63.200	-63.200	
2	Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	0,1341	0,1341	
3 = 1 x 2	ex ante KK Ländergesamtheit (Mio. €)	-8.475,1	-8.475,1	
4	Quotierungsschlüssel Berlin – Landesebene	0,0623	0,0612	0,0011
5 = 3 x 4	ex ante KK Berlin – Landesebene (Mio. €)	-528,0	-518,6	-9,4
6	Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	0,0574	0,0574	
7 = 1 x 6	ex ante KK – Gemeindegesamtheit (Mio. €)	-3.627,7	-3.627,7	
8	Quotierungsschlüssel Berlin – Gemeindeebene	0,0426	0,0427	-0,0001
9 = 7 x 8	ex ante KK Berlin – Gemeindeebene (Mio. €)	-154,5	-155,1	0,6
10 = 5 + 9	ex ante KK Berlin (Mio. €)	-682,5	-673,6	-8,9
11	BIP in t-1 geschätzt in t-1 (Mrd. €)	3.316,5	3.316,5	
12	BIP in t geschätzt (t-1) (Mrd. €)	3.514,9	3.514,9	
13 = 12 : 11 - 1	Veränderungsrate des nominalen BIP (prospektiv)	5,98 %	5,98 %	
14	BIP in t-1 geschätzt in t+1 (Mrd. €)	3.405,43	3.405,43	
15	BIP in t geschätzt in t+1 (Mrd. €)	3.601,75	3.601,75	
16 = 15 : 14 - 1	Veränderungsrate des nominalen BIP (retrospektiv)	5,76 %	5,76 %	
17 = 16 - 13	Differenz der Veränderungsrate	-0,22 %	-0,22 %	
18 = 17 x 14	Anpassungskomponente (Mio. €)	-7.368,0	-7.399,98	31,98
19 = 18 x 2 x 4	Berliner Anteil Anpassungskomponente – Landesebene (Mio. €)	-61,56	-60,72	-0,84
20 = 18 x 6 x 8	Berliner Anteil Anpassungskomponente – Gemeindeebene (Mio. €)	-18,02	-18,16	0,14
21 = 19 + 20	Anpassungskomponente Berlin insgesamt (Mio. €)	-79,58	-78,87	-0,71
22 = 21 + 10	ex post KK Berlin (Mio. €)	-762,1	-752,48	-9,62

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Stabilitätsberichts 2022, eigene Berechnungen

Die Abweichungen bei den Konjunkturkomponenten resultieren aus unterschiedlichen Quotierungsschlüsseln und unterschiedlichen Ergebnissen bei der Anpassungskomponente. Der Rechnungshof legte für seine Quotierungsschlüssel die Statistik über die vierteljährlichen Kassenergebnisse der Kernhaushalte, der Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherung (SFK-3 Statistik) einschließlich Auslaufperiode zugrunde. Die Quotierungsschlüssel im Stabilitätsbericht entsprachen denen, die sich im Rahmen der Überwachung des Stabilitätsrats nach Art. 109a Abs. 2 GG ergeben (vgl. Nr. 15 AV § 5 BerlSchuldenbremseG). Diese sollten mit der SFK-3 Statistik übereinstimmen. Die Anpassungskomponente des Stabilitätsberichts ließ sich aus den dort zugrunde gelegten Daten nicht ermitteln. Statt der -79,58 Mio. € im Stabilitätsbericht ergibt sich nach Berechnungen des Rechnungshofs ein Wert von -78,87 Mio. €. Der Rechnungshof empfiehlt, die Datengrundlagen für die Berechnung des Quotierungsschlüssels offenzulegen und Abweichungen zu den Daten der amtlichen Statistik zu erläutern. Der Verweis auf die Daten des Stabilitätsrats genügt den Transparenzanforderungen nicht.

- 106 Abweichungen zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme, die aus der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung resultieren, sind gemäß § 7 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG auf einem Kontrollkonto festzuhalten. Nr. 2 AV § 7 BerlSchuldenbremseG bestimmt ohne Bezugnahme auf die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung, dass Abweichungen zwischen der tatsächlichen und der zulässigen Nettokreditaufnahme auf dem Kontrollkonto verbucht werden. Über Bewegungen und den Saldo auf dem Kontrollkonto wird im Stabilitätsbericht informiert (Nr. 4 AV § 7 BerlSchuldenbremseG).

Die zulässige Nettokreditaufnahme leitet sich aus der strukturellen Nettokreditaufnahme (§ 3 BerlSchuldenbremseG) ab. Letztere darf einen Wert von Null nicht übersteigen (§ 1 BerlSchuldenbremseG). Die strukturelle Nettokreditaufnahme ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo des Kernhaushalts, dem der Saldo aus Rücklagen, der Saldo finanzieller Transaktionen und die ex post Konjunkturkomponente hinzuzurechnen sind.

Die rechnerische Überprüfung des Finanzierungssaldos, des Rücklagensaldos und des Saldos finanzieller Transaktionen durch den Rechnungshof ergab die im Stabilitätsbericht 2022 für das Haushaltsjahr 2021 ausgewiesenen Werte. Hingegen führen die unterschiedlichen Ergebnisse bei der Berechnung der ex post Konjunkturkomponente zu einem abweichenden Buchungsbetrag für das Kontrollkonto in gleicher Höhe. Statt des im Stabilitätsbericht 2022 ausgewiesenen Buchungsbetrags von 1.244,3 Mio. € müssten nach Berechnungen des Rechnungshofs für 2021 lediglich 1.234,7 Mio. € auf das Kontrollkonto gebucht werden.

Ansicht 47: Buchungen auf dem Kontrollkonto 2021 (in Mio. €)

	Stabilitätsbericht 2022	Berechnung Rechnungshof	Abweichung
Zulässige Nettokreditaufnahme	1.244,7	1.235,1	-9,6
abzüglich tatsächliche Nettokreditaufnahme ¹	0,4	0,4	
Be(-)/Ent(+)-lastung des Kontrollkontos	1.244,3	1.234,7	-9,6

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Stabilitätsberichts 2022, eigene Berechnungen

¹ kalkulatorische Kreditaufnahme ausgehend vom Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung des Saldos zweckgebundener Rücklagen

Außerdem empfiehlt der Rechnungshof, den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres sowie die Buchungen auf dem Kontrollkonto in die Haushaltsrechnung aufzunehmen. Dies würde die Transparenz des Haushaltsabschlusses insofern verbessern, als auch das BerlSchuldenbremseG die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme regelt und der Saldo des Kontrollkontos die Kreditfinanzierungsmöglichkeit zukünftiger Haushalte beeinflusst.

4.4 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

- 107 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 8 HG 20/21). Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt bei 40 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2021 bei 25,5 Mrd. €. Bei der Berechnung des Höchstbetrages hat die Verwaltung auch die inneren Darlehen hinzugerechnet. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht¹⁸³ gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Demnach wurde der Höchstbetrag eingehalten, es wurden für bestehende ergänzende Vereinbarungen 6,83 Mrd. € in Anspruch genommen. Im Jahr 2021 hat die Verwaltung keine neuen ergänzenden Vereinbarungen abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen war verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 5 HG 20/21). Im Jahr 2021 hat die Verwaltung keine neuen Währungsswaps abgeschlossen.

In ihrem Derivatbericht weist die Senatsverwaltung für Finanzen neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Der wirtschaftliche Erfolg wird für die verschiedenen Derivatgeschäfte gesondert berechnet. Für den Teil der Derivate, in denen das Land Berlin Festsatzzahler ist (Payer-Swap, rd. 92 % der Gesamtsumme aller Derivate), wird er aus der Gegenüberstellung der Zinsausgaben aus dem variablen Grunddarlehen mit den Zinsausgaben eines zum Abschlusszeitpunkt des Grundgeschäfts alternativen Festsatzdarlehens (Benchmark-Darlehen) ermittelt. Zudem fließen die bei den Abschlüssen von einzelnen Derivaten vorab empfangenen Abschlussprämien mit in die Bewertung ein.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für das Jahr 2021 einen wirtschaftlichen Verlust von 54,9 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme (kassenmäßiges Ergebnis) liegt für das Jahr 2021 bei 200,7 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Vereinbarungen hat das Land im Jahr 2021 mit insgesamt sechs von 14 Vertragspartnern getroffen (§ 2 Abs. 8 Satz 3 HG 20/21). Die Besicherungsvereinbarungen beinhalten beiderseitige Barsicherheiten in Höhe des Barwerts der künftigen Zinszahlungen aus den zugrunde liegenden Derivat-

¹⁸³ vertrauliches Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Oktober 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0067 B)

verträgen (vgl. Stellung von Sicherheiten, T 109). Wegen der im Jahr 2021 anhaltenden Niedrigzinsphase befand sich das Land überwiegend in der Zahlungspflicht. Aufgrund der regelmäßigen Neuberechnung auf Basis der jeweils aktuellen Zinsentwicklung ist das Land während der Laufzeit der Derivate so lange zu Sicherungsleistungen zum Wertausgleich verpflichtet, wie die Niedrigzinsphase anhält. Die Europäische Zentralbank hat ihre Leitzinsen seit Juli 2022 deutlich angehoben. Der Bestand an gezahlten Sicherheitsleistungen sank von 2,29 Mrd. € zum 31. Dezember 2020 auf 1,91 Mrd. € zum 31. Dezember 2021. Die Höhe der Sicherheiten wird wöchentlich bzw. täglich ermittelt. Die im Jahr 2021 für die Sicherheiten zu zahlenden Zinsen betragen 10,3 Mio. €, da wegen des anhaltend niedrigen Zinsniveaus für Guthaben Zinsen fällig wurden („Negativzinsen“). Allerdings hat das Land für die Umstellung des Zinssatzes vom bisherigen Tagessatz EONIA auf den nunmehr zugrunde zu legenden Tagessatz €STR eine Ausgleichszahlung von 13,9 Mio. € erhalten, weshalb aus den Besicherungsvereinbarungen in diesem Jahr per Saldo eine Zinseinnahme von 3,6 Mio. € entstanden ist.

- 108 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass auch im Haushaltsjahr 2021 keine neuen Derivate hinzugekommen sind.

4.5 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

- 109 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 20/21). Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft lag nach dem HG 20/21 für das Jahr 2021 bei 4,2 Mrd. €. Nach dem NHG 20/21 betrug er 4,4 Mrd. €. Die Ermächtigung ist ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt (§ 2 Abs. 6 i. V. m. § 2 Abs. 8 Satz 3 HG 20/21). Die Ermächtigung ist ebenfalls ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

Kassenverstärkungskredite mussten nicht in Anspruch genommen werden, weil nach der notlagenbedingten Kreditaufnahme am Kreditmarkt nach § 2 BerlSchuldenbremseG im Jahr 2020 Kassenmittel in großem Umfang zur Verfügung standen. Diese Kassenmittel wurden entweder an andere Kreditinstitute ausgeliehen oder verblieben auf einem Konto des Landes bei der Bundesbank („Geldanlagen“). Wegen der anhaltenden Negativzinsphase hatte das Land dafür Zinsen zu zahlen („Negativzinsen“). Aus dem Jahr 2020 sind Geldanlagen von 4,2 Mrd. € übertragen worden, aus dem Jahr 2021 waren es rd. 4,9 Mrd. €. Da der überwiegende Teil der Kassenmittel nicht an andere Banken vermittelt



werden konnte, wurden sie mit dem von der Bundesbank festgesetzten Zinssatz verzinst. Insgesamt sind Zinsen für Geldanlagen von 31,4 Mio. € angefallen, davon gingen an die Bundesbank 27,1 Mio. €.

4.6 Erwartung

- 110 **Der Rechnungshof erwartet weiterhin, dass die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge eingehalten werden.**

Der Rechnungshof regt an, den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres sowie die Buchungen auf dem Kontrollkonto in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin

5 Ein Kessel Buntes: Die Berliner Vergabeorganisation braucht einen Neustart

Das Land Berlin vergibt öffentliche Aufträge in Milliardenhöhe. Im Jahr 2018 beschloss der Senat, die Vergabeorganisation neu aufzustellen und deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Jede Senats- und Bezirksverwaltung sollte dazu eine zentrale Vergabestelle einrichten. Bis heute ist das nicht überall geschehen. Es fehlten eindeutige Vorgaben, vielmehr blieb es in der Verantwortung jeder Verwaltung, über die Ausgestaltung ihrer zentralen Vergabestelle selbst zu entscheiden. Die Folge war, dass hinsichtlich Aufgabenwahrnehmung und Personalausstattung keine Einheitlichkeit erzielt wurde. Konsequenzen wurden bislang keine gezogen, Erfolgskontrollen blieben aus, eine gesamtstädtische Leitungszuständigkeit wurde nicht wahrgenommen. Erst mit der Prüfung des Rechnungshofs hat sich eine Senatsverwaltung bzw. nach der Senatsneubildung die Senatskanzlei für zuständig erklärt.

5.1 Einleitung

- 111 Das Land Berlin einschließlich seiner landeseigenen Unternehmen vergibt geschätzt jährlich öffentliche Aufträge in Höhe von ca. 4 bis 5 Mrd. €. ¹⁸⁴ Die öffentlichen Vergaben stellen einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar und beeinflussen die Strukturen auf der Angebotsseite. Das Vergaberecht bildet hierfür den Rahmen. Die qualitative Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben hängt von Organisation, Aufbau und Personalausstattung der mit der Vergabe betrauten Stellen ab. Im Jahr 2018 hat der damalige Senat beschlossen, die Vergabeorganisation im Land Berlin zu reformieren. ¹⁸⁵

184 vgl. Vergabebericht 2016 der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, S. 4 (Drs 18/0651)

185 Senatsbeschluss über die „Umsetzung der Schaffung zentraler Vergabestellen für die eVergabe in den Dienststellen der unmittelbaren Berliner Landesverwaltung“ vom 3. Juli 2018 (S-1269/2018)

5.2 Prüfungsgegenstand

- 112 Vier Jahre später hat der Rechnungshof die Einrichtung und organisatorische Umsetzung zentraler Vergabestellen in den Senats- und Bezirksverwaltungen einschließlich der personellen Ausstattung geprüft. Außerdem hat er erhoben, ob eine zentrale Stelle die Verantwortung für die Umsetzung des Senatsbeschlusses sowie der entsprechenden Bestimmungen in den Richtlinien der Regierungspolitik trägt.
- 113 Die Absicht zur Zentralisierung der Vergabestellen in der Berliner Verwaltung ist nicht neu. Unter dem Stichwort „Shared Services“ sahen Fachleute verschiedener Senatsverwaltungen bereits im Jahr 2013 große Potenziale für zentral organisierte Beschaffungsvorgänge.¹⁸⁶ In der Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2016 bis 2021 war die Einrichtung zentraler Vergabestellen für mehr „Einheitlichkeit, Effizienz und bessere Kontrolle“ vorgesehen.¹⁸⁷ Mit den Richtlinien der Regierungspolitik für die 18. Wahlperiode wurde erstmals das Ziel formuliert, dass jede Verwaltungseinheit des Landes Berlin bis Ende 2018 über eine zentrale Vergabestelle verfügen oder die Aufgabe delegieren sollte.¹⁸⁸ Der IKT-Lenkungsrat bat die zuständigen Senatsverwaltungen, dem Senat eine Vorlage zur Umsetzung der Schaffung zentraler Vergabestellen vorzulegen.¹⁸⁹ Ergebnis war eine Vorlage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 4. Februar 2018 (S-1004/2018), die am 3. Juli 2018 vom Senat beschlossen wurde (Senatsbeschluss S-1269/2018). Sie sah die Schaffung zentraler Vergabestellen zunächst in den Senats- und nach der Änderung der Anlage zum Bezirksverwaltungsgesetz auch in den Bezirksverwaltungen vor. Diese Änderung erfolgte durch Verordnung vom 19. März 2019.¹⁹⁰ Die zentralen Vergabestellen wurden zunächst der Serviceeinheit Facility Management zugeordnet. Seit der Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zum 4. November 2021 gehören sie zum „Geschäftsbereich Bürgermeisterin/Bürgermeister“.¹⁹¹
- 114 Die Richtlinien der Regierungspolitik der 19. Wahlperiode griffen das Thema der zentralen Vergabestellen erneut auf: Der Senat setzte sich darin das Ziel, die Verantwortung für die Vergabeorganisation zu bündeln und die Anzahl der Vergabestellen weiter zu reduzieren.¹⁹² Das Abgeordnetenhaus billigte die Richtlinien der Regierungspolitik des Senats am 27. Januar 2022. Auch in den aktuel-

186 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 21. Februar 2013 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 16/0735 A)

187 „Berlin gemeinsam gestalten“, Koalitionsvereinbarung 2016 - 2021, S. 59

188 vgl. Vorlage des Regierenden Bürgermeisters vom 10. Januar 2017 an das Abgeordnetenhaus zur Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik (Drs 18/0073), S. 19

189 Beschluss des IKT-Lenkungsrates zum landesweiten Einsatz der Elektronischen Vergabe (20/2017) vom 18. September 2017

190 Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Gliederung des Bezirksamts vom 19. März 2019 (GVBl. S. 247)

191 Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

192 vgl. Vorlage der Regierenden Bürgermeisterin vom 18. Januar 2022 an das Abgeordnetenhaus zur Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik (Drs 19/0114), S. 67

len Richtlinien der Regierungspolitik gibt es einen Passus zur Vergabeorganisation, dort heißt es: „Das Vergabewesen wird modernisiert und zeitgemäß organisiert. Hierzu wird ein berlinweiter, verbindlicher Standard entwickelt. Es wird sichergestellt, dass hinreichend große Organisationseinheiten auf Landes- und Bezirksebene geschaffen werden.“¹⁹³

- 115 Unter dem Stichwort „Shared Services“ finden sich die zentralen Vergabestellen auch in dem am 14. Mai 2019 geschlossenen „Zukunftspakt Verwaltung“ von Senat und den Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeistern wieder. Als Nutzen wurden eine kürzere Bearbeitungszeit und effizientere Verwaltungsprozesse erwartet.¹⁹⁴ Im Bericht zur Umsetzung des Zukunftspakts Verwaltung zum Stichtag 30. Juni 2021 finden sich im Punkt „Shared Services“ keine Ausführungen zum Vorhaben „Zentrale Vergabestellen“, Fortschritte in diesem Bereich werden nicht benannt.¹⁹⁵

5.3 Prüfungsvorgehen

- 116 Im Juni 2022 hat der Rechnungshof allen Senats- und Bezirksverwaltungen einen Fragebogen zugesandt. Er erhob u. a.,
- ob und wann eine zentrale Vergabestelle eingerichtet wurde,
 - das Vergabevolumen und die Anzahl der Vergaben,
 - das dafür zur Verfügung gestellte Personal sowie
 - die durch die zentralen Vergabestellen jeweils durchzuführenden Leistungen.

Nach Auswertung der Bögen und ergänzenden Recherchen wurde hierzu ein Gespräch mit der Geschäftsstelle Produktkatalog der Berliner Bezirke geführt. Die vorläufigen Ergebnisse der Prüfung wurden mit der seinerzeit noch zuständigen Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport erörtert.

- 117 Zunächst musste der Rechnungshof klären, welche Senatsverwaltung sich für die Vergabeorganisation im Land Berlin als zuständig ansieht. In der Vergangenheit hatten sich verschiedene Senatsverwaltungen dem Thema „Einrichtung zentraler Vergabestellen“ gewidmet:
- Die für Stadtentwicklung und Wohnen zuständige Senatsverwaltung legte dem Senat im Februar 2018 die Vorlage S-1004/2018 zur Etablierung zentraler Vergabestellen auf Senats- und später Bezirksebene zur Beschlussfassung vor.

193 Vorlage des Regierenden Bürgermeisters vom 16. Mai 2023 an das Abgeordnetenhaus zur Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik (Drs 19/0980), S. 10

194 vgl. Zukunftspakt Verwaltung vom 14. Mai 2019, Projektsteckbrief 3. Shared Services

195 vgl. Schreiben der Senatskanzlei vom 17. September 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2761 G)

- Zwei Schriftliche Anfragen zum Stand des Zentralisierungsprozesses bei der Vergabe vom Februar¹⁹⁶ und September¹⁹⁷ 2019 beantwortete die für Wirtschaft, Energie und Betriebe zuständige Senatsverwaltung.
- Eine weitere Schriftliche Anfrage aus dem Juni 2019 zur Zahl der Vergabestellen wurde von der für Inneres und Digitalisierung zuständigen Senatsverwaltung beantwortet.¹⁹⁸

Gemäß § 4a Abs. 1 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes ergeben sich die Zuständigkeiten der Senatsverwaltungen vorbehaltlich vorrangiger gesetzlicher Regelungen aus dem Geschäftsverteilungsplan des Senats. Ein Geschäftsverteilungsplan für die 19. Wahlperiode lag im Prüfungszeitraum nicht vor. Das Gesetz und seine Anlage sowie die Geschäftsverteilung des Senats der 18. Wahlperiode weisen sechs Senatsverwaltungen konkrete Aufgaben des Beschaffungs- und Vergabewesens zu. Grundsätzlich zuständig für die ressortübergreifende Koordination interner Querschnittsaufgaben (außer Personal) ist gemäß der (bisherigen) Geschäftsverteilung die für Inneres und Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung.¹⁹⁹ Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe ist u. a. zuständig für das Vergaberecht für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen sowie das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) einschließlich zentraler Kontrollgruppe.²⁰⁰

- 118 Zur Klärung der Federführung für die landesweite Vergabeorganisation in der Berliner Verwaltung hat der Rechnungshof am 17. Mai 2022 daher ein Auskunftersuchen sowohl an die für Inneres und Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung als auch an die für Wirtschaft, Energie und Betriebe zuständige Senatsverwaltung gerichtet. Die für Inneres und Digitalisierung zuständige Senatsverwaltung hat sich mit Schreiben vom 25. Oktober 2022 schließlich als zuständig für die gesamtstädtische Steuerung zur Bündelung der Vergabeorganisation erklärt. Sie kündigte an, die Bündelung zunächst in einer Umsetzungskonzeption in organisatorischer, technischer, prozessualer und rechtlicher Hinsicht in der Stabsstelle Digitalisierung zu prüfen.

Nach der Senatsneubildung ist die Aufgabe der Neustrukturierung der Vergabeorganisation in der Berliner Verwaltung in die Senatskanzlei gewechselt.²⁰¹

196 Antwort der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe vom 7. März 2019 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/17951)

197 Antwort der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe vom 27. September 2019 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/20950)

198 Antwort der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 12. Juli 2019 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/20095)

199 Abschnitt VI Nr. 36 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

200 Abschnitt XII Nr. 26 und 28 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

201 vgl. Vorlage des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei vom 23. Juni 2023 an den Unterausschuss Beteiligungsmanagement und -controlling des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (BMC Nr. 19/0135)

5.4 Datenlage

- 119 Die öffentliche Verwaltung ist bei ihrem Handeln an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden (§ 7 Abs. 1 LHO). Um die Wirtschaftlichkeit beurteilen zu können, ist eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs erforderlich.²⁰² Das Land Berlin vergibt geschätzt jährlich öffentliche Aufträge in Höhe von 4 bis 5 Mrd. €. Der Rechnungshof beabsichtigte daher im Rahmen seiner Prüfung, detaillierte und belastbare Daten über das Vergabevolumen und über die Anzahl der Vergabeverfahren im Land Berlin zu ermitteln.
- 120 Der Rechnungshof hat dazu zunächst die erste Vergabestatistik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz ausgewertet.²⁰³ Die Anzahl der darin genannten Vergaben für das Land Berlin lässt nicht erkennen, ob die Vergaben der Bezirksverwaltungen in Gänze berücksichtigt sind. In den Hinweisen zur Vergabestatistik wird darauf verwiesen, dass alle Auftraggeber dem Land Berlin und nicht der Bezirksebene zugeordnet werden.²⁰⁴ Der Rechnungshof hat hierzu im Dezember 2022 eine Nachfrage an die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung gerichtet. Die Senatsverwaltung teilte mit, dass sie davon ausgehe, dass die Bezirksverwaltungen – wie auch in Hamburg – nichtrechtsfähige, nachgeordnete Behörden der Landesverwaltung seien und die Daten im Rahmen der automatisierten Weiterleitung über die Schnittstelle der elektronischen Vergabepattform Berlin an das Bundesamt für Statistik in den Bereich „Landesverwaltung“ eingeflossen seien.²⁰⁵ Darüber hinaus lägen der Senatsverwaltung keine Informationen zur Anzahl der gemeldeten Vergabeverfahren vor.
- 121 Des Weiteren hat der Rechnungshof den Berliner Vergabebericht ausgewertet. Nach dem BerlAVG in der Fassung vom 8. Juli 2010 war zunächst alle zwei Jahre ein Vergabebericht zu erstellen. Seit der Novellierung des BerlAVG zum 1. Mai 2020 ist alle vier Jahre ein Vergabebericht vorzulegen; dieser soll die Umsetzung und die Wirkung des BerlAVG untersuchen und Basis der fortschreitenden Evaluation des Gesetzes sein (§ 18 Abs. 3 BerlAVG). Dieses setzt zwingend die Kenntnis über Vergabeleistungen (Anzahl und Volumina) voraus.

In dem letzten veröffentlichten Vergabebericht für die Jahre 2014 bis 2016 aus dem Jahr 2016 wurde mit Schätzungen zum Vergabevolumen (4 bis 5 Mrd. €) gearbeitet. Der Bericht führt an, dass „aufgrund der dargestellten Vergabeorganisation und der fehlenden statistischen Auswertung der durchgeführten Vergabe-

202 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

203 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Vergabestatistik. Bericht für das erste Halbjahr 2021 (Stand: Oktober 2022)

204 Destatis: Erläuterungen zur Vergabestatistik, abgerufen am 30. Mai 2023 unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=value&levelindex=2&levelid=1683019117983&code=AG-L&info=on#abreadcrumb>

205 Mit der Durchführung der Vergabestatistik wurde das Statistische Bundesamt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz beauftragt. Die aggregierten Ergebnisse sind über die GENESIS-Online Datenbank unter dem Suchbegriff „Vergabestatistik 79994“ abrufbar.

verfahren [...] wenige oder zumindest keine hinreichend belastbaren Daten über die durchgeführten Vergabeverfahren vor[liegen]“.²⁰⁶ Dies gelte sowohl für die Anzahl der durchgeführten Vergabeverfahren als auch für die Art der vergebenen Leistung sowie die jeweils geschätzten Auftragssummen.

Der Rechnungshof hat bei der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung angefragt, ob im nächsten Vergabebericht zum Vergabevolumen und zur Anzahl der Vergaben konkrete Zahlen zu erwarten sind. Die Senatsverwaltung führte lediglich aus, dass sie beabsichtige, für die für den anstehenden Vergabebericht im IV. Quartal 2024 erforderlichen Erhebungen einen externen Dienstleister zu beauftragen, da sie nicht über die erforderlichen Kapazitäten verfüge.

- 122 Gemäß § 26a LHO und Nr. 6 AV § 26a LHO werden die Bezirke durch Globalzuweisungen budgetiert. Ausgangspunkt sind die im Produktkatalog der Bezirke hinterlegten budgetierbaren Produkte sowie die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung des vorletzten Haushaltsjahres.

Die „Geschäftsstelle Produktkatalog“ veröffentlicht regelmäßig Produktvergleichsberichte. Die darin enthaltenen Zeitreihenvergleiche ergaben erhebliche Differenzen bei den angegebenen Daten. So variierte die Anzahl der jeweils durch die Bezirke im Jahr 2021 ausgewiesenen Vergabeverfahren zwischen 25 und 4.343, als Verrechnungstunden wurden je nach Bezirk für das I. Quartal 2023 Werte von 87 bis 2.030 Verrechnungstunden gemeldet. Diese Differenzen ergäben sich nach Aussage der Geschäftsstelle durch fehlende Werte und erhebliche Unterschiede bei der Mengenzählung der Bezirke.

- 123 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass weder die Vergabestatistik, der Vergabebericht noch die Produktvergleichsberichte der Bezirke belastbare Informationen zur Anzahl und zum Volumen öffentlicher Vergaben für das Land Berlin liefern. Eine Analyse der Ausgangslage, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beurteilen zu können, war damit nicht möglich.
- 124 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Verwaltung es bisher versäumt hat, Grundlagen für eine systematische Erfassung von relevanten Daten für die landesweite Vergabe von Leistungen zu implementieren. Dadurch besteht keine Kenntnis über die Anzahl sowie die Volumina der durchgeführten Vergabeleistungen.

5.5 Einrichtung und Organisation der zentralen Vergabestellen

- 125 In der dem Senatsbeschluss S-1269/2018 vom 3. Juli 2018 zugrunde liegenden Senatsvorlage S-1004/2018 vom 4. Februar 2018 wurde keine konkrete Ausprägung zentraler Vergabestellen vorgegeben. Vielmehr lag es in der Verantwortung

206 Vergabebericht 2016 der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, S. 12 (Drs 18/0651)

jeder Verwaltung bzw. in der Organisationshoheit der jeweiligen Dienststellen, über die Umsetzung der Ausgestaltung zentraler Vergabestellen selbst zu entscheiden. Begründet wurde dies mit den höchst unterschiedlichen Bedarfen der jeweiligen Verwaltung. Die Senatsvorlage listet aber zwei Kompetenzen auf, die in einer zentralen Vergabestelle grundsätzlich benötigt werden, und zwar

- die Anwendung der elektronischen Vergabe auf der Berliner Landesplattform und
- sehr gute Kenntnisse und Erfahrungen in der Anwendung des Vergabe- und Vertragsrechts.

126 Hinsichtlich des Leistungsprofils zentraler Vergabestellen unterscheidet die Senatsvorlage nach einem Mindeststandard und weiteren optionalen Leistungen:

Leistungsprofil (Mindeststandard)

- Einstellen vorgegebener Veröffentlichungen auf die Berliner Bekanntmachungs- und Vergabeplattform
- Einstellen von Vergabeunterlagen auf die Landesplattform
- Eignungsprüfung (Prüfung des Nachweises der Präqualifikation)
- Kommunikation mit den Bewerbern, u. a. Fragen (der Bewerber) und Antworten (der Vergabestellen) weiterleiten
- Durchführung von Öffnungen/Eröffnungen
- Formale Prüfung der Angebote (Form/Frist/Vollständigkeit)
- Örtliche Verfahrensverantwortung als Kontaktstelle für die elektronische Vergabe und für die Vergabeleistungen

Leistungsprofil optional

- Mitwirkung an der Erstellung von Veröffentlichungen
- Mitwirken bei der Erstellung der Vergabeunterlagen Eignungsprüfung (Prüfung von Referenzen)
- Auswahl geeigneter Bewerber nach Teilnahmewettbewerben
- Beantwortung von Fragen der Bewerber
- Mitwirken bei Verhandlungsverfahren
- Prüfen und Wertung der Angebote
- Zuschlagserteilung
- Beratungsleistungen zum Vergabe- und Vertragsrecht

127 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Senatsbeschluss nicht von allen Dienststellen umgesetzt wurde. Von den elf Senatsverwaltungen (einschließlich Senatskanzlei) gaben acht an, über eine zentrale Vergabestelle zu verfügen. In zwei Häusern befindet sich eine solche derzeit im Aufbau, eine Senatsverwaltung berichtete, keine zentrale Vergabestelle eingerichtet zu haben. Zwei der acht bestehenden zentralen Vergabestellen erfüllten den Mindeststandard des vorge-

gebenen Leistungsprofils in vollem Umfang. Bei der Übernahme optionaler Leistungen zeigten sich große Unterschiede zwischen den einzelnen Senatsverwaltungen: Während die zentrale Vergabestelle einer Senatsverwaltung für die Durchführung von 5 von insgesamt 26 Arbeitsschritten zuständig war, die der Rechnungshof dem Katalog an optionalen Leistungen zuordnen konnte, waren es bei einer anderen 22. Die Frage, ab welchem Auftragswert die zentrale Vergabestelle tätig wird, wurde mit einer Spanne von 10.000 € bis zu 25.000 € beantwortet.

Bei den Bezirksverwaltungen gaben elf an, eine zentrale Vergabestelle als eigene Organisationseinheit eingerichtet zu haben. Vier der zentralen Vergabestellen erfüllten den Mindeststandard des vorgegebenen Leistungsprofils in vollem Umfang. Sieben Bezirksverwaltungen gaben an, die Eignungsprüfung nicht vorzunehmen. Bei der Übernahme optionaler Leistungen zeigten sich große Unterschiede zwischen den Bezirken: Während die zentrale Vergabestelle einer Bezirksverwaltung für die Durchführung von 5 von insgesamt 26 Arbeitsschritten zuständig war, die der Rechnungshof dem Katalog an optionalen Leistungen zuordnen konnte, waren es bei einer anderen 25. Die Frage, ab welchem Auftragswert die zentrale Vergabestelle tätig wird, wurde hier mit einer Spanne von 5.000 € bis zu 25.000 € beantwortet.

- 128 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Senatsbeschluss zur Einrichtung zentraler Vergabestellen vom 3. Juli 2018 bis heute nicht vollumfänglich umgesetzt wurde. Der weitgehende Verzicht auf gemeinsame und verbindliche Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung zentraler Vergabestellen hat dazu geführt, dass diese entweder gar nicht eingerichtet wurden oder ihre Aufgaben sehr unterschiedlich wahrnehmen und eine Vergleichbarkeit damit nicht gegeben ist.

5.6 Personalausstattung

- 129 Nach § 7 Abs. 1 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Bei der Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns ist nach den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung die günstigste Zweck-Mittel-Relation anzustreben (Nr. 1 AV § 7 LHO). Daraus leitet sich ab, dass das erforderliche Personal für eine vorgegebene Aufgabe ermittelt werden muss. Personalbedarfsermittlungen – aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen – sind Voraussetzungen für die bestmögliche Nutzung von Ressourcen. Ihre Durchführung ist erforderlich, um den für eine vorgegebene Aufgabe oder für einen bestimmten Prozess erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen.

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2021 (Band 1, T 46 bis 75) eine unzureichende Personalbedarfsermittlung in Behörden des Landes Berlin festgestellt. Das Abgeordnetenhaus hat entsprechend gegenüber dem Senat die Er-

wartung geäußert, dass dieser künftig Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden für das Landespersonal sicherstellt und regelmäßig fort-schreibt, im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung und bei der Aufstellung von Personalbedarfskonzepten deren Ergebnisse als eine Entscheidungsgrundlage für den Haushaltsgesetzgeber berücksichtigt und im Rahmen des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung ein optimiertes und verbindliches Personalbedarfs-ermittlungsverfahren ermittelt.²⁰⁷

- 130 Für die Einrichtung der zentralen Vergabestellen erhielten weder Senats- noch Bezirksverwaltungen neue Beschäftigungspositionen. Bei den Bezirksverwaltungen hielt die Senatsvorlage S-1004/2018 vom 4. Februar 2018 fest, dass sie die Einführung der zentralen Vergabestellen „in eigener Verantwortung innerhalb der Ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen“ organisieren. Bei den Senatsverwaltungen wurde die Entscheidung wie folgt begründet: „Ob und in welchem Umfang die Einführung zentraler Vergabestellen zu personalwirtschaftlichen Auswirkungen in den Dienststellen führen wird hängt maßgeblich davon ab, wie das Modell der zentralen Vergabestelle konkret von den einzelnen Verwaltungen für den jeweiligen Geschäftsbereich in eigener fachlicher Verantwortung umgesetzt wird.“
- 131 Der Rechnungshof hat die Senats- und Bezirksverwaltungen um Auskunft gebeten, welche Personalausstattung für die zentrale Vergabestelle vorgesehen ist (Soll), welches Personal tatsächlich vorhanden ist (Ist) und ob der Einrichtung eine Personalbedarfsermittlung vorausging. Drei Senatsverwaltungen und zwei Bezirksverwaltungen gaben an, eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt zu haben. Es handelte sich dabei um Personalbedarfszuweisungen auf Grundlage einer Organisationsverfügung oder eine bloße Schätzung der Anzahl von Ausschreibungen bzw. deren Auftragswerten oder auf Grundlage von Erfahrungswerten.
- 132 Die Personalausstattung bei den Senatsverwaltungen, die eine zentrale Vergabestelle eingerichtet haben, variiert stark – sowohl bei den Soll- als auch bei den Ist-Zahlen. Die Sollzahlen für das Jahr 2021 reichen von 1 bis 5 Vollzeitäquivalenten²⁰⁸. Die Ist-Ausstattung lag nach Angabe der Verwaltungen zwischen 1,2 und 5 Vollzeitäquivalenten. Die Personalausstattung bei den zentralen Vergabestellen der Bezirksverwaltungen variiert ebenso, sowohl bei den Soll- als auch bei den Ist-Zahlen. So waren im Jahr 2021 in einer Bezirksverwaltung 2,88 Vollzeitäquivalente in der zentralen Vergabestelle tätig, in einer anderen waren es 13,43. Die Soll-Zahlen reichen von 5 bis 15 Vollzeitäquivalenten. Die Erhebung des Rechnungshofs hat ergeben, dass in vier von elf Bezirksverwaltungen mit einer zentralen Vergabestelle alle Stellen im entsprechenden Bereich besetzt waren. In den Senatsverwaltungen waren es sechs von acht.

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

208 Das Vollzeitäquivalent ist eine Maßeinheit für eine fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten. Die Anzahl wird ermittelt, indem Teilzeit- in Vollzeitverhältnisse umgerechnet werden.

- 133 Hinsichtlich der fachlichen Kompetenzen der Beschäftigten wurde in der Begründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Gliederung des Bezirksamts vom 19. März 2019 festgehalten, dass in den zentralen Vergabestellen „Spezialistinnen und Spezialisten mit vergabespezifischem Fachwissen auf dem immer komplexer werdenden Gebiet des Vergaberechts“ tätig sein sollen.²⁰⁹ Mitarbeitende im ehemals höheren Dienst gibt es in zwei zentralen Vergabestellen der Bezirks- und in zwei zentralen Vergabestellen der Senatsverwaltungen. In den Bezirksverwaltungen sind die meisten Stellen mit A 10/E 10, in den Senatsverwaltungen mit A 11/E 11 bewertet.

Ansicht 48: Personaldurchschnittskosten der zentralen Vergabestellen im Jahr 2021

	Ist Vollzeitäquivalente	Durchschnittssatz	Personalkosten
Bezirksverwaltungen			
A 14	1	72.960,00 €	72.960,00 €
A 13 S	2	68.170,00 €	136.340,00 €
A 12	2	61.780,00 €	123.560,00 €
A 11	6,5	55.650,00 €	361.725,00 €
A 10	13,7	49.870,00 €	683.219,00 €
A 9 S	2	46.200,00 €	92.400,00 €
A 8	1	42.780,00 €	42.780,00 €
A 7	2	39.560,00 €	79.120,00 €
E 13	1	79.050,00 €	79.050,00 €
E 12	1	87.310,00 €	87.310,00 €
E 11	16,16	74.700,00 €	1.207.152,00 €
E 10	3	70.160,00 €	210.480,00 €
E 9 B	5,76	61.260,00 €	352.857,60 €
E 9 A	11	61.260,00 €	673.860,00 €
E 9	2	61.260,00 €	122.520,00 €
E 8	1,76	54.820,00 €	96.483,20 €
E 6	11,76	53.530,00 €	629.512,80 €
Gesamt	83,64		5.051.329,60 €

²⁰⁹ Vorlage des Senats gemäß Art. 64 Abs. 3 VvB an das Abgeordnetenhaus über „Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Gliederung des Bezirksamts“ vom 19. März 2019 (Verordnung 18/147)

	Ist Vollzeitäquivalente	Durchschnittssatz	Personalkosten
Senatsverwaltungen			
A 15	0,2	83.960,00 €	16.792,00 €
A 13 S	1,95	68.390,00 €	133.360,50 €
A 12	5	61.420,00 €	307.100,00 €
A 11	3,4	55.850,00 €	189.890,00 €
A 10	0,95	48.530,00 €	46.103,50 €
A 9	0,75	37.910,00 €	28.432,50 €
E 14	0,5	91.510,00 €	45.755,00 €
E 11	6,3	75.530,00 €	475.839,00 €
E 10	2	66.730,00 €	133.460,00 €
E 9	1	61.810,00 €	61.810,00 €
E 8	0,74	57.750,00 €	42.735,00 €
Gesamt	22,79		1.481.277,50 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der vom Rechnungshof per Fragebogen erhobenen Vollzeitäquivalente; für die Berechnung wurde einheitlich der Durchschnittssatz der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung für das Tarifgebiet West angewandt

Insgesamt ergeben sich für das vorhandene Personal in den zentralen Vergabestellen auf Basis von Durchschnittswerten Personalkosten von gut 6,5 Mio. € im Jahr 2021. Zudem verdeutlicht Ansicht 48 die erhebliche Spannweite unterschiedlicher Stellenbewertungen.

- 134 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Einrichtung von Planstellen und die jeweilige Stellenbewertung die Realität teilweise unzureichend widerspiegeln. Beispielsweise verfügte die zentrale Vergabestelle einer Bezirksverwaltung über Personal, konnte aber aufgrund von Krankheit und fehlender Fachkompetenz der entsprechenden Personen über mehrere Monate keine einzige Vergabe durchführen.
- 135 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass weder für die zentralen Vergabestellen der Senats- noch der Bezirksverwaltungen Personalbedarfsermittlungen durchgeführt wurden. Durch den Verzicht ist nicht nachvollziehbar, woraus sich die stark unterschiedliche Zahl von Beschäftigten und die vorhandenen Bewertungsunterschiede in den zentralen Vergabestellen ergeben.

5.7 Erfolgskontrolle und Projektmanagement

- 136 Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns gemäß Nr. 1 AV § 7 LHO die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. § 7 Abs. 2 LHO sieht vor, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen sind. Das umfasst die Planungsphase, die Durchführung einer Maßnahme (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) sowie die Zeit nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle).

- 137 Nach § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Senats von Berlin (GO Sen) sind die Richtlinien der Regierungspolitik für die Senatsmitglieder verbindlich und von ihnen in ihren Geschäftsbereichen selbständig und in eigener Verantwortung zu verwirklichen. Die Durchführung eines Senatsbeschlusses obliegt den Senatsmitgliedern, die durch den Beschluss bestimmt werden. Die vom Senat gefassten Beschlüsse sind für die Mitglieder des Senats sowie für die einzelnen Geschäftsbereiche verbindlich (§ 18 GO Sen). Der Senat berät und beschließt nach § 10 Nr. 23 GO Sen über Angelegenheiten, bei denen ein Senatsmitglied eine Beschlussfassung des Senats beantragt; dies soll bei allen Angelegenheiten von allgemeiner politischer, sozialer, finanzieller, wirtschaftlicher oder kultureller Bedeutung geschehen.
- 138 Wie mit Projekten von besonderer Bedeutung umzugehen ist, regelt im Land Berlin das Projektmanagementhandbuch von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung aus dem Jahr 2007. Projekte im Sinne des Handbuchs sind dabei Vorhaben, bei denen ein klar abgegrenztes Ergebnis in einer bestimmten Zeit mit bestimmten Ressourcen in einer bestimmten Organisationsform erreicht werden soll. Sie sind charakterisiert durch eine klare bzw. eindeutige
- Zielsetzung mit Vorgabe der zu erreichenden Ergebnisse,
 - Festlegung der zu leistenden Aufgaben,
 - vereinbarte Qualität der Ergebnisse,
 - Ermittlung der Dauer und des Endtermins,
 - Abschätzung der benötigten Ressourcen und Kosten sowie
 - Festlegung der Ergebnisverantwortung.
- 139 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es bislang keine Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Senatsbeschlusses S-1269/2018 vom 3. Juli 2018 zur Einrichtung von zentralen Vergabestellen gab. Dabei hatten drei schriftliche Anfragen zum Stand des Zentralisierungsprozesses bei der Vergabe vom Februar, Juni und September 2019 (vgl. T 117) deutliche Umsetzungsdefizite offengelegt. Keine Senatsverwaltung hat dies zum Anlass genommen, die Ergebnisverantwortung für die Umsetzung des Senatsbeschlusses zu übernehmen und nachzusteuern. Der Beschluss selbst sah keine Evaluation vor.
- 140 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Umsetzung des Beschlusses als Projekt hätte organisiert werden sollen. Bei der Einrichtung zentraler Vergabestellen handelte es sich um ein Vorhaben, bei dem ein klar abgegrenztes Ergebnis in einer bestimmten Zeit mit bestimmten Ressourcen in einer bestimmten Organisationsform erreicht werden sollte. Es war zudem von besonderer Bedeutung, was schon darin dokumentiert ist, dass der Senat darüber nach § 10 Nr. 23 GO Sen beschlossen hat. Mit der Organisation als Projekt wäre eine einheitliche, wirtschaftliche, qualitätsgerechte und risikoarme Durchführung zu erreichen und eine Evaluation möglich gewesen.

Dennoch erfolgte weder mit dem Senatsbeschluss noch im Nachgang eine Festlegung konkreter Zielsetzungen, Aufgabendefinitionen mit vereinbarter Qualität der Ergebnisse, eines Zeitplans samt Meilensteinen, der benötigten Ressourcen und Kosten sowie der Ergebnisverantwortung. Weder gab es Modelle für die ggf. unterschiedlichen Organisationsmöglichkeiten noch Musterbeschreibungen für wahrzunehmende Aufgaben, Kompetenzen oder Personalausstattungen. Alle Verwaltungen sollten – ohne Unterstützung und ohne zentrale Steuerung – in eigener Verantwortung über die Ausgestaltung zentraler Vergabestellen selbst entscheiden. Strategische Ziele wurden zu keinem Zeitpunkt operationalisiert. Ebenso fehlten Kennzahlen, auf deren Grundlage die jeweils zuständige Dienststelle zu einem späteren Zeitpunkt belastbare Aussagen zu Effizienz- oder Effektivitätsgewinnen hätte machen können. Entsprechend war eine flächendeckende und wirksame Umsetzung des Beschlusses von vornherein zum Scheitern verurteilt.

5.8 Stellungnahme der Senatskanzlei

- 141 Die Senatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme den Feststellungen und Erwartungen sowie Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt.

Sie hat zunächst auf die in den aktuellen Richtlinien der Regierungspolitik wie folgt beschriebene Aufgabe verwiesen: „Das Vergabewesen wird modernisiert und zeitgemäß organisiert. Hierzu wird ein berlinweiter, verbindlicher Standard entwickelt. Es wird sichergestellt, dass hinreichend große Organisationseinheiten auf Landes- und Bezirksebene geschaffen werden.“²¹⁰ Die Senatskanzlei hat ausgeführt, dass, „auch wenn die Geschäftsverteilung des Senats für die verbleibende Legislaturperiode nach der Wiederholungswahl zum Zeitpunkt der Stellungnahme noch nicht abschließend beschlossen ist“, bereits jetzt feststehe, dass diese Aufgabe in ihrer **Zuständigkeit** bearbeitet werde. Unter Berücksichtigung dieser Aufgabe könne der Eindruck entstehen, dass die Einrichtung zentraler Vergabestellen in **allen** Senats- und Bezirksverwaltungen damit nicht (mehr) ganz im Einklang stehe. Diese stehe u. a. zumindest auf dem Prüfstand. Unter „Schaffung hinreichend großer Organisationseinheiten auf Landes- und Bezirksebene“ sei (zumindest auch) eine **Bündelung und Zentralisierung** zu verstehen. Dies erfordere eine umfassende Analyse, insbesondere in organisatorischer, rechtlicher, prozessualer und technischer Hinsicht, einschließlich der Beteiligung unterschiedlicher Akteure. In diese würden die Ausführungen und Hinweise im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs entsprechend einfließen. Inwieweit im Ergebnis dieser Analyse zentrale Vergabestellen in **jeder** Dienststelle der unmittelbaren Berliner Landesverwaltung entsprechend des Senatsbeschlusses von 2018 (noch) dem Bedürfnis nach Effizienz unter gleichzeitiger Entlastung der Mitarbeitenden entspricht, sei offen. Es erscheine durchaus denkbar, dass

²¹⁰ Vorlage des Regierenden Bürgermeisters vom 16. Mai 2023 an das Abgeordnetenhaus zur Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik (Drs 19/0980)

sich das dem Senatsbeschluss aus dem Jahr 2018 zugrundeliegende Ziel im Ergebnis der Analyse als „überholt“ erweisen könnte.

Der Rechnungshof bewertet das Vorhaben der Senatskanzlei zur Neuorganisation des Berliner Vergabewesens unter ihrer Federführung positiv.

- 142 Die Senatskanzlei sieht das Erfordernis, die Aufgaben in den zentralen Vergabestellen den zuständigen Beschäftigungspositionen eindeutig zuzuordnen sowie geeignetes und entsprechend ausgebildetes **Personal** in hinreichender Zahl mit passender Bewertung bereitzustellen. „Bereits die komplexe Materie des Vergaberechts, das sich zudem im ständigen Wandel befinde, und die seit Jahren kontinuierlich ansteigende Anzahl an Vergabeverfahren erfordere (deutlich) mehr Vergabeexperten.“ So sei die Landesverwaltung Berlin – unabhängig von der Frage nach dem **Wie** der Vergabeorganisation – dringend auf hinreichend gut ausgebildetes Personal im Bereich der Vergabepaxis angewiesen. Dort sei dringend mehr zu tun.

Der Rechnungshof teilt grundsätzlich diese Ausführungen der Senatskanzlei. Seine Beanstandungen hinsichtlich fehlender Personalbedarfsermittlungen entkräften sie allerdings nicht.

- 143 Die Beanstandung des Rechnungshofs hinsichtlich der fehlenden systematischen Erfassung von relevanten **Daten** für die landesweite Vergabe von Leistungen unterstützt die Senatskanzlei. Berlinbezogene Daten seien unverzichtbar, da Prozesse insbesondere anhand von Daten evaluiert, (nach-)gesteuert und skaliert werden könnten. So könne beispielsweise auch die Erfassung Start-upbezogener Angaben hilfreich sein, um etwa die Beschaffung von Innovationen sowie die politisch gewollte Zusammenarbeit zwischen Start-ups und Verwaltung datengetrieben zu verfolgen und zu steuern.

Der Rechnungshof bewertet die Stellungnahme der Senatskanzlei positiv. Allerdings lässt diese offen, wie sie künftig für eine verbesserte Datenlage Sorge tragen will. Dieser Aspekt ist im Rahmen der anstehenden Analyse zur Neuorganisation der landesweiten Vergabeorganisation mit zu berücksichtigen.

5.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 144 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass
- fehlende Vorgaben für die Organisation und eine dezentrale Aufgabewahrnehmung im Bereich Vergaben zu einer quantitativ und qualitativ unzureichenden und intransparenten Datenlage geführt haben,
 - zentrale Vergabestellen entweder gar nicht eingerichtet wurden oder diese ihre Aufgaben sehr unterschiedlich wahrnehmen und eine Vergleichbarkeit damit nicht gegeben ist,

- weder für die zentralen Vergabestellen der Senats- noch der Bezirksverwaltungen Personalbedarfsermittlungen durchgeführt wurden, wodurch nicht nachvollziehbar ist, woraus sich die stark unterschiedliche Zahl von Beschäftigten und die unterschiedlichen Stellenbewertungen in den zentralen Vergabestellen ergeben,
- durch fehlende konkrete Zielsetzungen, eine unklare Aufgabendefinition ohne vereinbarte Qualität der Ergebnisse, den Verzicht auf einen Zeitplan samt Meilensteinen, eine unzureichende Abschätzung der benötigten Ressourcen und Kosten sowie die ausgebliebene Festlegung der Ergebnisverantwortung eine flächendeckende und wirksame Umsetzung des zentralen Regierungsvorhabens zum Scheitern verurteilt war.

145 Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatskanzlei in Abstimmung mit den übrigen Senats- und Bezirksverwaltungen die Grundlagen schafft, dass

- **zukünftig belastbare Daten zur Vergabe von Leistungen durch die Landesverwaltung systematisch erfasst und transparent bereitgestellt werden,**
- **die Organisation des Berliner Vergabewesens neu aufgestellt und weiter gebündelt wird,**
- **die Aufgaben der künftig für die Vergabe zentral zuständigen Stellen klar, umfänglich und verbindlich beschrieben und auf dieser Grundlage Personalbedarfsermittlungen in diesen Stellen durchgeführt werden sowie**
- **eine regelmäßige Erfolgskontrolle auf Basis einer kennzahlenorientierten Steuerung durchgeführt wird.**

Der Rechnungshof empfiehlt, den Aufbau und die Ausgestaltung von zentral für die Vergabe zuständigen Stellen als gemeinsames Projekt von Senat und Bezirken, unter Federführung der Senatskanzlei, aufzusetzen.

6 Ungenutzte Potenziale des landesweiten Wissensmanagements heben

Den Behörden des Landes Berlin stehen große personelle Umbrüche bevor. Diese sind so zu gestalten, dass möglichst viel Wissen erhalten bleibt. Der für den landesweiten Wissenstransfer zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen ist es bislang nicht gelungen, gesamtstädtisch so zu steuern, dass die dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel von jährlich bis zu 11 Mio. € ausgeschöpft und nachweislich wirkungsvoll umgesetzt werden. Dem Wissensmanagement fehlt es an klaren Zielen und einer Strategie. Erfolgskontrollen fanden bislang nicht statt, das Controlling ist unzureichend. Die Senatsverwaltung hat beispielsweise Personalausgaben für Stellendoppelbesetzungen erstattet, obwohl ein Wissenstransfer in einer Reihe von Fällen nicht nachvollziehbar ist. Dies betrifft ca. 10 % der geprüften Fälle der Stellendoppelbesetzungen und somit ein finanzielles Volumen von ca. 300.000 € jährlich.

6.1 Einleitung

- 146 Die Berliner Verwaltung steht vor großen personellen Umbrüchen: Während die Zahl der Beschäftigten seit dem Jahr 2015 kontinuierlich anwächst, rollt eine Pensionierungswelle auf Land und Bezirke zu: Bis zum Jahr 2031 werden insgesamt voraussichtlich knapp 40.000 Beschäftigte altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden.²¹¹ Schon jetzt sind Tausende Stellen in Landes- und Bezirksverwaltungen unbesetzt.²¹² Berlin steht vor der Herausforderung, die personellen Umbrüche so zu gestalten, dass möglichst viel Wissen erhalten bleibt. Der Rechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen zu prüfen, ob die derzeitige Organisation geeignet ist, den landesweiten Wissenstransfer strukturiert zu sichern und voranzubringen.

6.2 Prüfungsgegenstand

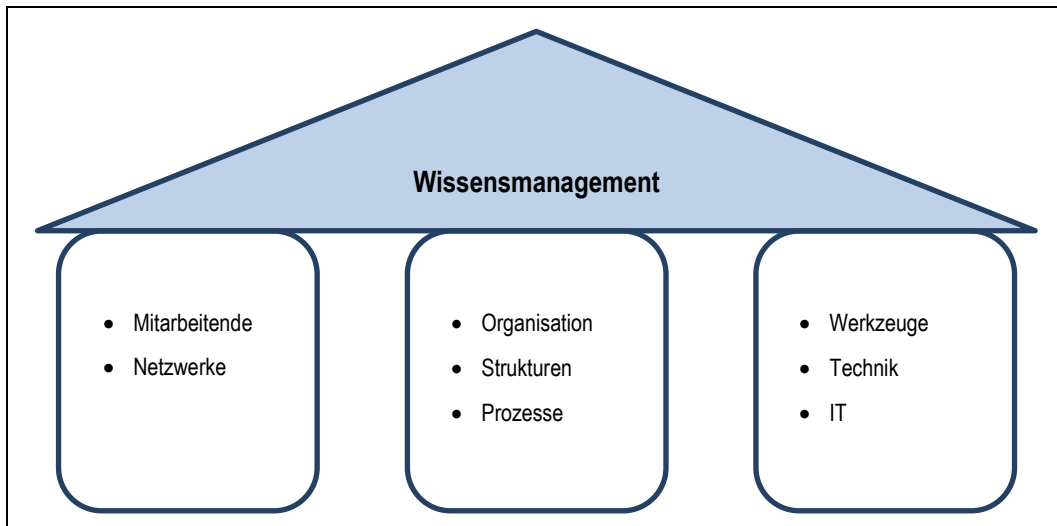
- 147 Gegenstand der Prüfung war die Organisation des landesweiten Wissensmanagements in der Berliner Verwaltung im Zeitraum 2015 bis 2021, insbesondere des Wissenstransfers durch das Instrument der Stellendoppelbesetzungen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020.

211 vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, Bericht über Engpassberufe in der Berliner Verwaltung (Stand: Dezember 2022), S. 19

212 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. Oktober 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/13475)

- 148 Wissensmanagement wird hier – entsprechend dem landesweiten Leitfadens Wissenstransfer²¹³ – als übergreifender Ansatz verstanden, der auf drei Säulen beruht:

Ansicht 49: Modellhafte Darstellung des Wissensmanagements



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Grundlage des Handlungsleitfadens „Wissenstransfer im Land Berlin“ der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (Stand: 2014), S. 1

Der Wissenstransfer ist dem Teilbereich der ersten Säule zuzuordnen. Das Instrument hierzu sind in erster Linie **Stellendoppelbesetzungen**: Sie dienen der direkten Wissensweitergabe von einem in Kürze ausscheidenden Beschäftigten an die potenzielle Nachfolgerin bzw. den potenziellen Nachfolger.²¹⁴ Es handelt sich hierbei um die in der Berliner Landesverwaltung am häufigsten angewandte Maßnahme zum Wissenstransfer.²¹⁵ Aus diesem Grund wurde dieses Instrument schwerpunktmäßig geprüft. **Weitere Maßnahmen** des Berliner Wissensmanagements umfassen u. a.:²¹⁶

- Seniorcoachings: Ehemalige Beschäftigte erhalten einen zeitlich befristeten Honorarvertrag, um neue Dienstkräfte einzuarbeiten. Seniorcoachings sollen stattfinden, wenn eine Stellendoppelbesetzung aus Zeitgründen nicht möglich ist.

213 Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Handlungsleitfaden „Wissenstransfer im Land Berlin“ (Stand: 2014)

214 vgl. Handlungsleitfaden „Wissenstransfer im Land Berlin“ der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (Stand: 2014), S. 5

215 siehe auch Ansicht 51

216 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. April 2022 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0258) – Sachstandsbericht zum Thema Wissenstransfer in der Berliner Verwaltung

- Schulungen für Wissensmanagerinnen und Wissensmanager sowie Dialogbegleiterinnen und Dialogbegleiter²¹⁷ und andere von der Verwaltungsakademie durchgeführte Qualifizierungs- und Fortbildungsangebote.
- IT-gestützte Verfahren und Maßnahmen: Finanziert werden IT-Lösungen zum Wissensmanagement, umfasst werden auch Software-Lizenzen.

6.3 Prüfungsvorgehen

- 149 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung nach einer Orientierungsphase zehn Verwaltungen vertieft betrachtet. Mit einer Ausnahme hat er die Prüfungen gegenüber den einzelnen Verwaltungen abgeschlossen. Er hat dabei darauf hingewiesen, dass Feststellungen grundsätzlicher Art an die für den landesweiten Wissenstransfer zuständige Senatsverwaltung für Finanzen adressiert werden. Die Erhebungen zur Organisation erfolgten im Wesentlichen durch die Auswertung von Unterlagen, die entweder öffentlich zugänglich waren oder dem Rechnungshof von der Senatsverwaltung für Finanzen zu verschiedenen Zeitpunkten zur Verfügung gestellt wurden. Mit der Prüfungsankündigung zu diesem Themenkomplex wurde außerdem ein Fragebogen übersandt.

6.4 Nachfrage und Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln

- 150 Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Gemäß Nr. 1 AV § 11 LHO dürfen im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Darüber hinaus sind die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit zu beachten (vgl. §§ 10, 11 Haushaltsgrundsatzgesetz).

Ansätze für Personalausgaben (Dienstbezüge, Bezüge und Entgelte) sind grundsätzlich auf der Basis der Ist-Ausgaben des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres zu errechnen. Das Nähere und die Fortschreibungstatbestände für Änderungen der Personalausgabenansätze regelt die Senatsverwaltung für Finanzen mit dem jeweiligen Aufstellungs Rundschreiben (Nrn. 4 und 5 AV § 17 LHO).

217 Wissensmanagerinnen und Wissensmanager sind innerhalb ihrer Dienststelle u. a. zuständig für die Entwicklung von Konzepten und Strategien zum behördlichen Wissensmanagement. Die Personen sollen zudem den Implementierungsprozess initiieren und beratend begleitend. Dialogbegleiterinnen und Dialogbegleiter unterstützen bei der Vermittlung und Koordination zwischen Wissensgeberinnen und Wissensgebern sowie Wissensnehmerinnen und Wissensnehmern.

- 151 Erstmalig konnten die Senats- und Bezirksverwaltungen im Jahr 2014 Mittel für Maßnahmen des Wissenstransfers beantragen.²¹⁸ Der Senat veranschlagte dafür 10 Mio. € pauschal. Seit 2016 werden die Mittel bei der Senatsverwaltung für Finanzen (Kapitel 1540) in vier Titeln des Haushalts etatisiert:

Ansicht 50: Haushaltsmittel für Wissensmanagement im Kapitel 1540 je Titel und Jahr (in Tsd. €)

Jahr	Titel 42260 Bezüge der beamteten Dienstkräfte	Titel 42760 Seniorcoaching	Titel 42860 Entgelte für Tarifbeschäftigte für Stellendop- pelbesetzungen	Titel 54606 Sächliche Ausgaben (z. B. Qualifizierungs- maßnahmen durch die Verwaltungsaka- demie, IT-gestützte Verfahren)	Summe
2016	4.500	500	3.500	1.500	10.000
2017	4.750	500	3.750	2.000	11.000
2018	4.000	500	3.000	2.000	9.500
2019	4.000	500	3.000	2.000	9.500
2020	3.800	500	2.900	1.000	8.200
2021	3.800	500	2.900	750	7.950
2022	3.800	500	2.900	1.000	8.200
2023	3.800	500	2.900	1.500	8.700

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Sachstandsberichts zum Thema Wissenstransfer in der Berliner Verwaltung (rote Nr. 19/0258) vom 19. April 2022, S. 2, sowie des Haushaltsgesetzes 2022/2023

- 152 Nach einer Übersicht der Senatsverwaltung für Finanzen wurden im Zeitraum 2015 bis 2021 folgende Maßnahmen aus diesen Mitteln beantragt und realisiert:

Ansicht 51: Zahl der bewilligten Maßnahmen nach Jahren

Maßnahme	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Summe
Stellendoppelbesetzung	336	324	458	596	537	695	776	3.722
Seniorcoaching	42	43	68	80	64	46	69	412
Schulungen Verwaltungsakademie	43	57	69	111	122	122	160	684
IT-Maßnahmen	5	7	12	4	3	2	1	34
Gesamtergebnis	426	431	607	791	726	865	1.006	4.852

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

²¹⁸ vgl. Senatsverwaltung für Finanzen/Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Gemeinsames Rundschreiben vom 18. August 2014 (Nr. 39/2014)

Ansicht 52: Zahl der realisierten Maßnahmen nach Jahren

Maßnahme	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Summe
Stellendoppelbesetzung	111	184	275	312	393	408	346	2.029
Seniorcoaching	21	29	55	62	59	39	60	325
Schulungen Verwaltungsakademie	43	57	68	84	99	81	82	514
IT-Maßnahmen	0	4	4	3	2	0	0	13
Gesamtergebnis	175	274	402	461	553	528	488	2.881

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

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass insgesamt **deutlich mehr Maßnahmen bewilligt als realisiert** wurden; auch schon in Zeiten vor der Pandemie. Zwischen 2015 und Ende 2021 wurden insgesamt etwas mehr als 2.800 Maßnahmen des Wissensmanagements von den Dienststellen der Berliner Verwaltung durchgeführt (vgl. Ansicht 52).

- 153 Mit den realisierten Maßnahmen wurden in der Vergangenheit die **insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu keinem Zeitpunkt ausgeschöpft**.

Ansicht 53: Inanspruchnahme der Haushaltsmittel für Wissensmanagement nach Jahren

Jahr	Titel 42260		Titel 42760		Titel 42860		Titel 54606		Insgesamt	
	absolut	Anteil vom Ansatz	absolut	Anteil vom Ansatz	absolut	Anteil vom Ansatz	absolut	Anteil vom Ansatz	absolut	Anteil vom Ansatz
	Tsd. €	in %	Tsd. €	in %	Tsd. €	in %	Tsd. €	in %	Tsd. €	in %
2016	1.282	28	106	21	1.782	51	372	25	3.543	35
2017	2.284	48	146	29	1.907	51	693	35	5.030	46
2018	1.614	40	169	34	2.639	89	979	49	5.400	57
2019	2.947	74	153	31	3.150	105	1.055	53	7.305	77
2020	2.424	64	113	23	3.319	114	207	21	6.063	74
2021	2.316	61	207	41	2.932	101	193	26	5.648	71

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Sachstandsberichts zum Thema Wissenstransfer in der Berliner Verwaltung (rote Nr. 19/0258) vom 19. April 2022, rechnerische Abweichungen durch Rundungsdifferenzen

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen nicht darlegen konnte, dass sie Ausgabenansätze mit „größtmöglicher Genauigkeit“ errechnet oder schätzt. Im Gegenteil hat die Senatsverwaltung Ansätze trotz jahrelang niedriger Ausschöpfungsquote teilweise ohne erkennbare Gründe gleichbleibend aufrechterhalten, ohne dass konkrete Schritte bzw. Maßnahmen zur Ausweitung der Inanspruchnahme eingeleitet wurden oder eine Nachsteuerung/Anpassung bei den Maßnahmen selbst stattgefunden hat. Den Ursachen für die Differenzen zwischen bewilligten und umgesetzten Maßnahmen ging sie nicht nach und schöpfte das Potenzial des Wissensmanagements nicht voll aus.

6.5 Strategie und Zielfestlegungen

- 154 Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben im Dezember 2016 „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“ erarbeitet.²¹⁹ Diese geben den Bundes- und Landesverwaltungen Hinweise, was die Rechnungshöfe von einer wirtschaftlichen Verwaltungsorganisation im Sinne von § 7 LHO erwarten, und bilden damit deren gemeinsame Prüfungsmaßstäbe. Gemäß Nr. 2.2 dieser Grundsätze benötigt eine Behörde für eine zielorientierte Steuerung strategische Ziele. Sie werden vor allem durch gesetzliche Vorgaben, Vereinbarungen oder Erlasse vorgegeben. Aus diesen strategischen Zielen sind systematisch, ggf. in mehreren Stufen, Ober- und Unterziele abzuleiten und offenzulegen (Zielstruktur). Konkurrierende Ziele auf derselben Ebene sind zu priorisieren. Dabei müssen nach Nr. 2.3 zumindest die Ziele der untersten Ebene messbar sein (operative Ziele), um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Hierzu sind geeignete quantitative und qualitative Kennzahlen und Zielwerte vorzugeben.
- 155 Im August 2014 veröffentlichten die für Finanzen und für Inneres zuständigen Senatsverwaltungen ein erstes gemeinsames Rundschreiben, das die Dienststellen über den landesweiten Wissenstransfer informierte.²²⁰ Hierin wurden unter Nr. 1 zwei übergreifende Ziele angeführt, und zwar
- die Erstellung von Wissensmanagementkonzepten in den einzelnen Dienststellen sowie
 - die Etablierung eines strukturierten und standardisierten Wissenstransferprozesses.

Beide Ziele wurden nicht weiter konkretisiert. Weder legte die zuständige Senatsverwaltung inhaltliche Standards noch einen Zeithorizont zur Zielerreichung fest.

Im Sachstandsbericht vom April 2022 formulierte die Senatsverwaltung für Finanzen weitere Ziele für folgende Maßnahmen: Zentrale Schulungen von Wissensmanagerinnen und Wissensmanagern sowie Dialogbegleiterinnen und Dialogbegleitern durch die Verwaltungsakademie, die Durchführung von Dialogbegleitungen, ausgewählte IT-gestützte Verfahren und Maßnahmen sowie verschiedene Qualifizierungs-, Fortbildungs- und Netzwerkangebote.²²¹ Sie sollen

- die Maßnahmen des Wissensmanagements nachhaltig fördern,
- die Wissenskompetenz der Dienststellen und ihrer Beschäftigten stärken sowie
- den Wissenstransfer sichern.

Auch diese Ziele hat die Senatsverwaltung für Finanzen nicht weiter konkretisiert.

219 Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation vom 5. Dezember 2016, veröffentlicht u. a. auf der Homepage des Rechnungshofs von Berlin

220 Senatsverwaltung für Finanzen/Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Gemeinsames Rundschreiben vom 18. August 2014 (Nr. 39/2014)

221 Sachstandsbericht zum Thema Wissenstransfer in der Berliner Verwaltung (rote Nr. 19/0258) vom 19. April 2022

- 156 Nach Aussage der Senatsverwaltung für Finanzen lagen **weitere strategische Ziele sowie quantitative und qualitative Kennzahlen und Zielwerte nicht vor**. Bis Ende des Jahres 2022 solle ein Strategieprozess starten, nachdem man bis jetzt maßnahmenorientiert gearbeitet habe.
- 157 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich aus den formulierten Zielen keine Zielstruktur ableiten lässt, die gemäß Nr. 2.2 der Grundsätze für die Verwaltungsorganisation für eine zielorientierte Steuerung nötig wären. Eine Maßnahme lässt sich aber nur dann wirksam planen und umsetzen, wenn klar ist, welche Ziele überhaupt erreicht werden sollen und wie deren Erreichung gemessen wird.

6.6 Controlling bei Stellendoppelbesetzungen

- 158 Arbeitsgebiete dürfen nur eingerichtet oder in ihrem Inhalt geändert und in den Geschäftsverteilungsplänen nachgewiesen werden, wenn die Beschäftigung der dafür vorgesehenen Dienstkräfte nach Zahl, Art und Gruppe innerhalb des durch die Stellenpläne gezogenen Rahmens zulässig ist (Nr. 1.2 AV § 49 LHO).

Bei der Bewirtschaftung, insbesondere der Besetzung von Stellen, sind die in den haushaltsrechtlichen Vorschriften enthaltenen Grundsätze der Stellenwirtschaft zu beachten. Danach dürfen planmäßige Dienstkräfte nur im Rahmen der Stellenpläne beschäftigt werden (Nr. 1.1 AV § 49 LHO). Stellen sind nach Maßgabe ggf. vorhandener Stellenvermerke mit Ablauf des Tages wieder besetzbar, an dem der Stelleninhaber aus dem aktiven Dienst ausgeschieden, in den Ruhestand versetzt, oder von dem Tage an, an dem der Stelleninhaber in eine andere Stelle übernommen worden ist (Nr. 1.3 AV § 49 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen kann bei der Bewirtschaftung von Stellen Ausnahmen zulassen (§ 49 Abs. 4 LHO). Dies betrifft insbesondere die Vorgabe, dass eine Stelle nur einmal besetzt werden darf (vgl. § 49 Abs. 3 LHO und Nr. 1.4. AV § 49 LHO).

- 159 Die Senatsverwaltung für Finanzen lässt daher auf Antrag seit dem Jahr 2015 temporäre Stellendoppelbesetzungen für eine vorgezogene Nachbesetzung von freiwerdenden Stellen zu. Damit soll das Wissen der ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Nachfolgerinnen oder Nachfolger erhalten und eine Übergabe ermöglicht werden. Hierfür gelten u. a. folgende Rahmenbedingungen:
- Für Spitzen- und Schlüsselpositionen (Führungskräfte oder ausgewiesene Expertinnen und Experten in Spezialgebieten) ist eine Stellendoppelbesetzung bis zu maximal sechs Monaten, für übrige Aufgabengebiete bis zu maximal drei Monaten möglich. In begründeten Ausnahmefällen kann eine Stellendoppelbesetzung bis zu einem Jahr erfolgen.
 - Die Verwaltungen haben hierzu den standardisierten Vordruck „Antrag auf Finanzierung einer Stellendoppelbesetzung“ mit Angaben zur Stelle, Bewertung des Arbeitsgebietes, Arbeitszeitanteil, Zeitdauer der beantragten Finanzierung, voraussichtlich entstehende Kosten entsprechend dem

Durchschnittssatz und eine Begründung als Maßnahme des Wissensmanagements einzureichen.

- Der Wissenstransferprozess wird von den einzelnen Verwaltungen dezentral gesteuert und eigenständig durchgeführt. Sie haben zu entscheiden, welchen Zeitraum innerhalb der Stellendoppelbesetzung sie für angemessen halten, in dem der Wissenstransfer zwischen Wissensgeberinnen bzw. Wissensgeber und Wissensnehmerinnen bzw. Wissensnehmer „face-to-face“ durchgeführt wird, bzw. welche weiteren Methoden zielführend sind.

Um den Erfolg des bei der Stellendoppelbesetzung stattgefundenen Wissenstransfers festzustellen, hatten die Verwaltungen bis zum Jahr 2015 ein qualitatives Controlling mittels standardisierter Evaluationsbögen durchzuführen. Diejenigen Verwaltungen, die von dieser Regelung Gebrauch machten, bekamen die entsprechend verauslagten Personalausgaben für die Wissensnehmerinnen bzw. Wissensnehmer für maximal sechs Monate durch die Senatsverwaltung für Finanzen auf Antrag erstattet.

Seit 2016/2017 erstattet die Senatsverwaltung für Finanzen Personalausgaben **ohne** eigenes **qualitatives Controlling** der jeweils durchgeführten Maßnahme, obwohl die für die Erstattungen erforderlichen Nachweise und Unterlagen nach Feststellung des Rechnungshofs in den Verwaltungen nicht in jedem Fall vorhanden sind. Die Senatsverwaltung hat auf Nachfrage erklärt, sie überlasse seit dem Doppelhaushalt 2016/2017 das qualitative Controlling der Verantwortung der jeweiligen Verwaltungen. Die (Wieder-)Einführung eines qualitativen Controllings sei nicht geplant.

160 Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenartigen Prüfung der Durchführung und Finanzierung von Stellendoppelbesetzungen festgestellt:

- Verwaltungen machten von der Möglichkeit der Stellendoppelbesetzung unterschiedlich Gebrauch. Die Spanne reichte von unter fünf bis zu rd. 40 Fällen jährlich. Bei den Verwaltungen, die wenige Stellendoppelbesetzungen durchführen, lagen die Gründe auf Nachfrage u. a. am administrativen Aufwand der Verfahren; eine Verwaltung hat deshalb sogar Stellendoppelbesetzungen allein finanziert. Aber auch innerorganisatorische Probleme (z. B. schleppende Stellenbesetzungsverfahren) hatten regelmäßig zu einer geringen Inanspruchnahme geführt.
- Bis zum Haushaltsjahr 2021 hat die Senatsverwaltung für Finanzen Stellendoppelbesetzungen auch für Arbeitsgebiete mit einfachen Tätigkeiten, z. B. (Schul-)Hausmeister, Sportplatzwarte, zugelassen und finanziert. Für das Haushaltsjahr 2022 hat sie entschieden, dass die „unter der Besoldungs-/Vergütungsstufe A/E 5 liegenden Stellendoppelbesetzungen nicht mehr aus zentralen Mitteln finanziert“ werden.²²²

222 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zur Fortführung und Weiterentwicklung des Berliner Wissensmanagements im Haushaltsjahr 2022 vom 29. November 2021

- Anhand der vorgelegten Unterlagen sind Ausfallzeiten der Wissensgeberinnen bzw. Wissensgeber sowie Wissensnehmerinnen bzw. Wissensnehmer, z. B. durch Urlaub und Krankheiten, erkennbar, sodass die face-to-face Kontakte eingeschränkt stattgefunden haben. Anstelle der Wissensgeberinnen bzw. Wissensgeber wurden Führungskräfte und weitere Dienstkräfte aus dem betroffenen Arbeitsbereich tätig, um Wissensnehmerinnen bzw. Wissensnehmer in die Aufgaben einzuarbeiten.
- 161 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen Personalausgaben für Stellendoppelbesetzungen erstattet, obwohl ein **Wissens-transfer** in einer Reihe von Fällen **nicht nachvollziehbar** ist. Dies betrifft ca. 10 % der geprüften Fälle und somit ein finanzielles Volumen von ca. 300.000 € jährlich. Die von der Senatsverwaltung definierten Rahmenbedingungen für Stellendoppelbesetzungen reichen nicht aus, um jeweilige Zuständigkeiten klar abzugrenzen, eindeutige Kriterien für eine Stellendoppelbesetzung zu definieren und Maßgaben für einen erfolgreich durchgeführten Wissenstransfer festzulegen. Das betrifft insbesondere Vorgaben zur gleichzeitigen Anwesenheit der am Wissenstransfer Beteiligten, eine klare Definition der Zielgruppen sowie verbindliche Festlegungen hinsichtlich des qualitativen Controllings der durchgeführten Maßnahmen des Wissenstransfers. Die Notwendigkeit eines Wissenstransfers bei sogenannten einfachen Tätigkeiten ist in hohem Maße zweifelhaft. Anhand der zur Verfügung gestellten Unterlagen ist nicht erkennbar, inwieweit ein Wissenstransfer von der sonst üblichen Einarbeitung abzugrenzen ist.

6.7 Erfolgskontrolle

- 162 § 7 Abs. 2 LHO sieht vor, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen sind. Das umfasst die Planungsphase, die Durchführung einer Maßnahme (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) sowie die Zeit nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle). Gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO umfasst die Erfolgskontrolle grundsätzlich folgende Untersuchungen: Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Als Voraussetzung für eine spätere Erfolgskontrolle müssen geeignete messbare Zielwerte definiert sein (vgl. T 154). Werden Ziele nicht erreicht, muss nachgesteuert werden (vgl. auch Nr. 11.3 der Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation).

- 163 Im Jahr 2014 – also vor Durchführung der ersten Wissenstransfer-Maßnahmen – forderten die Senatsverwaltung für Finanzen sowie die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Dienststellen in einem gemeinsamen Rundschreiben auf,

an der geplanten Gesamtevaluation mitzuwirken.²²³ Ergebnis war der „Abschlussbericht über das qualitative Controlling durchgeführter Maßnahmen des Wissenstransfers im Haushaltsjahr 2015“, der dem Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgelegt wurde. Bei dem Bericht handelt es sich im Wesentlichen um eine Sammlung von Rückmeldungen aus den einzelnen Dienststellen zu positiven Erfahrungen, Problemen, Hemmnissen sowie Best-Practice-Beispielen. Zu Zielerreichung, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit finden sich im Bericht keine Aussagen.

Im Abschlussbericht werden sieben Handlungsfelder genannt, welche die bestehenden Maßnahmen des Wissenstransfers ergänzen sollen, und zwar

- 1) der Ausbau eines landesweiten IT-gestützten Wissensmanagements,
- 2) die Implementierung eines Themenportals zum Wissensmanagement im Intranet,
- 3) die Einführung einer strategischen Risikoanalyse in den Verwaltungen,
- 4) die Erarbeitung modellierter Geschäftsprozesse u. a. zur erleichterten Einarbeitung in neue Aufgabengebiete bei Personalwechseln,
- 5) modulare Qualifizierungs- und Fortbildungsangebote zur Weiterentwicklung und Stärkung von Wissenskompetenzen,
- 6) die Modifizierung bzw. Erweiterung des landesweiten Leitfadens Wissensmanagement,
- 7) der weitere Ausbau des behördenübergreifenden Netzwerkes „Wissensmanagement“.

164 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für den landesweiten Wissenstransfer zuständige Senatsverwaltung die Handlungsfelder 1, 6 und 7 bislang nicht umgesetzt hat. Sie finden sich sechs Jahre später wortgleich als geplante Vorhaben im Sachstandsbericht wieder.²²⁴

165 **Nach** dem Abschlussbericht von **2016** gab es **keine maßnahmenübergreifende Evaluation** mehr. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in den vergangenen Jahren Analysen unterschiedlicher Maßnahmentypen durchgeführt:

- Im Jahr 2019 gab es eine Analyse des Risikoanalyse-Tools. Konkret handelt es sich beim Risikoanalyse-Tool um eine Excel-Datei, die Führungskräften seit dem Jahr 2017 anhand einer Datenerfassung mit objektivierbaren Daten ohne Leistungsbewertung dabei helfen soll, frühzeitig drohende Wissensverluste zu erkennen. Im Ergebnis berichteten drei von elf Senatsverwaltungen und drei von zwölf Bezirksverwaltungen, von dem Tool Gebrauch zu machen. Ursachen für die geringe Nutzung (beispielsweise Unkenntnis der Dienststellen oder mangelnde Funktionalität des Tools) hat

²²³ Senatsverwaltung für Finanzen/Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Gemeinsames Rundschreiben vom 18. August 2014 (Nr. 39/2014)

²²⁴ vgl. Sachstandsbericht zum Thema Wissenstransfer in der Berliner Verwaltung (rote Nr. 19/0258) vom 19. April 2022, S. 6 f.

die Senatsverwaltung für Finanzen nicht untersucht. Das Instrument existiert bis heute unverändert.

- Im Jahr 2020 hat die Senatsverwaltung für Finanzen erhoben, wie viele der über das Wissensmanagement seit 2015 qualifizierten Wissensmanagerinnen und Wissensmanager sowie Dialogbegleiterinnen und Dialogbegleiter noch in dieser Funktion tätig sind. Von 82 ausgebildeten Wissensmanagerinnen und Wissensmanagern gaben bei der Umfrage 39 Personen an, noch in dieser Funktion tätig zu sein. Von 186 ausgebildeten Dialogbegleiterinnen und Dialogbegleitern waren es 72 Personen. In der Folge wurde mit der Überarbeitung von Umfang (kürzer) und Inhalten (digitaler) der Qualifizierungen durch die Verwaltungsakademie begonnen.
- Im Jahr 2022 hat die Senatsverwaltung für Finanzen erstmals die Umsetzung der seit 2014 als Ziel definierten Erstellung von Wissensmanagementkonzepten bei den Dienststellen abgefragt. Das Ergebnis war zum Ende der örtlichen Erhebungen noch nicht bekannt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass **keine** der genannten Analysen und Erhebungen **Aussagen zur Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen** enthält. Die Senatsverwaltung für Finanzen teilte dem Rechnungshof mit, dass eine Maßnahme aus ihrer Sicht immer dann erfolgreich sei, wenn sie umgesetzt bzw. durchgeführt wurde. Darüber hinausgehende messbare Kriterien für den Erfolg sind nicht definiert (vgl. T 156 und 157).

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Stellendoppelbesetzungen festgestellt, dass der Erfolg des Wissenstransfers nicht immer ausreichend bzw. gar nicht evaluiert und dokumentiert wurde. Die Verwaltungen haben dazu ausgeführt, dass sie z. B. keine Notwendigkeit hierfür sehen würden, es den am Wissenstransfer Beteiligten überlassen werde und insgesamt ein zu hoher Arbeitsaufwand damit verbunden sei.

- 166 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen keine geeigneten Kennzahlen für den Erfolg, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme definiert und keine Erfolgskontrolle durchgeführt hat. Eine Erstattung der Personalkosten ohne Nachweis des erfolgreichen Wissenstransfers ist nicht hinnehmbar. Hiervon darf nur in begründeten unvorhersehbaren Ausnahmefällen abgewichen werden. Es bedarf einer konsequenten Erfolgskontrolle durch die Senatsverwaltung für Finanzen. Allein die Durchführung einer Maßnahme als „Erfolg“ zu bewerten, entspricht nicht den Erfordernissen gemäß § 7 Abs. 2 LHO. Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass zentrale Vorhaben aus dem Jahr 2016 nicht umgesetzt und sechs Jahre später erneut in Aussicht gestellt wurden.

6.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 167 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Höhe der **Haushaltsmittel** orientiere sich pauschal an der prognostizierten Fluktuationsentwicklung und könne nicht nur die tatsächliche Inanspruchnahme der jeweiligen Vorjahre mitberücksichtigen. Die Ansätze für Sachausgaben seien für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 aufgrund der bisherigen niedrigen Ausschöpfungsquote um rd. 47 % reduziert worden. Die Bedarfsermittlung landesweiter Wissensmanagementmaßnahmen sei ergebnisorientiert kalkuliert.

Die Ursachen der niedrigen Umsetzungsquote beantragter Stellendoppelbesetzungen seien vielfältig, z. B. durch verzögerte Stellenbesetzungsverfahren oder frühzeitigeres Ausscheiden. Eine ausschließliche Orientierung der Ansätze an den Ist-Ausgaben und die gekoppelte Vernachlässigung des steigenden sowie final kalkulierbaren Bedarfs wären daher nicht zielführend. Im Bereich der Stellendoppelbesetzungen werde aktuell das Beantragungsverfahren einschließlich der Bedarfsanmeldung im Rahmen einer Prozessuntersuchung optimiert. Bei der geringen Ausschöpfungsquote seien die Bedeutung der Auswirkungen der krisenbetroffenen Zeit durch die Corona-Pandemie zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof wertet die beabsichtigte Reduzierung der Haushaltsmittel grundsätzlich positiv. Gleichwohl hält er daran fest, dass konkrete Schritte, die zur Ausweitung der Inanspruchnahme von Maßnahmen bzw. zu deren Anpassung führen, notwendig bleiben.

- 168 Zur **Strategie und zu Zielfestlegungen** hat die Senatsverwaltung hervorgehoben, dass das gesamte Wissen einer Organisation und das Nach-Nutzen durch alle Akteure entscheidend für eine erfolgreiche berlinweite Umsetzung von Wissensmanagement sei. Insofern seien die Ziele des landesweiten Wissensmanagements bereits mit seiner Einführung im Jahr 2016 vorgegeben worden.

Auf die Vorgabe einer landesweit einheitlichen Zielstruktur bzw. Kennzahlensystematik habe die Senatsverwaltung bewusst verzichtet: Der Eigenständigkeit sowie Selbstverantwortung der einzelnen Behörden solle zwecks der erhöhten Passgenauigkeit von Maßnahmen Raum gegeben werden. Im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung und Schwerpunktsetzung würden jedoch landesweit einheitliche Ziel- und Maßnahmenformulierungen innerhalb der einzelnen Tätigkeitsbereiche des Wissensmanagements vorgenommen. Derzeit erprobten die Behörden bereits gemeinsam erarbeitete Verbesserungsmaßnahmen.

Der Rechnungshof erkennt an, dass ein Prozess für die ganzheitliche Betrachtung der Wissensmanagement-Strategie angestoßen wurde. Die einheitliche Ziel- und Maßnahmenformulierung innerhalb der einzelnen Tätigkeitsbereiche des

Wissensmanagements sind ein wichtiger Schritt. Darüber hinaus bleiben aber verbindliche Vorgaben für eine landesweit einheitliche Zielstruktur bzw. Kennzahlensystematik erforderlich, um den Erfolg der Umsetzung eines berlinweiten Wissensmanagement beurteilen zu können.

- 169 Das **Controlling bei Stellendoppelbesetzungen** liege im Verantwortungsbereich der einzelnen Behörden. Aktuell prüfe die Senatsverwaltung eine Verfahrensumstellung der Kostenerstattung. Es solle ermittelt werden, inwiefern den Dienststellen definierte Kriterien als Voraussetzung für die Kostenerstattung beantragter Maßnahmen vorgegeben werden können. Darüber hinaus sei das quantitative Controlling mit Beginn des Jahres 2022 um qualitative Elemente ergänzt worden. Ein solches Controlling würde jedoch erheblich höhere Personalressourcen in Anspruch nehmen, die im geprüften Zeitraum nicht zur Verfügung standen.

Der Rechnungshof erkennt die Vorhaben an, hält aber an seiner Beanstandung fest, dass insbesondere ein Wissenstransfer bei einfachen Tätigkeiten von der sonst üblichen Einarbeitung abzugrenzen ist.

- 170 Zur **Erfolgskontrolle** hat die Senatsverwaltung angegeben, dass auf eine landesweite Wirkungsanalyse verzichtet worden sei. Die Durchführungsverantwortung komme im Rahmen der dezentralen Personal- und Ressourcenverantwortung den Dienststellen zu und die Zielbestimmung und -erreichung sei von diesen zu gewährleisten. Gemeinsam mit verschiedenen Behörden arbeite man aktuell an der Ergänzung der Qualitätskriterien für das landesweite Wissensmanagement, um damit auch eine breitere Wirkungssteuerung zu erreichen. Zu den im Jahr 2016 geplanten und bis heute nicht umgesetzten Vorhaben hat die Senatsverwaltung berichtet, dass diese aktuell vorangetrieben würden.

Der Rechnungshof bewertet die Ausweitung der eigenen Handlungsfelder durch die Senatsverwaltung positiv. Zu beanstanden bleibt, dass sie die Bedeutung der gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO zwingend von ihr durchzuführenden Erfolgskontrolle weiterhin verkennt. Die Entwicklung von neuen Qualitätskriterien ersetzt kein systematisches Prüfverfahren, das der Kontrolle der Zielerreichung, der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit des landesweiten Wissensmanagements dient. Die Beurteilung einer „erfolgreichen berlinweiten Umsetzung von Wissensmanagement“, wie die Senatsverwaltung sie anstrebt, ist aus Sicht des Rechnungshofs nur möglich, wenn die Erreichung der Ziele und damit der Erfolg der Maßnahmen insgesamt auch landesweit nachgehalten und überprüft werden.

- 171 Abschließend hat die Senatsverwaltung angegeben, dass sie sich derzeit in einem intensiven Austausch mit den behördlichen Wissensmanagerinnen und Wissensmanagern des Landes Berlin befinde, um das landesweite Wissensmanagement weiterzuentwickeln:

- Es seien Arbeitsgruppen eingerichtet worden, die bestehende Wissensmanagementmaßnahmen prüfen und fortentwickeln,
- Maßnahmen, die von den Behörden stark in Anspruch genommen werden, würden mit Qualitätskriterien für den Wissenstransfer ergänzt,
- das Antragsverfahren werde gemeinsam mit Mitgliedern des Netzwerkes Wissensmanagements evaluiert und angepasst,
- das Team des landesweiten Wissensmanagements sei neu aufgestellt und sortiert und erweitere die eigenen Handlungsfelder,
- ein Prozess für die ganzheitliche Betrachtung der Wissensmanagement-Strategie sei angestoßen worden.

6.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 172 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass
- die Bedarfsermittlung bislang unzureichend durchgeführt wird,
 - Ziele nur unzureichend definiert sind und eine zielgerichtete Steuerung des landesweiten Wissensmanagements damit behindert wurde,
 - bislang keine Erfolgskontrolle gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO stattfand und entsprechend keine Aussagen zur Wirkung und Zielerreichung möglich sind sowie
 - Personalausgaben für Stellendoppelbesetzungen erstattet wurden, obwohl ein Wissenstransfer in einer Reihe von Fällen nicht nachvollziehbar ist.
- 173 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen
- **den Mittelbedarf künftig nachvollziehbar und nachprüfbar ermittelt,**
 - **evaluiert, warum die Nachfrage hinter den zur Verfügung stehenden Mitteln zurückbleibt, und Maßnahmen zur stärkeren Inanspruchnahme ergreift, um die Potenziale des Wissensmanagements künftig stärker zu nutzen,**
 - **für alle Maßnahmen des Wissenstransfers sowohl eine Zielstruktur als auch Indikatoren zur Messbarmachung entwickelt,**
 - **künftig Erfolgskontrollen für alle Maßnahmentypen in regelmäßigen Abständen durchführt,**
 - **nur Stellendoppelbesetzungen finanziert, die für einen Wissenstransfer erforderlich waren und zu einem solchen auch geführt haben sowie**
 - **die in der Stellungnahme angekündigten Vorhaben zur Weiterentwicklung des landesweiten Wissensmanagements zeitnah umsetzt.**

7 Optimierungspotenziale bei der Bestellung von Erbbaurechten und bei der gesamtstädtischen Steuerung des bezirklichen Immobilienmanagements

Die Bestellung von Erbbaurechten an landeseigenen Grundstücken durch die Bezirksämter ist ein wichtiges Instrument des Immobilienmanagements in Berlin, um wohnungs- und gewerbepolitische sowie soziale, kulturelle und sportliche Ziele im Landesinteresse zu fördern. Hierzu werden in den Erbbaurechtsverträgen nutzungsspezifische Erbbauzinssätze in unterschiedlicher Höhe vereinbart. Die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Pankow haben dabei vielfach nicht ordnungsgemäß und nicht wirtschaftlich gehandelt. So haben sie vor der Vereinbarung spezifischer Erbbauzinssätze für soziale, kulturelle und sportliche Nutzungen die Gemeinnützigkeit und die Bonität der jeweiligen Vertragspartei nicht ordnungsgemäß geprüft. Außerdem haben sie Belastungen des Erbbaurechts zugestimmt, ohne zuvor die Schuldentragfähigkeit festgestellt zu haben. Die Bezirksämter sind dadurch das Risiko von Einnahmeverlusten eingegangen. Zu den Defiziten im Handeln der Bezirksämter hat beigetragen, dass die hierfür zuständige Senatsverwaltung für Finanzen das Immobilienmanagement nicht ausreichend gesamtstädtisch geregelt und gesteuert hat. Insbesondere hat sie es trotz vielfacher Mahnungen des Rechnungshofs versäumt, eine Neufassung der Ende 1989 außer Kraft getretenen Grundstücksordnung zu erlassen. Es ist geboten, die Steuerung des bezirklichen Immobilienmanagements zu verbessern.

7.1 Einleitung

- 174 Durch die **Bestellung von Erbbaurechten** an landeseigenen Grundstücken sollen wohnungs- und gewerbepolitische, soziale, kulturelle sowie sportliche Ziele des Landes Berlin gefördert werden.²²⁵ Das Erbbaurecht ist das Recht, in der Regel gegen Zahlung eines Entgelts (Erbbauzins) auf einem Grundstück ein Bauwerk zu haben.²²⁶ Nach dem Konzept des Senats von Berlin zur Transparenten Liegenschaftspolitik vom 4. Dezember 2012²²⁷ ist das Erbbaurecht ein wichtiges Instrument zur Umsetzung und Qualitätssicherung stadtentwicklungspolitischer Ziele. Die Bestellung von Erbbaurechten an Grundstücken dient der Sicherung der vom Land Berlin für Liegenschaften gewollten Nutzungszwecke, wenn

225 vgl. Schreiben des Senats vom 19. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/1702) – Konzept zur „Bodenpolitischen Strategie und Ergänzung des bestehenden Regelwerks für die Liegenschaftspolitik“ (Vorbemerkung), S. 1 f.; Schreiben des Senats vom 4. Dezember 2012 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 17/0199 C) – Konzept zur Transparenten Liegenschaftspolitik (Abschnitt 0. Vorbemerkung i. V. m. Abschnitt 2.9 Verkauf und Erbbaurechte), S. 1 f. und 10 f.

226 vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über das Erbbaurecht (Erbbaurechtsgesetz – ErbbauRG)

227 vgl. Konzept zur Transparenten Liegenschaftspolitik (rote Nr. 17/0199 C) vom 4. Dezember 2012 (Abschnitt 2.9 Verkauf und Erbbaurechte), S. 10 f.

diese über Nutzungsbindungen eines Kaufvertrages nicht nachhaltig gesichert werden können.²²⁸ Demgemäß sieht der Senat seit Jahren eine Stärkung dieses Instruments im Verhältnis zu Grundstücksverkäufen vor.²²⁹ Dies dient auch dem Erhalt des Berliner Grundvermögens.

- 175 Erbbaurechte werden insbesondere an Grundstücken des bezirklichen **Fachvermögens**²³⁰ bestellt, um Aufgaben der öffentlichen **Daseinsvorsorge** zu erfüllen. Dies betrifft z. B. den Betrieb von Jugendfreizeiteinrichtungen, Kindertagesstätten und Schulen. Um soziale, kulturelle sowie sportliche Gemeinbedarfe zu decken, haben die **zuständigen Bezirksämter**²³¹ entsprechende Erbbaurechtsverträge geschlossen. Darin haben sie einen nutzungsspezifischen Erbbauzinssatz vereinbart, der grundsätzlich niedriger ist als der Erbbauzinssatz für gewerbliche Nutzungen.²³²
- 176 In den Jahren **2018 bis 2022** haben die Berliner Bezirksämter **mehr als 15 Mio. €** an Zinsen aus Erbbaurechten, die an Grundstücken des Fachvermögens bestellt wurden, eingenommen.

Ansicht 54: Einnahmen aus Erbbaurechten im Fachvermögen der Bezirksämter in den Haushaltsjahren 2018 bis 2022

Haushaltsjahr (Titel 12404)	Einnahmen aus Erbbaurechten im Fachvermögen der Bezirksämter ¹
2018	4.151.874,14 €
2019	4.324.349,30 €
2020	2.211.392,77 €
2021	2.182.821,40 €
2022	2.243.577,51 €
Summe	15.114.015,12 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushaltsdaten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft in den zwölf Bezirken sowie der Bezirkshaushaltspläne (Haushalts-Ist) betreffend Titel 12404 (ohne Einzelplan 45 Kapitel 4510 – Verwaltung von Finanzvermögen)

- 1 In den Jahren 2020 bis 2022 haben sich die Einnahmen aus Erbbaurechten im Fachvermögen der Bezirksämter jeweils um ca. die Hälfte (jeweils rd. 2,1 Mio. €) im Vergleich zu den Vorjahren 2018 und 2019 reduziert. Dies ist auf Umbuchungen vom Fachvermögen in das Finanzvermögen zurückzuführen, deren Zulässigkeit nicht Gegenstand der Prüfung war.

228 vgl. a. a. O.

229 vgl. Konzept zur Transparenten Liegenschaftspolitik (rote Nr. 17/0199 C) vom 4. Dezember 2012 (Abschnitt 2.9 Verkauf und Erbbaurechte), S. 11; Vorlage des Regierenden Bürgermeisters vom 16. Mai 2023 an das Abgeordnetenhaus (Drs 19/0980) – Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode (Abschnitt Finanzen), S. 72 (Insbesondere sollen danach landeseigene Grundstücke grundsätzlich nur durch Erbbaurecht überlassen werden.)

230 Das Fachvermögen erfasst alle Grundstücke, die für Fachzwecke des Landes Berlin benötigt werden.

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

232 vgl. Schreiben des Senats vom 11. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/1452) – Unterrichtung des Hauptausschusses über die temporäre schuldrechtliche Absenkung der Erbbauzinssätze im Land Berlin, S. 1 ff., vom 19. Februar 2019 (rote Nr. 18/1702) – Konzept zur „Bodenpolitischen Strategie und Ergänzung des bestehenden Regelwerks für die Liegenschaftspolitik“ (Abschnitt 2c Temporäre schuldrechtliche Absenkung der Erbbauzinssätze im Land Berlin), S. 6, sowie vom 1. Juni 2021 (rote Nr. 18/1452 B) – Unterrichtung des Hauptausschusses über die Neufestsetzung marktüblicher Erbbauzinssätze des Landes Berlin, S. 1 ff.

- 177 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** nimmt in Berlin für die Bereiche Liegenschaften, Grundstückswesen und Immobilienmanagement gesamtstädtische Leitungs- und ministerielle Steuerungsaufgaben wahr.²³³ Sie hat in diesen Bereichen insbesondere für einheitliche, effektive und effiziente Regelungen und Vorgaben zu sorgen.²³⁴ Hierzu gehören auch Regelungen und Handlungsempfehlungen für die rechtssichere und wirtschaftliche Vorbereitung, Gestaltung und Durchführung von Erbbaurechtsverträgen. Allgemeine Vorgaben für Grundstücksgeschäfte und das Management der Grundstücke Berlins waren in der Grundstücksordnung (GrO) vom November 1980 enthalten.²³⁵ Diese Verwaltungsvorschrift ist mit Ablauf des Jahres 1989 außer Kraft getreten. Die Senatsverwaltung hat den grundstücksverwaltenden Stellen Berlins in einem Rundschreiben vom Dezember 1989 empfohlen, die Regelungen durch Selbstbindung weiter anzuwenden.²³⁶ Für die Bestellung von Erbbaurechten erließ die Senatsverwaltung einzelne Rundschreiben²³⁷ mit Handlungsvorgaben und Vertragsmustern.

7.2 Prüfungsanlass, Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel

- 178 Der Rechnungshof hat die mit der Erbbaurechtsbestellung für die Bezirksämter verbundenen Gestaltungs- und Einnahmemöglichkeiten zum Anlass für eine **Querschnittsprüfung** genommen. Hierfür wurden die **Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Pankow** stichprobenartig ausgewählt. Der Rechnungshof hat sich einen Überblick über die in den Haushaltsjahren 2011 bis 2019 im Bereich des Fachvermögens geschlossenen Erbbaurechtsverträge dieser Bezirksämter verschafft. Die hierbei erlangten Erkenntnisse hat er für eine **Tiefenprüfung** von 8 ausgewählten Erbbaurechtsbestellungen genutzt (Pankow: 3, Neukölln: 2, Friedrichshain-Kreuzberg: 3). Diese Erbbaurechte dienen den Erbbauberechtigten zum Betrieb von Kindertagesstätten (4 Fälle) und von Bürger- und Bildungszentren (3 Fälle) sowie zum Betrieb einer allgemeinbildenden Privatschule (1 Fall).
- 179 Der Rechnungshof hat im **Schwerpunkt** geprüft, ob die Bezirksämter bei der Durchführung von Kernaufgaben der Erbbaurechtsbestellung wesentliche normative Vorgaben beachtet, die Regelungen aus den Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen umgesetzt, die Vertragsmuster ordnungsgemäß angewendet und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen haben. Der

233 vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IV Nr. 31 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031) sowie §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, 4 Abs. 1 Satz 1 AZG, Nr. 6 Abs. 2, Abs. 5 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) i. V. m. Abschnitt IV Nr. 31 GV Sen (Grundstückswesen)

234 vgl. §§ 6, 6a Abs. 2 AZG

235 Grundstücksordnung (GrO) vom 18. November 1980 (DBl. I S. 196); erste Änderung der GrO vom 1. Februar 1983 (DBl. I S. 15); zweite Änderung der GrO vom 23. August 1983 (DBl. I S. 122) sowie dritte Änderung der GrO vom 25. März 1986 (DBl. I S. 40)

236 Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 18. Dezember 1989

237 Die Rundschreiben wurden nicht veröffentlicht.

Rechnungshof hat dabei auch geprüft, ob die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung für effektive und effiziente Regelungen und normative Vorgaben gesorgt sowie praktikable Hilfsmittel (Vertragsmuster, Anleitungen, Checklisten) für die Bezirksämter bereitgestellt und aktualisiert hat, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Bestellung von Erbbaurechten zu unterstützen. Mit der Prüfung bezweckt der Rechnungshof, Optimierungspotenziale für das Immobilienmanagement aufzuzeigen und die Bezirksämter sowie die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Umsetzung in das Verwaltungshandeln zu beraten.

7.3 Prüfungsfeststellungen

180 **Gemeinnützige Organisationen** führen Tätigkeiten aus, die sonst im Rahmen des staatlichen Handelns erfüllt werden und tragen zur Förderung des Gemeinwohls bei.²³⁸ Sie entlasten den Staat insbesondere in den Bereichen Soziales und Gesundheit, Kultur und Sport. Für die Erfüllung dieser Gemeinwohlaufgaben können nach den Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen Erbbaurechte bestellt und **nutzungsspezifische Erbbauzinssätze** gewährt werden,²³⁹ wenn die Gemeinnützigkeit der Erbbaurechtsnehmenden durch entsprechende Bescheide des zuständigen Finanzamts anerkannt ist. In diesen Fällen haben die Bezirksämter daher vor dem Vertragsschluss über die Erbbaurechtsbestellung zu prüfen und aktenkundig belegt festzustellen, ob die künftigen Erbbauberechtigten gemeinnützig sind. Hierzu haben sie sich die erforderlichen Nachweise (insbesondere Bescheide des Finanzamts) vorlegen zu lassen, zu prüfen und zu den Akten zu nehmen. Andernfalls besteht das Risiko, dass ein nutzungsspezifischer Erbbauzinssatz für die soziale, kulturelle oder sportliche Nutzung des Erbbaugrundstücks vertraglich gewährt wird, obwohl die hierfür vorausgesetzte Gemeinnützigkeit des Erbbaurechtsnehmenden nicht gegeben ist.

Bei 7 der 8 vertieft geprüften Erbbaurechtsverträge war nach den jeweils geltenden Rundschreiben der Nachweis der Gemeinnützigkeit zu erbringen.²⁴⁰ In allen 7 Fällen lag bei Vertragsschluss jedoch kein ordnungsgemäßer aktueller Nachweis der Gemeinnützigkeit der Erbbauberechtigten in den Akten vor. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Bezirksämter als vorschriftswidrig und unwirtschaftlich beanstandet. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass keine landesweiten Vorgaben und Handlungsempfehlungen der Senatsverwaltung für Finanzen zu Inhalt und Umfang der Prüfung der Gemeinnützigkeit sowie zur Dokumentation der Prüfungsergebnisse bestehen.

238 vgl. Koenig, in: Koenig, Abgabenordnung, 4. Aufl. 2021, § 51 Rn. 1

239 vgl. Schreiben des Senats vom 11. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/1452) – Unterrichtung des Hauptausschusses über die temporäre schuldrechtliche Absenkung der Erbbauzinssätze im Land Berlin

240 Die Rundschreiben wurden nicht veröffentlicht.

- 181 Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sind vertragliche Bindungen so zu gestalten, dass finanzielle Risiken für Berlin möglichst vermieden oder reduziert werden. Dieses Risikominimierungsgebot betrifft insbesondere auch die Auswahl der Erbbauberechtigten.²⁴¹ Bei ihnen muss die Prognose gerechtfertigt sein, dass sie voraussichtlich in der Lage sein werden, die sich aus dem Vertrag ergebenden finanziellen (z. B. Erbbauzins) und finanzwirksamen Verpflichtungen (z. B. Bau- und Sanierungsverpflichtungen) während der Vertragsdauer vollständig und fristgerecht erfüllen zu können und zu wollen. Um dies festzustellen, haben die Bezirksamter vor Abschluss eines Erbbaurechtsvertrags eine **Bonitätsprüfung** durchzuführen. Das bei der Bonitätsprüfung abzuarbeitende Prüfprogramm sollte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit vorab – z. B. in Checklisten – standardisiert sein. Bei der standardisierten Prüfung der Bonität sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls risikoangemessen zu berücksichtigen. Die Abarbeitung des Prüfprogramms, das Prüfergebnis (einschließlich Bonitätsbewertung) sowie die Entscheidungsgründe für die Auswahl von Erbbauberechtigten sind im Prüfvermerk nachvollziehbar zu dokumentieren.²⁴² Fehlt eine Bonitätsprüfung oder ist sie unzureichend, dann besteht die Gefahr, dass eine ggf. fehlende Bonität von Erbbauberechtigten durch die Bezirksamter nicht erkannt wird. Daraus resultiert das Risiko, dass Erbbauberechtigte ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen und Berlin Einnahmeausfälle und finanzielle Nachteile entstehen.

Die Bezirksamter haben in allen 8 prüfungsgegenständlichen Fällen vor Vertragsabschluss keine systematische Bonitätsprüfung durchgeführt und dokumentiert. In 7 Fällen haben sie die Bonität gar nicht geprüft. In einem Fall wurde vor Vertragsschluss zumindest eine Bonitätsauskunft einer Wirtschaftsauskunftei eingeholt. Der Rechnungshof hat den Prüfungsausfall beanstandet. Er hat den Bezirksamtern während der Prüfung erarbeitete Hinweise zum Inhalt, Umfang und Ablauf einer Bonitätsprüfung für künftige Fälle zur Verfügung gestellt und im Rahmen seiner Beratung deren Anwendung empfohlen. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass keine landesweiten Vorgaben und Handlungsempfehlungen der Senatsverwaltung für Finanzen zur Durchführung der Bonitätsprüfung bestehen.

- 182 Um den Erbbauberechtigten auf der Grundlage des Erbbaurechts Investitionen in Gebäude zu ermöglichen, ist in den Erbbaurechtsverträgen vielfach die **Beleihung** (Belastung) des Erbbaurechts vorgesehen (z. B. durch Grundschulden). Hierfür ist es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten, vor der vertraglichen Einräumung von Beleihungsrechten sicherzustellen, dass die Belastungen des Erbbaurechts in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Erbbaurechts stehen und von dem Erbbaurechtsnehmenden voraussichtlich auch getragen

241 vgl. § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1 Abs. 1 Satz 1 AV § 7 LHO. Ferner enthält die im Wege der Selbstbindung der Verwaltung weiter anzuwendende GrO in § 43 Abs. 3 Satz 1 den Grundsatz, dass eine Belastung an einem Grundstück Berlins nur bestellt werden soll, wenn dies im Interesse Berlins liegt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn vor Vertragsschluss eine ausreichende Bonität der künftigen Erbbauberechtigten festgestellt wurde.

242 vgl. § 36 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I)

werden können (Schuldentragfähigkeit). Hierfür hat die Senatsverwaltung für Finanzen in Rundschreiben Beleihungsquoten vorgesehen, die nicht überschritten werden dürfen. Sie hat vorgegeben, bis zu welcher Höhe das Erbbaurecht maximal belastet werden darf (objektive Beleihungsquote), z. B. bis zu 70 % des Wertes des Erbbaurechts. Bis zu dieser Grenze ist in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erbbaurechtsnehmenden die Beleihungshöhe individuell im Vertrag festzulegen (subjektive Beleihungsquote). Hierfür sind insbesondere die wirtschaftlichen Verhältnisse, die Leistungsfähigkeit der Erbbaurechtsnehmenden sowie ggf. vorhaben- und nutzungsbezogene Faktoren im Rahmen einer erweiterten Bonitätsprüfung zu ermitteln und zu prüfen. Ziel ist es, das finanzielle Risiko zu minimieren, welches das Land Berlin z. B. bei einem Heimfall des Erbbaurechts und der dadurch bedingten Übernahme der Belastungen zu tragen hat.²⁴³ Je höher die Beleihung des Erbbaurechts und je niedriger die Bonität des Vertragspartners ist, desto höher ist das finanzielle Risiko Berlins, Belastungen des Erbbaurechts übernehmen zu müssen. Die Beachtung der Vorgaben für eine Beleihung ist somit eine wichtige Kernaufgabe eines dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verpflichteten Immobilienmanagements.

Die Bezirksämter haben in 6 der 8 vertieft geprüften Fälle Belastungen des Erbbaurechts in Höhe von insgesamt mehr als 9 Mio. € vertraglich zugelassen, ohne die zulässigen Beleihungsquoten zuvor ordnungsgemäß ermittelt und dokumentiert zu haben. Der Rechnungshof hat den Prüfungsausfall beanstandet.

- 183 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Bezirksämtern durch Rundschreiben **Erbbaurechtsvertragsmuster** vorgegeben. Wollen die Bezirksämter bei der Erbbaurechtsbestellung von den darin enthaltenen Vertragsbedingungen wesentlich abweichen, so haben sie der Senatsverwaltung zuvor die beabsichtigte **Abweichung** zur Entscheidung vorzulegen.²⁴⁴ Unter welchen Voraussetzungen eine Abweichung wesentlich und damit vorlagepflichtig ist, bedarf der Konkretisierung durch die Senatsverwaltung. Fehlt es daran, können Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung und dadurch bedingt uneinheitliche Verfahrensweisen entstehen. Zudem begünstigt das Fehlen von verbindlichen Entscheidungskriterien ein unwirtschaftliches Verfahren der Vorbereitung von Erbbaurechtsbestellungen.

Die Senatsverwaltung hat die Voraussetzungen, unter denen ihr beabsichtigte Abweichungen von den Musterverträgen vorzulegen sind, nicht konkretisiert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei den Bezirksämtern Unsicherheiten darüber bestehen, in welchen Fällen und nach welchen Kriterien der Senatsverwaltung Abweichungen zur Entscheidung vorzulegen sind. Die Bezirksämter waren daher gehalten, beabsichtigte Abweichungen in jedem Fall der Senatsverwaltung

243 Heimfall ist die Übertragung des Erbbaurechts auf den Grundstückseigentümer unter den vertraglich festgelegten Voraussetzungen und Bedingungen, vgl. § 33 ErbbauRG.

244 Die Senatsverwaltung für Finanzen ist zuständig für die Entscheidung über wesentliche Abweichungen von den üblichen Vertragsbedingungen bei dinglichen Grundstücksgeschäften; vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. Nr. 6 Abs. 2 Halbsatz 3 Alt. 2 ZustKat AZG, § 4 Abs. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IV Nr. 31 GV Sen (Grundstückswesen). Übliche Vertragsbedingungen sind insbesondere in den mit Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen empfohlenen Vertragsmustern für Erbbaurechtsverträge enthalten.

zur Entscheidung vorzulegen. Zwei der vertieft geprüften Bezirksämter (Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg und Neukölln) sind bei insgesamt 5 Vertragsregelungen ohne vorherige Entscheidung der Senatsverwaltung von Bestimmungen der Musterverträge wesentlich abgewichen. Die Abweichungen betrafen Regelungen zur objektiven Beleihungsquote, zur Vertragsstrafe, zur Bemessung des Erbbauzinses und zu den Vermessungskosten. Der Rechnungshof hat die Versäumnisse der Bezirksämter beim Umgang mit Abweichungen von Mustervertragsbestimmungen beanstandet. Schon wegen der bestehenden Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung hätten die beabsichtigten Abweichungen der Senatsverwaltung zur Entscheidung über deren Wesentlichkeit vorgelegt werden müssen. Die Versäumnisse hatten zum Teil auch finanzielle Folgen. So wurde in einem Fall von den Mustervertragsbestimmungen zur Bemessung des Erbbauzinses unberechtigt abgewichen. Über einen Zeitraum von **neun Jahren** wurde anstelle eines jährlichen Erbbauzinses von 6,5 % des Verkehrswertes des Grund und Bodens nur ein **Erbbauzins** von 3,0 % für eine Gemeinbedarfsnutzung vereinbart, obwohl die im Vertragsmuster hierfür vorausgesetzte Gemeinnützigkeit der Erbbaurechtsnehmerin nicht nachgewiesen war und keine Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen vorlag, von der Zinsvorgabe des Mustervertrags abzuweichen. Die Abweichung beim Erbbauzins hatte im genannten Zeitraum einen Gesamtumfang von **rd. 35.000 €**.

7.4 Mitteilung an die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung

- 184 Der Rechnungshof hat der für Regelungen und Steuerungsmaßnahmen im Grundstückswesen zuständigen **Senatsverwaltung für Finanzen** (vgl. T 177) die Prüfungsergebnisse der Querschnittprüfung gemäß § 96 LHO im Mai 2022 mitgeteilt. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung auf bestehende Optimierungspotenziale bei der gesamtstädtischen Steuerung im Bereich Grundstückswesen hingewiesen. So gibt es in Berlin seit mehr als 30 Jahren keine **Grundstücksordnung** als Ersatz für die Ende 1989 außer Kraft getretene Vorschrift (vgl. T 177). Es fehlt damit an grundlegenden, aktuellen und verbindlichen Rahmenregelungen für ein berlinweit einheitliches und wirtschaftliches Handeln der grundstücksverwaltenden Stellen in den Bezirksverwaltungen bei Grundstücksgeschäften. Insbesondere fehlt es an verbindlichen Vorgaben für die Bestellung und Verwaltung von **Erbbaurechten**. Der Rechnungshof hat den ausstehenden Erlass der Grundstücksordnung seit Jahren vielfach angemahnt. Außerdem hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung mit Blick auf ihre gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben im Bereich des Grundstückswesens auf die bei den grundstücksverwaltenden Stellen bestehenden **Unterstützungsbedarfe** bei der Erbbaurechtsbestellung hingewiesen, z. B. zur Bereitstellung von Prüfanleitungen und eines Prüfschemas (digitalisierbare Checkliste). Dies betrifft insbesondere die Prüfung der Gemeinnützigkeit und der Bonität, die Bestimmung der Beleihungsquote sowie den Umgang mit wesentlichen Abweichungen von Vertragsbedingungen (vgl. T 180 bis 183). Optimierungspotenziale bestehen auch bei der Verfügbarmachung der in Rundschreiben zum Grundstückswesen enthal-

tenen Informationen für die grundstücksverwaltenden Stellen. So werden diese **Rundschreiben** bislang nicht in einer aktuell gehaltenen, gut recherchierbaren **digitalen Datenbank** für die grundstücksverwaltenden Stellen intern bereitgestellt. Zum Teil sind Rundschreiben bereits vor mehr als zwanzig Jahren erlassen und zwischenzeitlich nicht aktualisiert worden.

185 Die Senatsverwaltung hat sich im September 2022 gegenüber dem Rechnungshof zu den mitgeteilten Sachverhalten und Optimierungspotenzialen geäußert und über eingeleitete Maßnahmen berichtet:

- Die Senatsverwaltung hat angekündigt, nach Abstimmung mit den grundstücksverwaltenden Stellen dem Senat eine Neufassung der **Grundstücksordnung** zur Beschlussfassung vorzulegen. Hierzu hat sie den grundstücksverwaltenden Stellen und nachrichtlich dem Rechnungshof Entwurfsfassungen (zuletzt im Juli 2023) vorgelegt.
- Die Senatsverwaltung beabsichtige zudem, die Bezirksämter mit einer **Arbeitshilfe**, welche auch Rahmenvorgaben sowie Checklisten/Formblätter enthalten solle, bei der **Prüfung** der **Gemeinnützigkeit**, der **Bonität** und der **Beleihungsquote** zu unterstützen. Hierzu habe sie unter Einbeziehung externer Expertise eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Ausgewählte Bezirksämter sollen in den Erstellungsprozess eingebunden werden. Die vom Rechnungshof im Prüfungsverfahren zu diesen Themen gegebenen Hinweise wolle sie berücksichtigen.
- Zum Umgang mit wesentlichen **Abweichungen** von Vertragsbedingungen wolle sie eine konkretisierende Regelung in den Entwurf der Grundstücksordnung aufnehmen. Zudem solle klargestellt werden, dass wesentliche Abweichungen von den Musterverträgen nur in begründeten Einzelfällen und mit Zustimmung der Senatsverwaltung möglich sein sollen.
- Die Senatsverwaltung beabsichtige ferner, Rundschreiben nach elektronischer Übersendung an den Adressatenkreis künftig in die öffentlich zugängliche **elektronische Rundschreibendatenbank** des Landes Berlin einzustellen. Wenn Rundschreiben Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnisse enthalten, entfalle deren Aufnahme in die Datenbank. Auf diese Rundschreiben solle aber unter Angabe des jeweils behandelten Themas in der Datenbank allgemein hingewiesen werden. Konkrete Informationen könnten dann durch die Berechtigten beim zuständigen Fachreferat der Senatsverwaltung abgerufen werden. Die Aktualität der Rundschreiben solle durch ein internes Wiedervorlagemanagement sichergestellt werden. Außerdem habe die Senatsverwaltung bereits begonnen, Rundschreiben und Erbbaurechtsvertragsmuster zu überarbeiten.
- Zu dem vom Rechnungshof angeregten **Prüfschema** für die Bestellung von Erbbaurechten in Form einer digitalisierbaren Checkliste hat die Senatsverwaltung angekündigt, eine Evaluation vorzunehmen, in welchem Umfang diese Hilfestellung den Bezirken gegeben werden könne. Es sei derzeit noch offen, ob sich ein über die vom Rechnungshof bezeichneten

Prüfungspunkte hinausgehendes einheitliches Prüfschema für den gesamten Prozess der Erbbaurechtsbestellung entwickeln lasse. Um ein praxistaugliches Ergebnis zu erzielen, wolle sie ausgewählte Bezirke in den Prozess einbinden.

7.5 Stellungnahme der Bezirksämter und der Senatsverwaltung

- 186 Die **Bezirksämter** haben in ihren Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung im Wesentlichen angekündigt, bei der Vorbereitung von Erbbaurechtsbestellungen künftig die Gemeinnützigkeit, die Bonität und die Beleihungsquote ordnungsgemäß prüfen und dabei die Hinweise des Rechnungshofs beachten zu wollen.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen positiv.

- 187 Das **Bezirksamt Pankow** hat im Juni 2023 zum Jahresbericht Stellung genommen und darin die Ankündigungen aus dem Prüfungsverfahren im Wesentlichen bekräftigt. Darüber hinaus hat das Bezirksamt im Kern Folgendes ausgeführt:

Bei der Vereinbarung nutzungsspezifischer Erbbauzinsen schütze die Vorlage aktueller Freistellungsbescheide das Land Berlin nicht vor dem Risiko, dass bei dem Erbbaurechtsnehmenden eine **Gemeinnützigkeit** bei Vertragsschluss ggf. nicht besteht. Denn Freistellungsbescheide werden rückwirkend erlassen. Vielmehr gehe der Erbbaurechtsnehmende ein Risiko ein. Denn bei fehlendem Gemeinnützigkeitsnachweis während der Vertragslaufzeit sei der Erbbaurechtsnehmende rückwirkend zur Nachzahlung verpflichtet. Zudem bestehe kein Anlass für eine **Bonitätsprüfung** durch das Bezirksamt, wenn die Bonität des Erbbaurechtsnehmenden bereits durch Fördermittelgeber geprüft wurde.

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

Die Vorlage eines aktuellen Nachweises der **Gemeinnützigkeit** (Freistellungsbescheid oder Feststellungsbescheid) vor Abschluss des Erbbaurechtsvertrags minimiert das Risiko, dass ein nutzungsspezifischer Erbbauzins ungerechtfertigt gewährt wird, erheblich. Wird hingegen bei Vertragsschluss eine nicht bestehende Gemeinnützigkeit wegen fehlenden Nachweises nicht erkannt und deshalb ein unzutreffender Erbbauzins vereinbart, so werden die dem Land Berlin zustehenden Einnahmen entgegen § 34 Abs. 1 LHO nicht rechtzeitig und vollständig erhoben. Ein daraus resultierendes Nachzahlungsverlangen ist für Berlin – ungeachtet der Verjährungsproblematik – mit dem Risiko verbunden, dass der Erbbaurechtsnehmende nicht in der Lage ist, die Nachzahlung vollständig zu entrichten. Zudem entbindet eine **Bonitätsprüfung** von Erbbaurechtsnehmenden durch Fördermittelgeber das Bezirksamt nicht von seiner Verpflichtung, im Verfahren der Erbbaurechtsbestellung eine eigene aktuelle Bonitätsprüfung vor Abschluss

des Erbbaurechtsvertrages durchzuführen und zu dokumentieren. Das Bezirksamt kann und darf sich nicht darauf verlassen, dass der Fördermittelgeber eine Bonitätsprüfung durchgeführt hat, die den bei der Erbbaurechtsbestellung zu beachtenden Anforderungen entspricht. Wird dem Bezirksamt im Zusammenhang mit der Erbbaurechtsbestellung das Ergebnis der Bonitätsprüfung eines Fördermittelgebers vorgelegt, so muss es überprüfen, ob diese Prüfung hinreichend aktuell ist, auf zutreffenden Sachverhalten beruht und den bei der Erbbaurechtsbestellung anzulegenden Maßstäben genügt. Dies ist zu dokumentieren. Bei Erfordernis sind durch das Bezirksamt weitere eigenständige Prüfungshandlungen vorzunehmen.

- 189 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat im Juni und ergänzend im Juli 2023 zum Jahresbericht Stellung genommen. Sie hat die im Prüfungsverfahren angekündigten Regelungs- und Steuerungsmaßnahmen (vgl. T 185) bekräftigt:

Der Entwurf einer Grundstücksordnung befinde sich in einem intensiven Abstimmungsprozess mit den fachlich berührten Senatsverwaltungen sowie den Bezirken. In die Grundstücksordnung werde insbesondere auch eine detaillierte Regelung zum Umgang mit Abweichungen von Vertragsmustern aufgenommen. Zudem solle den für Erbbaurechtsbestellungen zuständigen Bezirksämtern zeitnah eine digitale Arbeitshilfe zur Prüfung der Gemeinnützigkeit und der Bonität sowie zur Ermittlung der Beleihungsquote zur Verfügung gestellt werden. Hierfür seien optimierte Sollprozesse in einem zeitlich und fachlich aufwändigen Verfahren auf der Grundlage der Hinweise des Rechnungshofes, ergänzt um die operativen Erfahrungen des Facility Managements dreier Bezirke, erarbeitet worden. Entwürfe von Sollprozessen hat die Senatsverwaltung mit ergänzender Stellungnahme vom Juli 2023 übermittelt. Sie sollen den Bezirksämtern als Arbeitshilfe bzw. Prüfschema dienen. Eine Evaluierung sei nach ca. einem Jahr geplant. Außerdem sollen den Bezirken bis Ende 2023 Checklisten bereitgestellt werden, welche u. a. die wesentlichen Prüfschritte für die Erbbaurechtsbestellung aufzeigen und dadurch in dem fehleranfälligen Prüfbereich ein zielgerichtetes Arbeiten ermöglichen. Zudem sollen die Erbbaurechtsvertragsmuster angepasst und den Bezirken zur verbindlichen Anwendung bereitgestellt werden.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen und eingeleiteten Umsetzungsschritte der Senatsverwaltung positiv. Er erachtet es für besonders wichtig, dass die Senatsverwaltung zeitnah verbindliche effektive sowie effiziente Regelungen für das Grundstückswesen erlässt.

7.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 190 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die **Bezirksämter** Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Pankow die Bestellung von Erbbaurechten in den Jahren 2011 bis 2019 vielfach nicht ordnungsgemäß und nicht wirtschaftlich durchgeführt haben. So haben sie vor dem Abschluss von Erbbau-

rechtsverträgen die Gemeinnützigkeit und die Bonität der Erbbaurechtsnehmenden sowie die Schuldentragfähigkeit nicht ordnungsgemäß, vollständig und systematisch geprüft, festgestellt und dokumentiert. Zudem sind die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg und Neukölln bei der Vertragsgestaltung von den Musterverträgen der Senatsverwaltung ohne deren Zustimmung wesentlich abgewichen. Durch das unzureichende Verwaltungshandeln haben sie das Risiko von Einnahmeverlusten begründet.

Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat im geprüften Grundstücksbereich in den vergangenen Jahren nicht für eine ausreichende gesamtstädtische Steuerung gesorgt und wesentliche Regelungen für das Immobilienmanagement nicht bereitgestellt. Sie hat seit mehr als drei Jahrzehnten die für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Immobilienverwaltung erforderliche Grundstücksordnung nicht erlassen. Insbesondere hat sie nicht für verbindliche spezifische Rahmenvorgaben zur Bestellung von Erbbaurechten gesorgt. So hat sie für die Prüfung der Gemeinnützigkeit und der Bonität der Erbbaurechtsnehmenden sowie für die Bestimmung der Beleihungsquote keine ausreichenden Prüfungsvorgaben (z. B. Checklisten) und Arbeitshilfen bereitgestellt. Von ihr erlassene Rundschreiben hat sie zum Teil nicht aktualisiert und an geänderte Umstände angepasst. Die Inhalte der Rundschreiben hat sie nicht in einer gut recherchierbaren digitalen Datenbank für die grundstücksverwaltenden Stellen bereitgestellt. Es besteht Optimierungsbedarf sowohl bei der bezirklichen Grundstücksverwaltung als auch bei der gesamtstädtischen Steuerung des Immobilienmanagements durch die Senatsverwaltung für Finanzen.

Die Senatsverwaltung hat schon während des Prüfungsverfahrens umfangreiche Regelungs- und Steuerungsmaßnahmen angekündigt sowie Umsetzungsschritte eingeleitet. Der Rechnungshof bewertet dies positiv.

191 **Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Pankow bei der Bestellung von Erbbaurechten künftig ordnungsgemäß und wirtschaftlich handeln. Er erwartet insbesondere, dass die Bezirksämter vor Abschluss von Erbbauverträgen**

- für die Gewährung nutzungsspezifischer Erbbauzinssätze für soziale, kulturelle und sportliche Nutzungen die erforderliche Gemeinnützigkeit der Erbbaurechtsnehmenden auf der Grundlage aktueller Nachweise prüfen und feststellen,
- angemessene systematische Bonitätsprüfungen durchführen und die Prüfungsergebnisse dokumentieren,
- bei vertraglich vorgesehener Belastung des Erbbaurechts die Beleihungsobergrenze unter Berücksichtigung des Erbbaurechtswertes sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse der Vertragspartei ordnungsgemäß ermitteln und der vertraglichen Beleihungsregelung zugrunde legen,

- bei wesentlichen Abweichungen von den Mustererbbaurechtsverträgen vorab die Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen einholen; hierzu sind sämtliche Abweichungsvorgänge der Senatsverwaltung zur Beurteilung der Wesentlichkeit vorzulegen.
- 192 Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Bezirksämter durch Wahrnehmung ihrer gesamtstädtischen Regelungs- und Steuerbefugnis beim Immobilienmanagement und der Erbbaurechtsbestellung unterstützt und hierzu insbesondere
- eine Neufassung der Grundstücksordnung erlässt, die auch Regelungen zur Prüfung der Bonität bei Grundstücksgeschäften, zur Belastung von Grundstücken und Erbbaurechten, zum Nachweis der Gemeinnützigkeit für entsprechende nutzungsspezifische Erbbauzinsvereinbarungen sowie zum Umgang mit Abweichungen von Musterverträgen enthält,
 - die Rundschreiben im Bereich des Grundstückswesens vollständig elektronisch in einer Datenbank erfasst und aktualisiert sowie den grundstücksverwaltenden Stellen komfortabel digital bereitstellt,
 - die Aktualität der mit den Rundschreiben transportierten Inhalte regelmäßig überprüft und die Rundschreiben bei Erfordernis aktualisiert sowie an neue Entwicklungen anpasst,
 - im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern systematisch strukturierte einheitliche Arbeitshilfen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorbereitung der Bestellung von Erbbaurechten (z. B. Prüfschema mit darauf aufbauenden Checklisten in digitaler Form) erarbeitet und den grundstücksverwaltenden Stellen zur Verfügung stellt.

8 Dringender Handlungsbedarf bei der Wohnraumversorgung Berlin

Die Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts – hat auch sieben Jahre nach ihrer Errichtung in zentralen Bereichen ihres gesetzlichen Auftrags noch keine Erfolge vorzuweisen. Insbesondere hat sie keine politischen Leitlinien für die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags der landeseigenen Wohnungsunternehmen entwickelt. Sie hat zwar zahlreiche Projekte initiiert, aber nicht zum Abschluss gebracht. Stattdessen ist sie mit erheblichem personellen Aufwand außerhalb ihres gesetzlichen Auftrags tätig geworden. Sowohl bei der Vergütung des Vorstands als auch im Sachkostenbereich wurden unnötige Ausgaben geleistet. Die gravierenden und andauernden Defizite in der Aufgabenerfüllung haben im Kern strukturelle Ursachen. Dazu gehören die ineffiziente Konstruktion als nicht rechtsfähige Anstalt mit einem zweiköpfigen Vorstand und die Steuerungsmöglichkeiten durch zwei Senatsverwaltungen. Hinzu kommen eine unsystematische und ineffiziente Finanzierungsstruktur und die sachlich nicht nötige Aufstellung eines Wirtschaftsplans und Jahresabschlusses. All diese Faktoren erschweren eine effiziente Aufgabenwahrnehmung und die effektive Kontrolle der Anstalt. Der Rechnungshof empfiehlt, die Anstalt aufzulösen und alle gesamtstädtischen Aufgaben im Bereich Wohnraumversorgung unmittelbar durch die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung wahrnehmen zu lassen.

8.1 Einleitung

- 193 Berlin ist eine Mieterstadt. Im Jahr 2021 wohnten rd. 1,68 Mio. (85 %) der 1,97 Mio. Berliner Haushalte zur Miete.²⁴⁵ Der angespannte Wohnungsmarkt bildet eine der zentralen Herausforderungen der Berliner Stadtentwicklung.²⁴⁶ Die **landeseigenen Wohnungsunternehmen** (LWU) sind für den Wohnungsmarkt von besonderer Bedeutung. Sie halten und bewirtschaften mit 340.000 Wohnungen rund ein Fünftel des Berliner Mietwohnungsbestands.²⁴⁷ Sie sollen preisgünstigen Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung bereitstellen (Wohnungsmarktaufgabe) und diejenigen Haushalte bei der Wohnraumversorgung unterstützen, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind (Versorgungsaufgabe). Seit dem Jahr 2016 ist dieser **Versorgungs- und**

245 vgl. Investitionsbank Berlin, IBB Wohnungsmarktbericht 2022, Nr. 1.1 Ausgewählte Daten im Überblick, S. 10

246 vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Projektbericht Wohnungsneubau 2022 (Drs 19/0299 Neu), S. 3

247 vgl. Wohnraumversorgung Berlin, Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2021, S. 10, veröffentlicht unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB-Bericht-KoopV2021.pdf> (Stand: 6. Juni 2023)

Wohnungsmarktauftrag der LWU gesetzlich geregelt.²⁴⁸ Zugleich wurde zum 1. Januar 2016 die Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts (WVB)²⁴⁹ mit dem Ziel errichtet, den Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrag der LWU zu konkretisieren und Vorschläge zu entwickeln, wie die LWU diesen Auftrag erfüllen sollen.²⁵⁰ Der Rechnungshof hat das mehrjährige Bestehen der WVB zum Anlass genommen, zu prüfen, ob die Anstalt die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben²⁵¹ ordnungsgemäß und wirtschaftlich wahrgenommen hat.

8.2 Wohnraumversorgung Berlin – Struktur und Zuständigkeiten

- 194 Die WVB ist als **nicht rechtsfähige Anstalt** des öffentlichen Rechts Teil der Hauptverwaltung Berlins.²⁵² Sie ist der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung nachgeordnet. Die WVB erwirbt kein eigenes Vermögen, betätigt sich nicht wirtschaftlich und erwirbt keine Anteile an den LWU. Sie ist sparsam und wirtschaftlich unter Beachtung des öffentlichen Zwecks zu führen.²⁵³
- 195 **Gesetzliche Aufgabe** der WVB ist, **politische Leitlinien** in Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags durch die LWU zu entwickeln, zu evaluieren und fortzuschreiben. Dazu können auch **Vorschläge zur Struktur der Unternehmen** gehören, wie beispielsweise zu gemeinsamen Beratungsangeboten für die Mieterhaushalte, zum gemeinsamen Einkauf sowie zu Energieeffizienzmaßnahmen.²⁵⁴ Außerdem hat der von der WVB zu berufende **Fachbeirat** die Aufgabe, die Anstalt sowie die Organe der LWU, insbesondere die **Mierräte**, zu **beraten**.²⁵⁵ Mit einer im Februar 2023 in Kraft getretenen Gesetzesänderung wurden der WVB zwei weitere Aufgaben übertragen: Nunmehr koordiniert und unterstützt die WVB auch die Kommunikation der Mierräte und Mieterbeiräte. Außerdem kann die WVB seitdem als Ombudsstelle bei Problemen herangezogen werden, die im Mitwirkungsprozess zwischen den Mieterbeiräten, Mierräten und den LWU auftreten.²⁵⁶

248 § 1 Abs. 1 Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung vom 24. November 2015 (GVBl. S. 423), verkündet als Art. 2 des Gesetzes über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz)

249 vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts“ (WoVErG) vom 24. November 2015 (GVBl. S. 425), verkündet als Art. 3 Berliner Wohnraumversorgungsgesetz

250 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 51

251 vgl. insbesondere §§ 2 f. WoVErG

252 § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 WoVErG i. V. m. § 2 Abs. 2 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)

253 §§ 1 Abs. 2 Satz 1, 2 Abs. 2 Satz 1 und 2, 5 Abs. 1 WoVErG

254 § 2 Abs. 1 WoVErG

255 § 3 Abs. 5 WoVErG

256 vgl. § 6 Abs. 4 Satz 2, Abs. 6 Satz 3 Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung vom 24. November 2015 (GVBl. S. 423) i. d. F. vom 9. Februar 2023 (GVBl. S. 41)

- 196 Der **Vorstand** der WVB besteht nach den gesetzlichen Vorgaben aus zwei Mitgliedern. Jeweils ein Mitglied wird von der für Wohnen und von der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung entsandt.²⁵⁷ Die **Trägerversammlung** besteht aus den für Finanzen (Vorsitz) und für Wohnen zuständigen Mitgliedern des Senats.²⁵⁸
- 197 Die **Fachaufsicht** über die WVB obliegt der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung.²⁵⁹ Sie erstreckt sich auf die recht- und ordnungsmäßige Erledigung der Aufgaben und auf die zweckentsprechende Handhabung des Verwaltungsermessens.

8.3 Finanzierungsstruktur der WVB

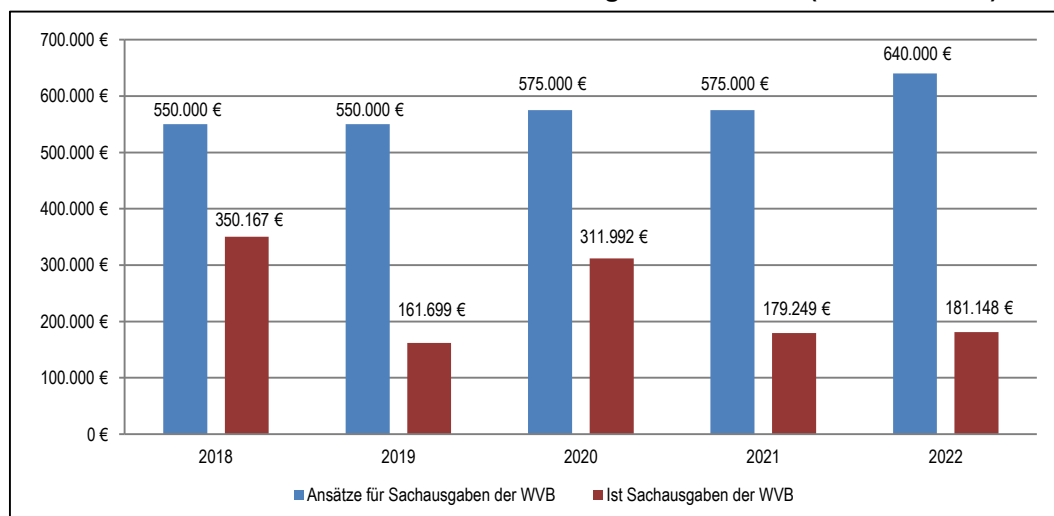
- 198 Die zum 1. Januar 2016 errichtete WVB (vgl. T 193) hat ihre operative Tätigkeit im Frühjahr 2017 aufgenommen.²⁶⁰ Im Haushaltsplan für die Jahre 2016 und 2017 waren noch keine Mittel für die WVB veranschlagt. Die für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen haben in diesem Zeitraum die Ausgaben für die WVB direkt aus ihren Einzelplänen (12 und 15) beglichen. Vom Jahr 2018 an sind in den Einzelplänen dieser Senatsverwaltungen **Zuschüsse** an die WVB für **Sachausgaben** in den Kapiteln 1240 Titel 68240 und 1510 Titel 68240 etatisiert. Vom Jahr 2018 an führt die WVB einen Wirtschaftsplan, in dem diese Mittel als Einnahmen abgebildet sind. Die Senatsverwaltungen haben im Jahr 2018 Verwaltungsvereinbarungen mit der WVB geschlossen, welche die Modalitäten der Auszahlung der Zuschussmittel an die WVB regeln (Mittelabruf). Danach dürfen diese Mittel nur insoweit und nicht eher an die WVB ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Ein Vergleich der in den Wirtschaftsplänen 2018 bis 2022 enthaltenen Ansätze für Sachausgaben mit den tatsächlich getätigten Ausgaben (Ist) ergibt folgendes Bild:

257 § 3 Abs. 4 Satz 1 und 2 WoVErG

258 § 3 Abs. 2 Satz 1, 3 und 4 WoVErG

259 § 8 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. § 1 WoVErG

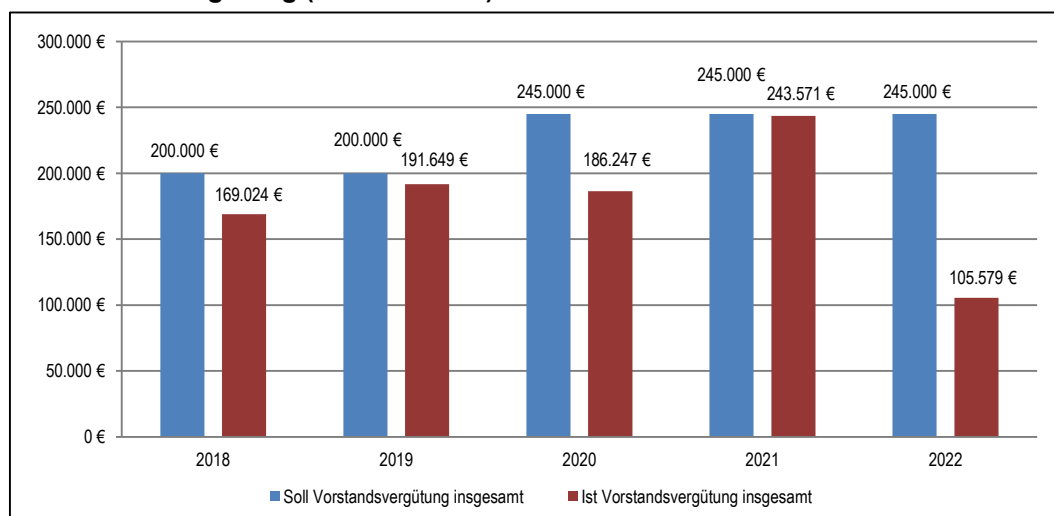
260 vgl. Wortprotokoll 18/30 des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen des Abgeordnetenhauses vom 17. Oktober 2018, S. 3

Ansicht 55: Ansätze und tatsächliche Sachausgaben der WVB (2018 bis 2022)


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in den Wirtschaftsplänen der WVB für die Jahre 2018 bis 2022 sowie der Angaben der für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Ausgabenansätze für die Sachausgaben der WVB in den Jahren 2018 bis 2022 durchgängig in erheblichem Umfang nicht ausgeschöpft wurden. Von den für diesen Zeitraum insgesamt veranschlagten 2,89 Mio. € hat die WVB mit insgesamt rd. 1,18 Mio. € deutlich weniger als die Hälfte abgerufen und verausgabt.

- 199 Die Mittel für die **Vergütung der Vorstandsmitglieder** der WVB sind in den Kapiteln 1240 Titel 68240 und 1510 Titel 54010 veranschlagt. Sie sind im Wirtschaftsplan der WVB nachrichtlich angegeben. Das Verhältnis der Ausgabeansätze und der tatsächlichen Ausgaben für die Vergütung des Vorstands in den Jahren 2018 bis 2022 stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

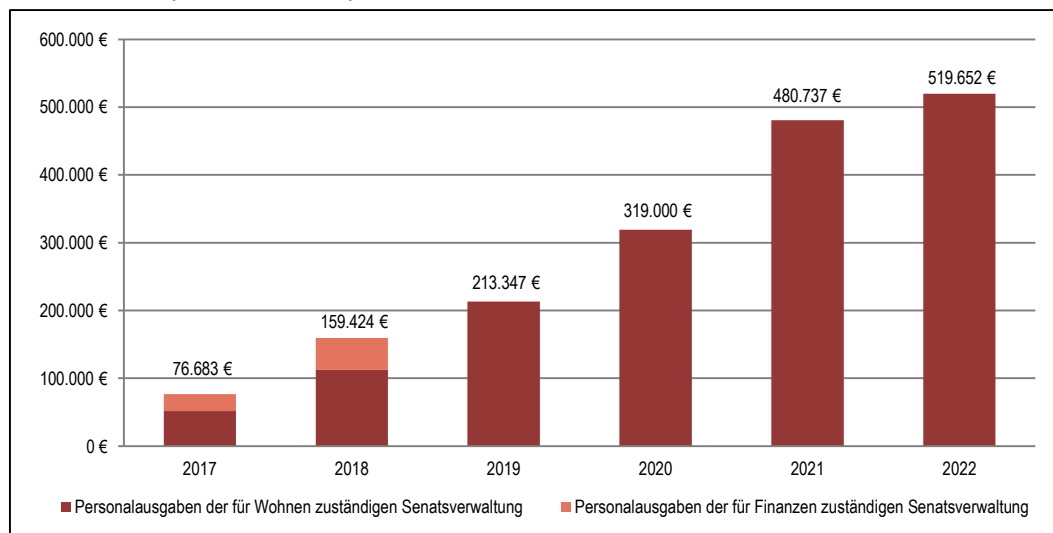
Ansicht 56: Ausgabeansätze und tatsächliche Ausgaben für die Vorstandsvergütung (2018 bis 2022)


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in den Haushaltsplänen und in den Wirtschaftsplänen der WVB für die Jahre 2018 bis 2022 sowie der Angaben der für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen

Aus der Ansicht ergibt sich, dass die Vergütungsansätze in den Jahren 2018, 2019 und 2021 nahezu ausgeschöpft wurden. Dass die vorgesehene Vorstandsvergütung in den Jahren 2020 und 2022 nicht ausgeschöpft wurde, ist im Wesentlichen auf mehrmonatige Vakanz von Vorstandspositionen zurückzuführen. In den Jahren 2018 bis 2022 wurden insgesamt **896.070 €** für die Vergütung des Vorstands ausgegeben. Das ist mehr als ein Fünftel der in diesem Zeitraum insgesamt für die WVB geleisteten Ausgaben von **rd. 3,8 Mio. €**²⁶¹.

- 200** Zur Durchführung ihrer Aufgaben hat die WVB kontinuierlich **Personal** aufgebaut. Seit Mai 2021 hat sie sieben Beschäftigte. Die Besetzung entspricht damit weitgehend dem Stellenplan für die Jahre 2022/2023 (drei Stellen E 14, zwei Stellen E 13, eine Stelle E 12, eine Stelle E 9b). Damit verfügt die WVB über ein hochwertiges Stellenprofil. Die Personalausgaben wurden in den Jahren 2017 bis 2022 aus dem Haushalt der für Finanzen (2017 und 2018) und der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung (2017 bis 2022 – Kapitel 1200 Titel 45903 und 1240 Titel 42801) geleistet. Die Entwicklung der **Personalausgaben** stellt sich in diesem Zeitraum wie folgt dar:

Ansicht 57: Entwicklung der Personalausgaben für die WVB – ohne Vorstand – (2017 bis 2022)

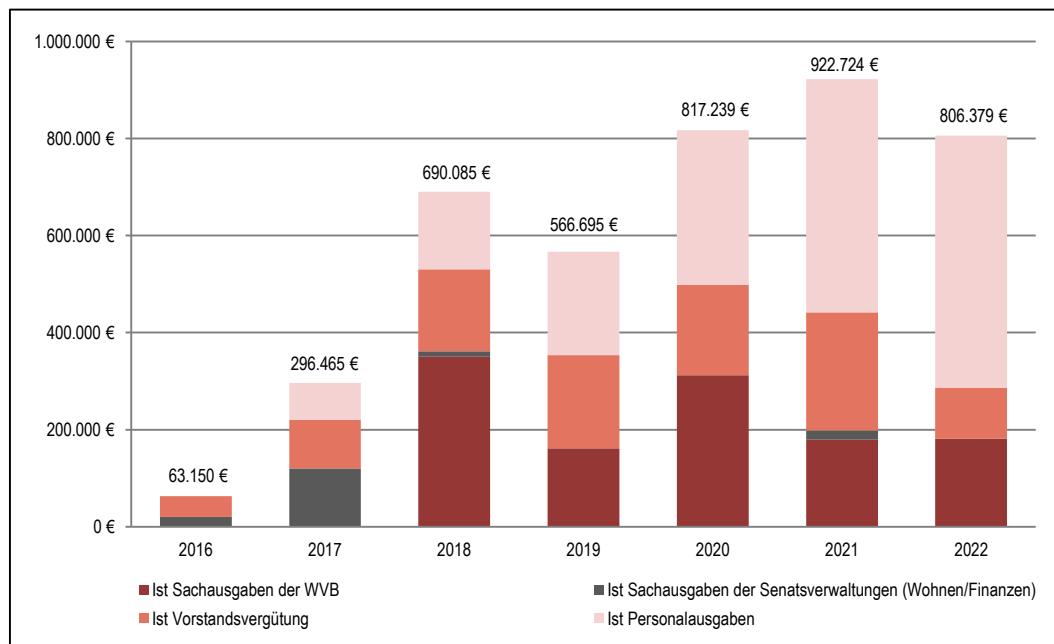


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen

Insgesamt hat die WVB in den Jahren 2017 bis 2022 rd. 1,77 Mio. € für Personal (ohne Vorstandsvergütung) aufgewandt.

- 201** Seit der Errichtung wurden für die WVB in den Jahren 2016 bis 2022 jährlich folgende Gesamtausgaben (Summe Sachausgaben, Vorstandsvergütung, Personalausgaben sowie Sachausgaben der Senatsverwaltungen) geleistet:

²⁶¹ Die Gesamtausgaben für die WVB in den Jahren 2018 bis 2022 setzen sich wie folgt zusammen: 690.085 € (2018) + 566.695 € (2019) + 817.239 € (2020) + 922.724 € (2021) + 806.379 € (2022) = 3.803.122 € (vgl. Ansicht 58).

Ansicht 58: Jährliche Gesamtausgaben für die WVB (2016 bis 2022)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in den Wirtschaftsplänen der WVB für die Jahre 2018 bis 2022 und der Angaben der für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen

Insgesamt wurden in den Jahren 2016 bis 2022 für die WVB rd. 4,16 Mio. € ausgegeben.

- 202** Die WVB hat einen **Wirtschaftsplan**²⁶² und einen kostenpflichtig zu prüfenden Jahresabschluss²⁶³ aufzustellen. Die WVB ist aber nach den gesetzlichen Vorgaben nicht wirtschaftlich tätig. Sie erwirbt auch kein eigenes Vermögen.²⁶⁴ Für diese aufwendigen unternehmensbezogenen Instrumente besteht hier somit keine sachliche Notwendigkeit.
- 203** Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Finanzierungsstruktur der WVB sehr heterogen ist und keiner nachvollziehbaren Systematik folgt. Insbesondere sind seit dem Jahr 2018 im Haushaltsplan an **fünf Haushaltsstellen** in **zwei Einzelplänen** und in **drei Kapiteln** Mittel für die WVB vorgesehen.²⁶⁵ Diese sehr kleinteilige und unsystematische Finanzierungsstruktur erschwert das Verwaltungshandeln und ist unwirtschaftlich. Denn sie führt zu unnötigen und komplizierten Verfahren, insbesondere beim Mittelabruf. Der Rechnungshof hat dies gegenüber den für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen moniert.

262 vgl. § 2 Abs. 6 Satz 1 Satzung der WVB vom 26. Januar 2016 i. d. F. vom 24. Juni 2019, veröffentlicht unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/satzung_anstalt_wohnraumversorgung.pdf (Stand: 6. Juni 2023)

263 vgl. § 5 Abs. 2 WoVErG

264 vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 WoVErG

265 Kapitel 1200 Titel 45903 (Prämien für besondere Leistungen); Kapitel 1240 Titel 42801 (Entgelte der planmäßigen Tarifbeschäftigten); Kapitel 1240 Titel 68240 (Zuschuss an die WVB); Kapitel 1510 Titel 54010 (Dienstleistungen); Kapitel 1510 Titel 68240 (Zuschuss an die WVB)

8.4 Entwicklung politischer Leitlinien in Bezug auf den Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrag der LWU

- 204 **Gesetzliche Aufgabe** der WVB ist es, **politische Leitlinien** in Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags durch die LWU zu entwickeln, zu evaluieren und fortzuschreiben.²⁶⁶ Damit fokussiert das Errichtungsgesetz die Aufgabe der WVB darauf, den Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrag der LWU in Leitlinien zu konkretisieren und Vorschläge zu entwickeln, wie die Unternehmen diesen Auftrag erfüllen sollen.²⁶⁷ Die Entwicklung **neuer Leitlinien** durch die WVB für den genannten Bereich ist somit Kernbestandteil der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben.
- 205 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die WVB seit Errichtung **keine neuen politischen Leitlinien** in Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags durch die LWU **entwickelt** hat. Die WVB hat es versäumt, den Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrag der LWU wirksam zu konkretisieren und eine ihrer wichtigsten Aufgaben damit nicht erfüllt. Außerdem hat die WVB in diesem Aufgabenbereich bereits mehr als 240.000 € für externe Leistungen und Studien ausgegeben. Diese haben bisher aber nicht zu verwertbaren Ergebnissen geführt. Solange beauftragte Studien nicht abgeschlossen sind und aus den Studienergebnissen von der WVB keine Leitlinien entwickelt werden, sind die für die Studien geleisteten Ausgaben für die Erfüllung dieser wichtigen Kernaufgabe der WVB nicht wirksam. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der WVB insoweit als nicht ordnungsgemäß und unwirtschaftlich beanstandet.

Die nachfolgend dargestellten zwei **Beispielsfälle** verdeutlichen, dass die WVB zwar Projekte initiiert, diese aber auch nach Jahren **nicht zum Abschluss** gebracht hat.

- 206 Im Februar 2018 hat die WVB für rd. 109.000 € eine Vergleichsstudie zu den **Modernisierungsmaßnahmen der LWU** in Auftrag gegeben. Die Studie kam im Januar 2019 zu dem Ergebnis, dass die LWU im Vergleich zu kommunalen Wohnungsunternehmen in anderen Großstädten Modernisierungsmaßnahmen mieterinnen- und mieterfreundlich durchführen. Abweichend von der Empfehlung der Studie hat sich die WVB dennoch entschlossen, die Partizipation der Mieterschaft bei Modernisierungsmaßnahmen der LWU zu intensivieren. Sie hat im Juni 2020 im Einvernehmen mit der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung festgelegt, hierzu Leitlinien im Sinne des WoVErG zu erarbeiten. Es sollte ein verbindlicher Rahmen für die künftige Modernisierungspraxis der LWU geschaffen werden, auf den sich betroffene Mieterinnen und Mieter berufen können. Den vorgesehenen Zeitplan hat die WVB aber mehrfach nicht eingehalten. So hatte sie im Oktober 2020 zu der Thematik die Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit

266 § 2 Abs. 1 Satz 1 WoVErG

267 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 51

Vertreterinnen und Vertretern der LWU, der Mieterräte, der Mieterbeiräte sowie der für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen angekündigt. Getagt hat diese aber erst mehr als ein Jahr später im November 2021. Obwohl von der extern moderierten Arbeitsgruppe weitere Termine für notwendig erachtet wurden, hat sie seitdem nicht mehr getagt. Die Kosten für die externe Moderation der Arbeitsgruppe betragen rd. 8.300 €. Mehr als vier Jahre nach Abschluss der Vergleichsstudie und zweieinhalb Jahre nach der Entscheidung, verbindliche Leitlinien für die Partizipation bei Modernisierungsmaßnahmen der LWU zu erarbeiten, hat die WVB keinen final abgestimmten Leitlinienentwurf vorgelegt.

- 207 Der Fachbeirat der WVB hat die Anstalt im Januar 2019 aufgefordert, die Energie- und Heizkostensparnis durch Modernisierungsmaßnahmen der LWU im Verhältnis zu den danach erfolgten Mieterhöhungen zu evaluieren. Auf dieser Grundlage sollte die WVB Orientierungshilfen für die künftigen Modernisierungsaktivitäten der LWU entwickeln. Im Dezember 2019 hat die WVB eine externe Dienstleisterin beauftragt, bis Ende August 2020 eine Studie zur Erfassung der tatsächlichen Auswirkungen von Maßnahmen der energetischen Modernisierung der LWU auf die Warmmiete (Warmmietenstudie) durchzuführen. Die Studie lag bis Ende August 2020 nicht vor. Sie wurde zwischenzeitlich sogar abgebrochen. Der Auftrag hat zwar zu Ausgaben von rd. 32.700 €, jedoch nicht zu abschließenden Ergebnissen geführt. Mehr als vier Jahre nach dem Beschluss des Fachbeirats sind Leitlinien zur warmmietenneutralen energetischen Modernisierung der LWU nicht im Ansatz erkennbar.

8.5 Vorschläge zur Struktur der LWU

- 208 Von den 42 Landesunternehmen Berlins²⁶⁸ weisen die sechs LWU eine Besonderheit auf. Sie sind im gleichen Geschäftsfeld tätig.²⁶⁹ Dies bietet sowohl Einsparpotenziale als auch Chancen für Leistungs- und Qualitätssteigerungen bei der Aufgabenerfüllung. Der WVB wurde durch Gesetz die Aufgabe übertragen, **Vorschläge zur Struktur der Unternehmen** zu erarbeiten, wie beispielsweise zu gemeinsamen Beratungsangeboten für die Mieterhaushalte, zum gemeinsamen Einkauf sowie zu Energieeffizienzmaßnahmen.²⁷⁰ Sie kann hierzu u. a. die Struktur der Tochtergesellschaften der LWU evaluieren und deren Weiterentwicklung begleiten, etwa hinsichtlich der Gründung gemeinsamer Tochterunternehmen, mit denen im Sinne von **Shared Services** effektivere und effizientere Leistungen erreicht werden können.²⁷¹

268 vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, Beteiligungsbericht 2022 (Drs 19/0664), S. 9; „Landesunternehmen“ weisen eine Beteiligungsquote Berlins von mehr als 50 % auf (Mehrheitsbeteiligungen Berlins)

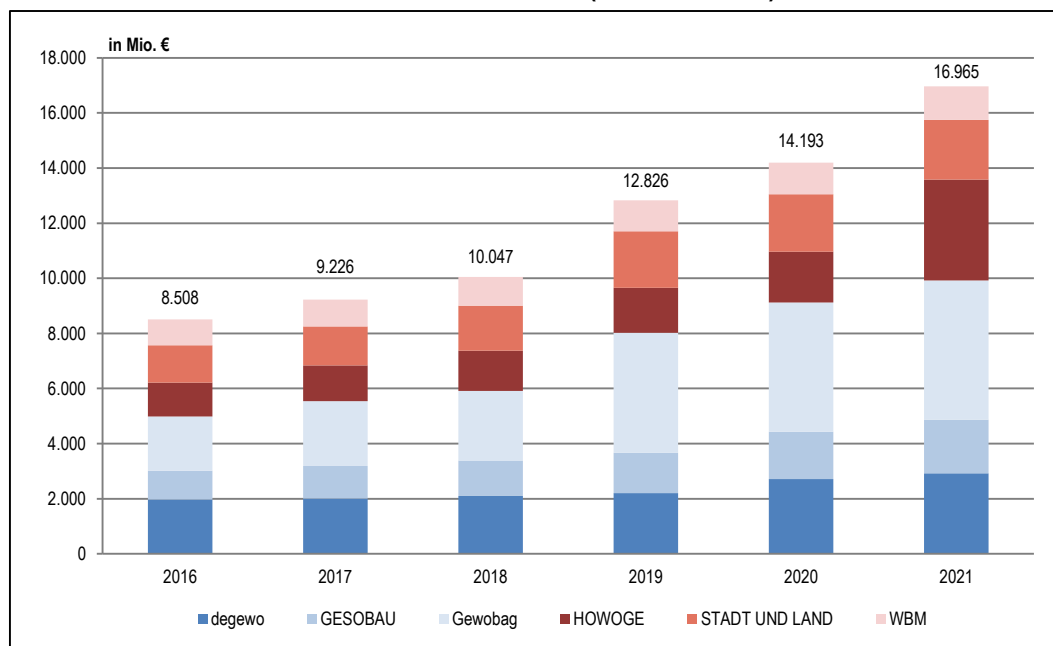
269 vgl. jeweils § 2 Abs. 1 der Satzungen bzw. der Gesellschaftsverträge der LWU

270 § 2 Abs. 1 Satz 2 WoVErG

271 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 51

- 209 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die WVB seit ihrer Errichtung **keine Vorschläge zur Struktur der LWU** erarbeitet hat. Insbesondere hat sie keine Vorschläge zu den im Errichtungsgesetz ausdrücklich geregelten Betätigungsfeldern entwickelt. Zudem hat die WVB weder die Struktur der knapp 100 Tochtergesellschaften der LWU evaluiert noch Vorschläge im Sinne von Shared Services erarbeitet.
- 210 Dass die WVB diese Aufgaben nicht wahrgenommen hat, wiegt besonders schwer. Denn die LWU sind mit stetig wachsenden Anforderungen konfrontiert. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung (LWU-Gesetz) im Jahr 2016 sind die Kreditverbindlichkeiten der LWU von insgesamt rd. 8,5 Mrd. € bis zum Ende des Jahres 2021 auf rd. 17 Mrd. € angestiegen:

Ansicht 59: Kreditverbindlichkeiten der LWU (2016 bis 2021)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2021 und 2022

Durch die geplante Erweiterung des Wohnungsbestands ist auch in den Folgejahren mit einer steigenden Verschuldung der LWU zu rechnen.²⁷² Dabei gilt es, vor dem Hintergrund steigender Zinsen und sich verändernder Refinanzierungsbedingungen eine Schieflage der LWU zu verhindern und ihre **wirtschaftliche Stabilität** zu bewahren.²⁷³ Die Umsetzung der sozialen Zweckverfolgung ist gegen wirtschaftliche Nachteile so abzuwägen, dass die LWU langfristig und nachhaltig ihren Zweck erfüllen können und ihr Bestand dauerhaft gesichert ist.²⁷⁴

272 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2021 (Band 2), T 21

273 vgl. Richtlinien der Regierungspolitik vom 16. Mai 2023 (Drs 19/0980), S. 55, vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 14, und vom 10. Januar 2017 (Drs 18/0073), S. 13

274 vgl. jeweils § 2 Abs. 6 Satz 2 der Satzungen bzw. der Gesellschaftsverträge der LWU

Diese Rahmenbedingungen erfordern es, bei den LWU konsequent Optimierungs- und Einsparpotenziale zu identifizieren und zu realisieren. Die WVB hat ihren gesetzlichen Auftrag, durch Strukturvorschläge Wege zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabenerfüllung der LWU aufzuzeigen, nicht erfüllt. Die WVB hat versäumt, aktiv dazu beizutragen, mögliche Synergien und Einsparpotenziale für Leistungs- und Qualitätssteigerungen zu erkennen und zu nutzen. Der nachfolgend dargestellte Beispielsfall verdeutlicht dies.

8.6 Entwicklung eines Konzepts zur bedarfsgerechten Erweiterung der Planungs- und Baukapazitäten der LWU

- 211 Im September 2018 hat der Senat das **Handlungsprogramm zur Beschleunigung des Wohnungsbaus** beschlossen. In Umsetzung einer der darin enthaltenen Maßnahmen hat er die für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen gemeinsam mit den LWU und der WVB beauftragt, ein **Konzept für die bedarfsgerechte Erweiterung der Bau- und Planungskapazitäten der LWU** zu entwickeln. Im November 2018 hat die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung in Ausübung der Fachaufsicht festgelegt, dass die WVB bei der Bearbeitung des Auftrags aus dem Handlungsprogramm federführend ist. Die WVB verfüge über die Expertise zum Aufbau öffentlicher Bau- und Planungskapazitäten. Sie hat die WVB beauftragt, diesen Arbeitsprozess verantwortlich zu organisieren. In der Sache sollten die bestehenden Kapazitäten der LWU analysiert, Potenziale für den Aufbau bedarfsgerechter Bau- und Planungskapazitäten der LWU herausgearbeitet und wirtschaftlich bewertet werden.
- 212 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die WVB auch nach **mehr als vier Jahren seit ihrer Beauftragung** mit dieser wichtigen Aufgabe noch **kein Konzept** für die bedarfsgerechte Erweiterung der Bau- und Planungskapazitäten der LWU erarbeitet hat. Sie hat lediglich einen Berichtsentwurf vorgelegt, der inhaltlich weit hinter den Vorgaben zurückbleibt, die bestehenden Kapazitäten der LWU zu analysieren und Aufbaupotenziale herauszuarbeiten. Eine wirtschaftliche Bewertung fehlt vollständig. Ein umsetzungsfähiger Vorschlag zur bedarfsgerechten Erweiterung der Bau- und Planungskapazitäten der LWU ist darin weder enthalten noch lässt er sich daraus ableiten.
- 213 Die unzureichende Aufgabenerfüllung durch die WVB fällt hier besonders ins Gewicht. Denn die Beschleunigung des Wohnungsbaus ist der Zweck des Handlungsprogramms, auf dessen Grundlage die WVB federführend mit der Konzepterstellung beauftragt wurde. Dieses Ziel hat für das Land Berlin unverändert Priorität.²⁷⁵ Denn die LWU haben die in der mit den für Wohnen und für Finanzen

²⁷⁵ vgl. Richtlinien der Regierungspolitik vom 16. Mai 2023 (Drs 19/0980), S. 55, und vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 9

zuständigen Senatsverwaltungen geschlossenen **Kooperationsvereinbarung**²⁷⁶ für das Jahr 2021 gesteckten Neubauziele durchgängig nicht erfüllt, teilweise sogar deutlich unterschritten.

Ansicht 60: Bilanz Wohnungsneubau der LWU (2017 bis 2021)

	degewo	GESOBAU	Gewobag	HOWOGE	STADT UND LAND	WBM	Gesamt
Ziel für 2021 aus der Kooperationsvereinbarung	4.554	4.953	4.588	6.162	5.241	4.501	30.000
Fertiggestellte Wohnungen 2017 bis 2021	4.190	2.897	2.666	4.138	3.568	1.833	19.292
Abweichung	-364	-2.056	-1.922	-2.024	-1.673	-2.668	-10.708
Zielerreichung in %	92	58	58	67	68	41	64

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten im Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2021, S. 51, Berechnung der Zielerreichung durch den Rechnungshof

Das festgelegte Gesamtziel, bis zum Ende des Jahres 2021 mindestens 30.000 Neubauwohnungen zu errichten, wurde um mehr als 10.000 Wohnungen verfehlt. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Nach wie vor führen auch Kapazitätsengpässe bei Planungsbüros und Bauunternehmen zu Verzögerungen bei der Planung und Realisierung.²⁷⁷ Zur Erfüllung der Neubauziele ist es deshalb erforderlich, dass die LWU insbesondere Potenziale der Zusammenarbeit im Neubau ausschöpfen. Hierzu muss umgehend ein tragfähiges Konzept erstellt, abgestimmt und zur Verfügung gestellt werden.

8.7 Beratung der Mieterräte der LWU

- 214 Bei jedem LWU ist ein Mieterrat zur Beteiligung der Mieterschaft an Unternehmensentscheidungen einzurichten.²⁷⁸ Der von der WVB zu berufende **Fachbeirat** hat u. a. die Aufgabe, insbesondere diese **Mieterräte** zu **beraten**.²⁷⁹ In den Fachbeirat sollen Persönlichkeiten berufen werden, die ausgeprägte Kenntnisse und Erfahrungen in der Wohnungs- und Mietenpolitik in Berlin haben und insbesondere über Kompetenzen hinsichtlich des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags der LWU verfügen. Dadurch soll eine hohe Qualität der Beratungsfunktion des Fachbeirats gewährleistet werden.²⁸⁰ Erfüllt der Fachbeirat seine gesetzlich vorgesehene Beratungsfunktion gegenüber den Mieterräten nicht oder nicht

276 Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“ vom 5. April 2017, veröffentlicht unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/wohnungsbau-gesellschaften/download/kooperationsvereinbarung.pdf> (Stand: 6. Juni 2023)

277 vgl. Projektbericht Wohnungsneubau 2022 (Drs 19/0299 Neu), S. 28

278 vgl. § 8 Abs. 1 Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung vom 24. November 2015 (GVBl. S. 423) i. d. F. vom 9. Februar 2023 (GVBl. S. 41)

279 vgl. § 3 Abs. 5 WoVErG

280 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 52

ausreichend, können diese die ausgeprägten Kenntnisse, Erfahrungen und Kompetenzen des Fachbeirats nicht oder nicht ausreichend nutzen.

- 215 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Fachbeirat der WVB die ihm gesetzlich ausdrücklich zugewiesene **Teilaufgabe, die Mieterräte zu beraten, nicht erfüllt** hat. Stattdessen haben der Vorstand und Beschäftigte der WVB die Mieterräte kontinuierlich und ohne Einbindung des Fachbeirats beraten, obwohl bis zur Gesetzesänderung im Jahr 2023 (vgl. T 195) ausschließlich der Fachbeirat für die Beratung der Mieterräte zuständig war. Den Mieterräten wurde der spezifische Sachverstand des in der Sache unabhängigen Fachbeirats insoweit vorenthalten. Eine Beratung der Mieterräte durch den Vorstand oder Beschäftigte der WVB kann die Kommunikation von Mieterräten mit dem Fachbeirat nicht ersetzen.
- 216 Die gesetzlich nicht vorgesehene Beratung der Mieterräte durch den Vorstand und durch Beschäftigte der WVB gegenüber den Mieterräten hat dort auch einen zusätzlichen Aufwand verursacht. Die WVB hat z. B. in den Jahren 2017 bis 2021 insgesamt 16 **Koordinierungstreffen** mit den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Mieterräte durchgeführt. Ein Vorstandsmitglied der WVB hat dabei regelmäßig die Sitzungsleitung übernommen. Ein Vertreter des Fachbeirats war nur bei dem ersten Koordinierungstreffen im Juni 2017 anwesend. Die WVB hat in diesen Jahren außerdem fünf **Schulungs- und Informationsveranstaltungen** für die Mieterräte durchgeführt, ohne den Fachbeirat einzubinden. Im Nachgang zu den Schulungsveranstaltungen hat sie **Schulungsmaterial** für die Mieterräte erstellt. Der Rechnungshof hat die nicht dem Errichtungsgesetz entsprechende Beratung der Mieterräte durch den Vorstand und durch Beschäftigte der WVB beanstandet.

8.8 Aufgabenwahrnehmung im Berichtswesen

- 217 Die Aufgaben der WVB sind im Errichtungsgesetz **gesetzlich festgelegt**. Weder die WVB noch der Senat oder einzelne Senatsverwaltungen können die Aufgaben der WVB über den gesetzlich vorgegebenen Aufgabenrahmen hinaus erweitern. Nach dem Errichtungsgesetz ist die WVB zudem sparsam und wirtschaftlich unter Beachtung des öffentlichen Zwecks zu führen (vgl. T 194). In der Gesetzesbegründung zum WoVErG wird dazu klargestellt, dass die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für alle Tätigkeiten der WVB gelten und Aufwendungen ausschließlich zur Erreichung des gesetzlichen Zwecks der Anstalt erlaubt sind.²⁸¹ Es ist somit rechtlich nicht zulässig und zudem unwirtschaftlich, Aufgaben wahrzunehmen, die den im Errichtungsgesetz vorgegebenen Aufgaben nicht entsprechen.

281 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 52

- 218 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die WVB mehrfach Berichtsaufgaben durchgeführt hat, die vom Errichtungsgesetz nicht gedeckt sind. Die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen diesen Befund in besonderer Weise:
- 219 Die WVB hat federführend die jährlichen **Gesamtberichte zum wohnungswirtschaftlichen Fachcontrolling der LWU** für die Jahre 2017 bis 2021 erstellt, obwohl sie keine vollständige Einsicht in die Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen der LWU hatte. Mit den Gesamtberichten hat die WVB den Gesellschafter und die Mitglieder des Abgeordnetenhauses in dem für Beteiligungsmanagement und Investitionscontrolling zuständigen Unterausschuss des Hauptausschusses vertraulich über die wirtschaftliche Lage und Leistungsfähigkeit der LWU informiert.

Die Wahrnehmung dieser Aufgabe war jedoch nicht vom Aufgabenrahmen des Errichtungsgesetzes gedeckt. Mit der Berichterstattung hat sie keine politischen Leitlinien mit Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrag durch die LWU evaluiert oder Vorschläge zur Unternehmensstruktur erarbeitet. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen das Errichtungsgesetz beanstandet.

Die WVB hat diese Aufgabe regelmäßig, institutionalisiert und über fünf Jahre hinweg durchgeführt. Dadurch ist ein Personal- und Sachaufwand für eine gesetzlich nicht vorgesehene Aufgabenwahrnehmung entstanden, den die WVB aus den bestehenden Strukturen und Ressourcen bestritten hat. Insbesondere hat sich die WVB bei der Erstellung der Gesamtberichte externer Zuarbeit eines Dienstleisters bedient. Dieser hat jährlich Zahlen und Informationen, die er von den LWU erhalten hat, in Tabellen und Diagrammen aufbereitet und dargestellt. Die Kommentierung der Daten hat die WVB in Zusammenarbeit mit diesem Dienstleister vorgenommen. Demgegenüber hat die WVB gesetzlich vorgesehene Aufgaben vernachlässigt (vgl. T 204 ff.). Die Wahrnehmung gesetzlich nicht vorgesehener Aufgaben bei gleichzeitiger Vernachlässigung gesetzlicher Aufgaben hat der Rechnungshof als unwirtschaftlich beanstandet.

- 220 Die WVB hat außerdem **öffentliche Berichte zur wirtschaftlichen Lage der LWU** in den Jahren 2019 bis 2021 abgegeben. Sie hat auch damit den gesetzlich vorgegebenen Aufgabenrahmen überschritten und gegen das Errichtungsgesetz verstoßen. Denn die isolierte Information der Öffentlichkeit gehört nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der WVB. Die WVB hat im Zuge ihrer öffentlichen Berichterstattung auch keine politischen Leitlinien mit Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags durch die LWU entwickelt, evaluiert oder fortgeschrieben. Die WVB hat auch in diesen Fällen Ressourcen für die unzulässige Aufgabenwahrnehmung eingesetzt, während z. B. im gleichen Zeitraum die der WVB obliegende wichtige Aufgabe, ein Konzept im Rahmen des Handlungsprogramms zur Beschleunigung des Wohnungsbaus zu entwickeln, nicht bearbeitet wurde (vgl. T 211 ff.). Der Rechnungshof hat die öffentliche Berichterstattung der WVB als unzulässig und unwirtschaftlich beanstandet.

8.9 Mitteilung an die für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen

- 221 Der Rechnungshof hat den für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen die Prüfungsergebnisse gemäß § 96 LHO im April 2023 zur Auswertung für das eigene Verwaltungshandeln sowie zur Äußerung mitgeteilt. Zudem hat der Rechnungshof in der Mitteilung gegenüber den Senatsverwaltungen moniert, dass die Vorstandsfunktionen entgegen der Vorgabe des Errichtungsgesetzes²⁸² in den Jahren 2016 bis 2022 ganz überwiegend nicht im **Nebenamt**²⁸³ wahrgenommen wurden. Die Senatsverwaltungen haben vorschriftswidrig externe Dritte als Vorstand eingesetzt und dafür insgesamt rd. 986.000 € verausgabte. Die vom Gesetz abweichende Praxis, die Vorstandsfunktion nicht zusätzlich zu einem bestehenden öffentlichen Hauptamt im Nebenamt wahrnehmen zu lassen, hat unnötig hohe Kosten verursacht.
- 222 Der Rechnungshof hat in Auswertung der Prüfungsfeststellungen empfohlen, dass die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung im Zusammenwirken mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung eine **Gesetzesvorlage** zur Aufhebung des WoVERG und damit zur **Auflösung der WVB** erarbeitet. Die Aufgaben der WVB sollten künftig direkt von der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung in ministerieller Zuständigkeit wahrgenommen und gesteuert werden. Die Empfehlung stützt sich im Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs auf folgende Hauptgründe:
- Das **gravierende und andauernde Defizit in der Aufgabenerfüllung** der WVB verdeutlicht, dass die bisherige Aufbau- und Ablauforganisation der WVB und die ministeriellen Steuerungsmöglichkeiten (Fachaufsicht) nicht geeignet sind, die gesetzlich bezweckte Aufgabenerfüllung sicherzustellen.
 - Die Entscheidung über die Struktur der LWU und über politische Leitlinien in Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags durch die LWU ist eine politisch geprägte **ministerielle Aufgabe**. Politische Leitlinien und Strukturvorschläge können zweckmäßiger und zielgerichteter auf der ministeriellen Ebene von den dafür zuständigen Senatsverwaltungen selbst entwickelt werden, insbesondere weil hier eine enge Anbindung an die politische Leitung besteht. Die WVB war nicht ausreichend in der Lage, die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung abschließend zu erfüllen.
 - Die WVB hat einen Fachbeirat und einen Verwaltungsrat. Die Mitglieder stammen aus verschiedenen Behörden und Beschäftigtenvertretungen, aus Wissenschaft und Forschung, wohnungs- und mietenpolitischen Verbänden sowie Interessenvertretungen, Vereinen und Initiativen. Wesentliches Ar-

282 § 3 Abs. 4 Satz 3 WoVERG

283 Das Nebenamt ist ein nicht zu einem Hauptamt gehörender Kreis von Aufgaben, der auf Grund eines öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Amtsverhältnisses wahrgenommen wird (§ 60 Abs. 2 Landesbeamten-gesetz)

gument für die Errichtung der Anstalt war, dass die WVB dieses breite gesellschaftliche Spektrum, das in ihren Gremien repräsentiert ist, für die Aufgabenwahrnehmung intensiv nutzt.²⁸⁴ Die WVB hat aber in erheblichem Umfang Aufgaben wahrgenommen, die durch Beschäftigte der WVB ohne Einbindung des Verwaltungsrats und des Fachbeirats bearbeitet wurden. Dies betrifft insbesondere das Berichtswesen. Auch insoweit bedarf es der Konstruktion einer Anstalt nicht.

- Die gesetzliche **Konstruktion** eines **zweiköpfigen Vorstands**, dessen Mitglieder von zwei verschiedenen Senatsverwaltungen entsandt werden, birgt für die Erfüllung der sehr politisch geprägten Aufgaben²⁸⁵ erhebliche Risiken. Aufgrund des Mehrheitsprinzips (§ 3 Abs. 6 Satz 1 WoVERG) müssen bei einem zweiköpfigen Vorstand Beschlüsse einstimmig gefasst werden. Bei unterschiedlichen Positionen der Vorstandsmitglieder in Entscheidungsfragen führt dies dazu, dass Beschlüsse nicht gefasst werden. Bei einer Auflösung der WVB und Überführung der Aufgaben in den ministeriellen Verantwortungsbereich, können die Führungsaufgaben von einer hauptamtlichen Referats- oder Gruppenleitung wahrgenommen und ministeriell unproblematisch gesteuert werden.
- Die WVB hat trotz eines **hochwertigen Stellenprofils** (vgl. T 200) den Kernbereich ihres gesetzlichen Auftrags vernachlässigt. Der Rechnungshof führt dies auf die ineffiziente Organisationsstruktur der WVB als Anstalt mit einem zweiköpfigen Vorstand und auf den strukturell angelegten Einfluss zweier Senatsverwaltungen zurück. Eine Auflösung der Anstalt und Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben im Bereich Wohnraumversorgung direkt bei der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung würde die unmittelbare ministerielle Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung ermöglichen. Die Beschäftigten der WVB sind ohnehin bei der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung angestellt und könnten bei Auflösung der Anstalt auch flexibler innerhalb der Senatsverwaltung eingesetzt werden.

223 Sofern eine Auflösung der WVB nicht verfolgt wird, hat der Rechnungshof empfohlen, **zumindest** eine **Gesetzesvorlage** zur **Änderung des WoVERG** zu erarbeiten. Der Rechnungshof sieht insbesondere folgende Änderungsbedarfe:

- Schaffung der Funktion einer **Direktorin/eines Direktors** für die Anstalt anstelle eines Vorstands. Dies dient dazu, den Entscheidungsprozess effektiver und effizienter zu gestalten, insbesondere zu verschlanken.
- Streichung der Regelungen zum **Jahresabschluss** in § 5 Abs. 2 und § 3 Abs. 2 Satz 5 WoVERG. Denn die WVB erwirbt kein eigenes Vermögen und betätigt sich auch nicht wirtschaftlich.²⁸⁶ Es besteht daher kein Bedarf für die Aufstellung eines Jahresabschlusses. Die gesetzlich vorgeschriebene

284 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 50

285 vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 WoVERG

286 § 2 Abs. 2 Satz 1 WoVERG

Prüfung des Jahresbeschlusses verursacht zudem externe Kosten, die bei Streichung der Regelung entfallen.

- 224 Außerdem hat der Rechnungshof den Senatsverwaltungen mitgeteilt, dass die **Finanzierung der WVB** durch Zuschüsse (vgl. T 198) nicht dem Haushaltsrecht entspricht. Die nicht rechtsfähige Anstalt ist keine juristische Person des öffentlichen Rechts und damit keine durch Zuschüsse finanzierbare öffentliche Einrichtung.²⁸⁷ Die WVB ist der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung nachgeordnet und damit Teil der unmittelbaren Landesverwaltung (Hauptverwaltung).²⁸⁸ Der Rechnungshof hat für den Zeitraum bis zur Auflösung der WVB empfohlen, ihr als nicht rechtsfähiger Anstalt gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften ein eigenes Kapitel im Einzelplan 12 zuzuweisen.²⁸⁹ Darin sind alle die WVB betreffenden Ausgaben einschließlich der Personalausgaben zu etatisieren. Das Verfahren des Mittelabrufs ist einzustellen.
- 225 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen hat auf die Mitteilung der Prüfungsergebnisse im Kern Folgendes geäußert: Sie befürworte die empfohlene Auflösung der WVB (vgl. T 222) nicht. Das Errichtungsgesetz solle aber novelliert werden, um die Aufgaben und die Organisation der WVB neu zu ordnen. Ziel sei es, ihre Strukturen, Gremien und Prozesse zu straffen. Dabei sollen die meisten Empfehlungen des Rechnungshofs zur Anpassung des WoVErG (vgl. T 223) umgesetzt werden. Außerdem solle die Empfehlung zur Änderung der Finanzierung der WVB (vgl. T 224) umgesetzt werden.
- 226 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu der Mitteilung der Prüfungsergebnisse im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Die gesetzlich festgelegten Aufgaben der WVB seien nach wie vor bedeutend. Die organisatorische Verankerung dieser Aufgaben solle sich nach der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung richten. Eine unmittelbare Wahrnehmung der Aufgaben durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (vgl. T 222) sei möglich. Denn die soziale Wohnraumversorgung durch die LWU sei wegen der Gesellschafterfunktion des Landes Berlin, des LWU-Gesetzes und der Kooperationsvereinbarung strukturell abgesichert. Bei einer Aufgabenwahrnehmung in ministerieller Zuständigkeit könne eine Verringerung des Koordinierungsaufwands und eine Verschlinkung der Strukturen erwartet werden. Jedenfalls bestehe Reformierungsbedarf hinsichtlich des Aufgabenspektrums sowie der Strukturen, Gremien und Prozesse der WVB. Die Senatsverwaltung für Finanzen werde sich bei einer Novellierung des Errichtungsgesetzes insoweit für die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs, insbesondere für die künftige Führung der WVB durch eine Direktorin bzw. einen Direktor und für die Streichung

287 vgl. Nrn. 3.1 Satz 2, 3.3 Anlage 1 Haushaltstechnische Richtlinien (HtR) vom 24. November 2020 – Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan –

288 vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 WoVErG i. V. m. § 2 Abs. 2 AZG

289 Ein eigenes Kapitel im Einzelplan wurde gemäß Nr. 4.1 Abs. 3 HtR z. B. folgenden nicht rechtsfähigen Anstalten zugewiesen: dem Landesarchiv Berlin (Kapitel 0814 im Einzelplan 08) sowie der Landeszentrale für politische Bildung (Kapitel 1014 im Einzelplan 10).

der Regelungen zum Jahresabschluss, einsetzen (vgl. T 223). Sie befürworte außerdem die empfohlene Änderung der Finanzierung (vgl. T 224).

8.10 Stellungnahme der WVB und der Senatsverwaltungen

- 227 Die **WVB** hat im Juli 2023 zum Beitragsentwurf Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Ihr gesetzlicher Auftrag sei interpretationsbedürftig. Diese Interpretation und die Festlegung konkreter Projekte habe sie in Abstimmung mit den für Wohnen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen vorgenommen. Das gelte z. B. für das Berichtswesen zum wohnungswirtschaftlichen Fachcontrolling und die öffentliche Berichterstattung über die wirtschaftliche Lage der LWU. Zudem habe sie mit den LWU hierzu die notwendigen Vereinbarungen geschlossen. Die Umsetzung bzw. Implementierung politischer Leitlinien sei nicht Teil ihres gesetzlichen Auftrags. Dafür seien die Senatsverwaltungen und die LWU verantwortlich und eine unmittelbare ministerielle Einflussnahme sowie Steuerung erforderlich. Die WVB habe etliche Vorschläge unterbreitet, die aber keine Akzeptanz bei den entscheidungsbefugten Senatsverwaltungen und den LWU gefunden hätten. Insbesondere habe sie die Entwicklung politischer Leitlinien in einigen Fällen wegen mangelnder Kooperationsbereitschaft der LWU ergebnislos beenden müssen. In anderen Fällen seien Verzögerungen durch komplexe Aushandlungsprozesse eingetreten. Im Ergebnis sei die Erarbeitung politischer Leitlinien nicht erfolgreich gewesen. Auch könne die WVB nur dann sinnvolle Vorschläge zur Struktur der LWU erarbeiten, wenn die Unternehmen bereit seien mitzuarbeiten.

- 228 Die Ausführungen der WVB unterstreichen den vom **Rechnungshof** aufgezeigten erheblichen Handlungsbedarf bei der Anstalt und deren unzureichende Wirksamkeit bei der Erfüllung wesentlicher gesetzlicher Ziele. Im Übrigen entkräften die Ausführungen der WVB die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. So räumt das Errichtungsgesetz der WVB keinen weiten Interpretationsspielraum für die von ihr wahrzunehmenden Aufgaben ein. Es setzt vielmehr einen klar definierten Aufgabenrahmen, der von der WVB einzuhalten ist. Im Kern ist die gesetzliche Aufgabe der WVB auf eine Konkretisierung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags der LWU ausgerichtet. Die Tätigkeit der WVB ist in diesem Aufgabenrahmen gesetzlich auf die Entwicklung, Evaluierung und Fortschreibung politischer Leitlinien mit Bezug auf die LWU beschränkt. Die vertrauliche Berichterstattung der WVB über das wohnungswirtschaftliche Fachcontrolling und die öffentliche Berichterstattung der WVB über die wirtschaftliche Lage der LWU überschreiten daher den gesetzlichen Aufgabenrahmen. Weder die WVB, die LWU noch der Senat oder einzelne Senatsverwaltungen sind befugt, die Aufgaben der WVB über den gesetzlichen Rahmen hinaus zu erweitern.

Die durch das Errichtungsgesetz bezweckte Konkretisierung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags der LWU verlangt ein ergebnisorientiertes Handeln

der WVB im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Sie hat die Leitlinien hierfür nicht nur auf Basis tragfähiger Vorschläge unter frühzeitiger Einbindung der Beteiligten zu entwickeln, sondern auch proaktiv durch eine entsprechende Kommunikation und Aktion darauf hinzuwirken, dass diese implementiert und umgesetzt werden. Ohne Umsetzung kann die WVB ihre gesetzliche Aufgabe, die Leitlinien zu evaluieren und fortzuschreiben, nicht erfüllen. Beschränkt sich die WVB lediglich auf die Erarbeitung unverbindlicher Empfehlungen, besteht die Gefahr, dass ihr Handeln ohne ausreichende Wirkung bleibt. Dass die WVB die ausbleibenden Erfolge im Bereich der Leitlinienentwicklung und -umsetzung auf fehlende Mitwirkung und Akzeptanz der zu Beratenden zurückführt, verdeutlicht in besonderer Weise, dass die mit der WVB geschaffenen Strukturen zur Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht geeignet sind. Zur Umsetzung politischer Leitlinien bedarf es der unmittelbaren ministeriellen Einflussnahme und Steuerung. Dies ist ein weiterer eindrucksvoller Beleg dafür, auch die Entwicklung der politischen Leitlinien auf ministerieller Ebene wahrzunehmen. Das entspricht auch einem effektiven und effizienten Verwaltungshandeln.

- 229 Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen** hat im Juli 2023 zum Beitragsentwurf Stellung genommen und ihre bisherigen Äußerungen zu den mitgeteilten Prüfungsergebnissen (vgl. T 225) bekräftigt. Sie hat zudem bestätigt, dass die WVB keine Vorschläge zur Struktur der LWU entwickelt und kein Konzept für die bedarfsgerechte Erweiterung der Bau- und PlanungsKapazitäten der LWU vorgelegt hat. Dieser Ausfall habe aber keine kausalen Auswirkungen auf die Kreditverbindlichkeiten und den Wohnungsneubau der LWU gehabt.
- 230 Der **Rechnungshof** bewertet positiv, dass die Senatsverwaltung den dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf die WVB anerkennt. Im Übrigen gibt die Stellungnahme der Senatsverwaltung Anlass zu folgenden Hinweisen:

Der Rechnungshof hat nicht behauptet, dass die fehlenden Strukturvorschläge und Konzepte kausale Auswirkungen auf die Kreditverbindlichkeiten und den Wohnungsneubau der LWU gehabt haben. Er hat aber darauf hingewiesen, dass die Kreditverbindlichkeiten der LWU in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen sind (vgl. T 210). Angesichts steigender Zinsen und veränderter Refinanzierungsmöglichkeiten ist es erforderlich, dass konsequent Optimierungs- und Einsparpotenziale bei den LWU identifiziert und realisiert werden. Hierzu können auch strukturelle Anpassungen beitragen. Die WVB hat jedoch entgegen ihrem gesetzlichen Auftrag keine entsprechenden Vorschläge unterbreitet. Zudem hat der Rechnungshof die Zielverfehlung der LWU beim Wohnungsneubau aufgezeigt. Er hat verdeutlicht, dass die Schaffung gemeinsamer Bau- und PlanungsKapazitäten bei den LWU zur Zielerreichung beitragen kann. Auch hierfür hat die WVB keine Vorschläge unterbreitet (vgl. T 212 f.). Aus den dezidiert dargestellten Gründen (vgl. T 222) hält der Rechnungshof daran fest, dass eine Auflösung der WVB und die unmittelbare Wahrnehmung aller gesamtstädtischen Wohnraum-

versorgungsaufgaben durch die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung effektiver und effizienter wäre.

- 231 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat in ihrer Stellungnahme vom Juli 2023 die im Prüfungsverfahren getätigten Äußerungen (vgl. T 226) bestätigt. Danach hält sie insbesondere eine ministerielle Wahrnehmung der bisherigen Aufgaben der WVB für möglich. Zudem wolle sie sich bei der Novellierung des WoVErG für die Umsetzung wesentlicher Empfehlungen des Rechnungshofs einsetzen.

Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme vom Juli 2023 angegeben, dass sie – anders als die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen in ihrer Funktion als Fachaufsicht – nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Überwachung der WVB habe, die auf der Mitgliedschaft in der Trägerversammlung und dem Recht zur Entsendung eines Vorstandsmitglieds beruhen.

- 232 Der **Rechnungshof** bewertet die Äußerungen und Ankündigungen der Senatsverwaltung positiv. Er hält daran fest, dass eine Auflösung der WVB und die unmittelbare Wahrnehmung aller gesamtstädtischen Wohnraumversorgungsaufgaben durch die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung zielführend ist (vgl. T 222).

8.11 Zusammenfassung und Erwartung

- 233 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die WVB ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt hat. So hat sie keine neuen politischen Leitlinien in Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrags durch die LWU entwickelt (vgl. T 205). Sie hat auch keine Vorschläge zur Struktur der LWU erarbeitet (vgl. T 209). Die WVB hat dadurch versäumt, Synergien für Leistungs- und Qualitätssteigerungen sowie mögliche Einsparpotenziale aufzuzeigen. Andererseits hat die WVB insbesondere im Berichtswesen mit erheblichem Aufwand Aufgaben wahrgenommen, die gesetzlich nicht vorgesehen sind (vgl. T 218 ff.). Die WVB hat außerdem die Mieterräte der LWU durch den Vorstand und Beschäftigte und nicht durch den gesetzlich zuständigen Fachbeirat beraten (vgl. T 215). Sowohl bei der Vergütung des Vorstands (vgl. T 221) als auch im Sachkostenbereich (vgl. T 216, 219 und 220) wurden unnötige Ausgaben getätigt.

Die gravierenden und andauernden Defizite in der Aufgabenerfüllung (vgl. T 205, 209, 212, 215) haben strukturelle Ursachen. Die Konstruktion als nicht rechtsfähige Anstalt mit einem zweiköpfigen Vorstand, die strukturell bei zwei Senatsverwaltungen angelegten Steuerungsmöglichkeiten (vgl. T 196), die unsystematische und ineffiziente Finanzierungsstruktur aus mehreren Haushaltsstellen (vgl. T 198 ff.) und die hier sachlich nicht nötige Aufstellung eines Wirtschafts-

plans und Jahresabschlusses (vgl. T 202) erschweren eine effiziente Aufgabewahrnehmung und die effektive Kontrolle der Anstalt.

- 234 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen eine Gesetzesvorlage zur Auflösung der WVB erarbeitet und auf eine entsprechende Umsetzung hinwirkt. Der Rechnungshof erwartet hierzu, dass die Entwicklung politischer Leitlinien und die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben des WoVErG künftig direkt von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen in ministerieller Zuständigkeit wahrgenommen und gesteuert werden. Zumindest jedoch erwartet der Rechnungshof, dass in der Gesetzesvorlage die gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit der WVB und deren Organisationsstrukturen bedarfsgerecht angepasst werden.**

Bis zur Auflösung der Anstalt erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen im Rahmen der Fachaufsicht dafür sorgt, dass die WVB

- **die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben erfüllt,**
- **begonnene Projekte, die im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags liegen, zügig abschließt,**
- **künftig keine Aufgaben außerhalb des gesetzlich geregelten Aufgabenrahmens wahrnimmt, insbesondere keine Aufgaben im Zusammenhang mit der Erstellung der jährlichen Gesamtberichte zum wohnungswirtschaftlichen Fachcontrolling der LWU und der öffentlichen Berichterstattung über die wirtschaftliche Lage der LWU, sowie**
- **schnellstmöglich aus einem eigenen Kapitel im Einzelplan 12 finanziert wird, in dem alle die WVB betreffenden Ausgaben einschließlich der Personalausgaben etatisiert werden.**

9 Unzureichende Wahrnehmung gesamtstädtischer Aufgaben bei der Schuldner- und Insolvenzberatung in Berlin

Schuldner- und Insolvenzberatung ist ein wichtiger Teil der Daseinsvorsorge. Jeder in diesem Bereich ausgegebene Euro kann einen zwei- bis sechsfachen Nutzen für die Gesellschaft erbringen. Nach Schätzungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung sind mehr als 200.000 Haushalte in Berlin überschuldet. Dennoch hat sie es versäumt, die Schuldner- und Insolvenzberatung gesamtstädtisch so zu steuern und zu planen, dass eine gleichwertige Grundversorgung sowie ein zeitlich vergleichbarer Rahmen für den Zugang in Berlin gewährleistet werden können. Ebenso fehlt ein gleichwertiges bezirkliches Leistungsangebot bezogen auf die Präventionsarbeit. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung nutzt die ihr zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente nicht hinreichend. Insbesondere fördert sie den gesamtstädtischen Erfahrungsaustausch sowie die Entwicklung und Umsetzung von Instrumenten der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung nicht in ausreichendem Maße.

9.1 Einleitung

235 Die Schuldner- und Insolvenzberatung ist ein wichtiger Teil der **Daseinsvorsorge**. Sie steht regelmäßig im Fokus landespolitischer Zielsetzungen. So sollten in den Jahren 2016 bis 2021 die niedrigschwelligen und kostenfreien Schuldnerberatungsstellen in den Bezirken finanziell gestärkt²⁹⁰ und ab 2022 das Angebot der Schuldner- und Insolvenzberatung bedarfsorientiert weiterentwickelt werden.²⁹¹ Zur Prävention von Wohnungs- und Obdachlosigkeit sollen aktuell die bestehenden Beratungsangebote, darunter die Schuldner- und Insolvenzberatung, fortgesetzt und weitergeführt werden.²⁹²

Ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung lässt sich durch den sogenannten Social Return on Investment (SROI) abbilden. Dabei werden die Kosten einer sozialen Investition ins Verhältnis zu dem gesellschaftlichen (oder sozialen) und ökonomischen Nutzen gesetzt.²⁹³ Verschiedene Studien haben ermittelt,

290 vgl. Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (Drs 18/0073), S. 9, gebilligt vom Abgeordnetenhaus am 12. Januar 2017 (Beschlussprotokoll Plenum 18/4)

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

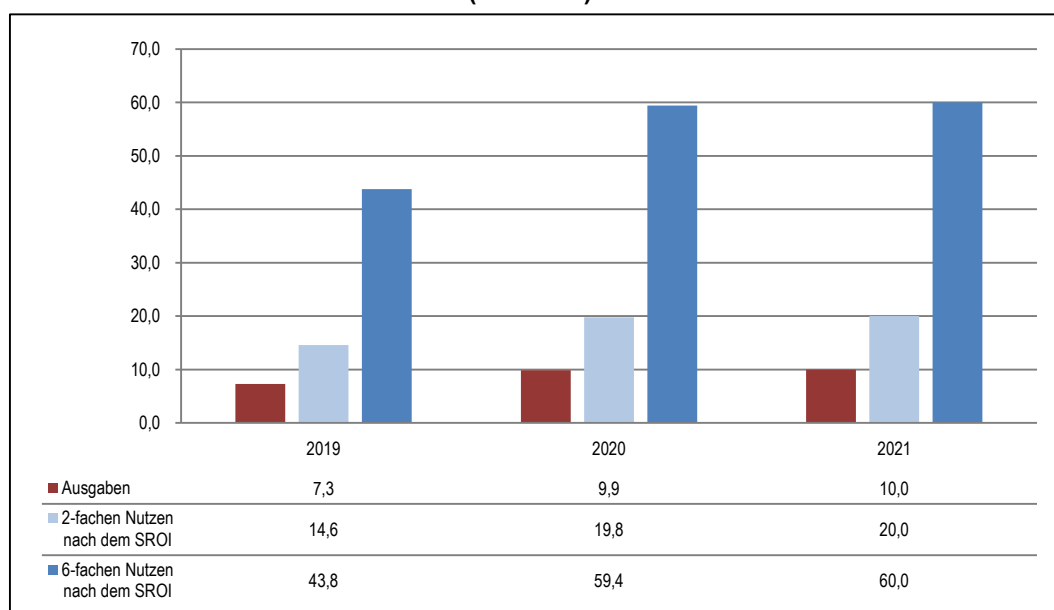
292 vgl. Richtlinien der Regierungspolitik vom 16. Mai 2023 (Drs 19/0980), S. 15, gebilligt vom Abgeordnetenhaus am 25. Mai 2023 (Beschlussprotokoll Plenum 19/31)

293 vgl. Ansen/Langer u. a., in: Deutsches Institut für Sozialwirtschaft e. V. (Hrsg.), Bericht zum Forschungsvorhaben Herausforderungen moderner Schuldnerberatung, 17. Juli 2017, S. 53

dass jeder investierte Euro in die Schuldnerberatung einen zwei-²⁹⁴ bis sechsfachen²⁹⁵ Nutzen für die Gesellschaft erbringen kann.

- 236 Die von den Bezirken zur Förderung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen jährlich verausgabten Finanzmittel betragen in den Jahren 2019 bis 2021 durchschnittlich ca. 9 Mio. €. Stellt man dieses ins Verhältnis zu den möglichen monetären Wirkungen nach dem SROI (vgl. T 235), werden der Nutzen für die Gesamtstadt und die damit verbundenen möglichen Einspareffekte für die öffentliche Hand deutlich.

Ansicht 61: Ausgaben der bezirklich geförderten Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen in den Jahren 2019 bis 2021 mit möglichem monetären Nutzen nach dem SROI (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2021

294 vgl. Ansen/Langer u. a., in: Deutsches Institut für Sozialwirtschaft e. V. (Hrsg.), Bericht zum Forschungsvorhaben Herausforderungen moderner Schuldnerberatung, 17. Juli 2017, S. 66

295 vgl. Rada/Stahlmann/Kleemann, in: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (Hrsg.), Social Return on Investment – gesellschaftliche und soziale Wirkungen sichtbar gemacht – Eine Analyse der Sozialberatung für Schuldnerinnen und Schuldner des Caritasverbandes Frankfurt e. V., März 2017, S. 56

9.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 237 Nach Schätzungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung gibt es derzeit mehr als 200.000 überschuldete²⁹⁶ Haushalte in Berlin.²⁹⁷ Der Anteil überschuldeter Personen ist in Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern mit am höchsten.²⁹⁸

Im Zuge der Corona-Pandemie wurde von einer erheblichen Erhöhung privater Überschuldung²⁹⁹ und des Beratungsaufkommens³⁰⁰ ausgegangen. Diesen Umstand hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, die Wahrnehmung der gesamtstädtischen Leitungsaufgaben bei der Schuldner- und Insolvenzberatung in den Jahren 2021 und 2022 zu prüfen. Er ist dabei insbesondere der Frage nachgegangen, inwieweit die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die ihr zur Verfügung stehenden Planungs- und Steuerungsinstrumente nutzt, um eine gleichwertige Grundversorgung für die Gesamtstadt sicherzustellen.

9.3 Zuständigkeiten und Aufgaben

- 238 Die mit der Schuldner- und Insolvenzberatung verbundenen gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben obliegen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung.³⁰¹ Sie hat in dieser Verantwortung **einheitliche Lebensverhältnisse** in der Gesamtstadt sicherzustellen und berlinweit eine gleichwertige Grundversorgung zu gewährleisten.

Schuldner- und Insolvenzberatung wird in Berlin rechtskreisübergreifend von derzeit 22 anerkannten Beratungsstellen erbracht. Die Bezirke finanzieren über Zuwendungen 20 Beratungsstellen in freier Trägerschaft.³⁰² Zwei der Beratungsstel-

296 Eine Überschuldung liegt vor, wenn der Kreditnehmer seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann. Die Verschuldung ist demgegenüber eine Situation, die mit regelmäßigen Zins- und Tilgungsleistungen einhergeht (Antwort des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 23. Mai 2017 auf die Kleine Anfrage „Überschuldung und Schuldnerberatung in Deutschland“, Drs 18/12523 des Deutschen Bundestages, Frage 20, S. 7).

297 vgl. <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/schuldner/zahlen-und-statistiken> (Stand: 13. Juni 2023)

298 vgl. <https://www.schuldnerberatung-berlin.de/allgemeines/zahlen-und-fakten/statistik> (Stand: 13. Juni 2023)

299 vgl. beispielsweise Korczak/Peters/Roggemann, Private Überschuldung in Deutschland. Auswirkungen der Corona-Pandemie und die Zukunft der Schuldnerberatung, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021, S. 5

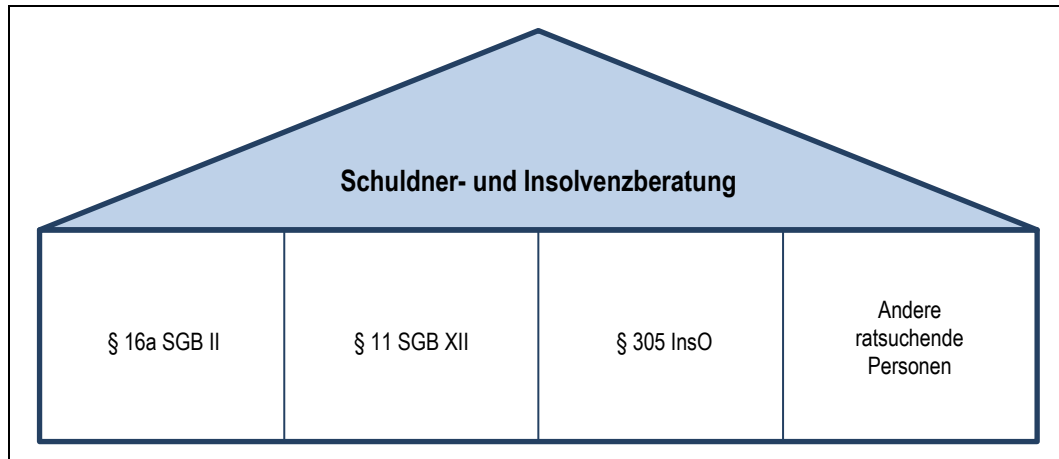
300 vgl. beispielsweise Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände, Positionen und Vorschläge aus Anlass der COVID-19 Pandemie, 31. März 2020, S. 2

301 vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 Verfassung von Berlin (VvB), §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 4a Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. Abschnitt VII Nr. 2 und 48 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

302 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 3. September 2019 an den Ausschuss für Integration, Arbeit und Soziales und an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2031), S. 4

len sind für spezielle Klientel tätig, eine für Schuldnerinnen und Schuldner im Strafvollzug, eine weitere für Solo- und Kleinstselbstständige³⁰³.

Ansicht 62: Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen in Berlin



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung

Kriterien für die Steuerung lassen sich aus der **sozialrechtlichen Gewährleistungspflicht** (§ 17 Abs. 1 SGB I³⁰⁴) ableiten. Dementsprechend hat die Senatsverwaltung auf gesamtstädtischer Ebene darauf hinzuwirken, dass in allen Bezirken gleichermaßen jede berechnigte Person die ihr zustehenden Leistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält und die zur Ausführung der Schuldner- und Insolvenzberatung erforderlichen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.

Dafür hat sie die ihr zur Verfügung stehenden Planungs- und Steuerungsinstrumente zu nutzen. Für den Bereich der Sozialhilfe hat der Gesetzgeber in § 7 SGB XII³⁰⁵ das **Gebot der Förderung der Zusammenarbeit** für die obersten Landesbehörden normiert. Danach sollen diese insbesondere den Erfahrungsaustausch zwischen den Trägern der Sozialhilfe³⁰⁶ sowie die Entwicklung und Durchführung von Instrumenten der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen und der Qualitätssicherung fördern. Auf diese Weise soll die vertikale Kommunikation der verschiedenen Verwaltungsebenen gestärkt werden.³⁰⁷

303 Die Beratungsstelle für Schuldnerinnen und Schuldner im Strafvollzug wird von der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz und die Beratungsstelle für Solo- und Kleinstselbstständige von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe gefördert.

304 Sozialgesetzbuch – Erstes Buch – Allgemeiner Teil (SGB I)

305 Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII)

306 Nach § 1 Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) ist das Land Berlin der Träger der Sozialhilfe. Die Durchführung der Aufgaben des Trägers der Sozialhilfe obliegt den Sozialämtern (vgl. § 2 AG-SGB XII).

307 vgl. Bieback, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, 7. Aufl. 2020, § 7 Rn. 1

Ansicht 63: Gesamtstädtische Leitungsverantwortung

Gewährleistungspflicht

Die Gewährleistung entsprechend § 17 Abs. 1 SGB I umfasst:

- jede berechnigte Person erhält gleichermaßen die ihr zustehenden Leistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig
- die erforderlichen Dienste und Einrichtungen stehen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung

Gesamtstädtische Zusammenarbeit

Die Förderung der Zusammenarbeit entsprechend § 7 SGB XII umfasst:

- gesamtstädtischer Erfahrungsaustausch
- Instrumente der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen
- Instrumente der Qualitätssicherung

Quelle: Darstellung Rechnungshof

9.4 Gewährleistung einer gleichwertigen Grundversorgung

9.4.1 Erforderliche Dienste und Einrichtungen

- 239 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Leitungsverantwortung die erforderliche Schuldner- und Insolvenzberatung in Berlin sicherzustellen (vgl. T 238). Die Erforderlichkeit sozialer Dienste ergibt sich aus dem **notwendigen Bedarf**.³⁰⁸ Die Senatsverwaltung hat daher den Bedarf für die Gesamtstadt zu prognostizieren und entsprechende Vorkehrungen im Hinblick auf die Einrichtungen und Dienste der Schuldner- und Insolvenzberatung zu ergreifen.
- 240 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung seit Jahren von einer erheblichen Unterversorgung ausgeht. Zwischen Angebot und möglichem Bedarf (Zahl der überschuldeten Personen) bestehe eine Diskrepanz. Mit der vorhandenen Beratungskapazität könnten lediglich 6 bis 7 % der überschuldeten Haushalte bzw. ca. 3 % der überschuldeten Personen in Berlin mit Schuldner- und Insolvenzberatung versorgt werden. Die dieser Annahme zugrundeliegende **Bedarfsplanung ist unzureichend**. Die Senatsverwaltung setzt lediglich im Rahmen einer allgemeinen Betrachtung berlinweite Fallzahlen ins Verhältnis zur Überschuldungssituation. Der Bedarf ist jedoch nicht zwangsläufig mit der Anzahl überschuldeter Personen gleichzusetzen. Der Senatsverwaltung liegen umfangreiche Informationen aus dem Statistiksystem

308 vgl. Spellbrink, in: Kasseler Kommentar, 115. Ergänzungslief. (Stand: Juli 2021), § 17 SGB I Rn. 27

InsOStat³⁰⁹ und den jährlichen Tätigkeitsberichten der Beratungsstellen vor. Sie wertet diese Informationen nicht systematisch aus. Damit fehlt ihr ein datengestützter Überblick, um Prognosen zu den erforderlichen Bedarfen auf gesamtstädtischer Ebene ableiten zu können.

9.4.2 Zeitlicher Zugang zu Diensten und Einrichtungen

- 241 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Leitungsverantwortung zu gewährleisten, dass in allen Bezirken für berechtigte Personen ein vergleichbarer zeitlicher Rahmen für den Zugang zur Schuldner- und Insolvenzberatung besteht (vgl. T 238).
- 242 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung hierfür nicht sorgt. Sie hat für das Jahr 2020 berlinweit eine durchschnittliche **Wartezeit** für den Beginn eines Beratungsprozesses von ca. 2,5 Monaten ermittelt. Aus den ihr vorliegenden Tätigkeitsberichten der Beratungsstellen ergibt sich für 2020 jedoch ein sehr **uneinheitliches Bild** bei den Wartezeiten auf eine Erstberatung. Danach reicht die Spanne von keine Wartezeiten bei zwei Stellen bis zu über 12 Monaten Wartezeit bei einer Stelle. Die Senatsverwaltung zieht die Tätigkeitsberichte nicht zu einem Vergleich heran und kann infolgedessen diese Informationen auch nicht nutzen, um Ursachen für bestehende Unterschiede genauer zu analysieren, Anpassungsbedarfe in den Bezirken mit sehr hohen Wartezeiten zu identifizieren und auf eine Verbesserung hinzuwirken. Sie gibt keinen Zielwert vor, welche Wartezeiten sie bezogen auf die Gesamtstadt für zumutbar bzw. angemessen hält. Damit haben die Bezirke keinen Vergleichswert, an dem sie sich orientieren können.

9.4.3 Umfassendes Versorgungsangebot

- 243 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Leitungsverantwortung zu gewährleisten, dass in allen Bezirken gleichermaßen jede berechtigte Person die ihr zustehenden Leistungen umfassend erhält (vgl. T 238). Eine Leistung wird dann umfassend erbracht, wenn sie alle Erfordernisse und Bestandteile einschließt, die zum Erreichen des Leistungszwecks notwendig sind.³¹⁰ Zur Gewährleistung eines umfassenden Versorgungsangebots hat sie somit darauf hinzuwirken, dass in allen Bezirken die Einzelleistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung, wie z. B. Präventionsarbeit, gleichermaßen angeboten werden.

309 Alle anerkannten Stellen in Berlin wenden eine einheitliche Statistiksoftware an, die von der Senatsverwaltung zur Verfügung gestellt wird. Die zu erfassenden Merkmale in der InsOStat entsprechen den Anforderungen des Überschuldungsstatistikgesetzes, gehen berlinspezifisch jedoch darüber hinaus, z. B. Beratungskontakte (vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 17. Juni 2022 auf eine Schriftliche Anfrage, Drs 19/12053, S. 3 f.).

310 vgl. Trenk-Hinterberger, in: Kraher/Trenk-Hinterberger, Lehr- und Praxiskommentar SGB I, 4. Aufl. 2020, § 17 Rn. 6

- 244 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für die Schuldner- und Insolvenzberatung berlinweit kein gleichermaßen umfassendes Leistungsangebot bezogen auf die **Präventionsarbeit** sicherstellt. Obwohl Präventionsarbeit zum ganzheitlichen Beratungsansatz von Schuldner- und Insolvenzberatung zählt, wird sie nicht bei der Zuweisung der Haushaltsmittel³¹¹ für Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung an die Bezirke berücksichtigt. Damit bleibt es den einzelnen Beratungsstellen oder den Bezirken überlassen, ob sie für Präventionsarbeit eigene Mittel einsetzen wollen. Knapp die Hälfte der bezirklich geförderten Beratungsstellen geben in ihren Tätigkeitsberichten für das Jahr 2019³¹² an, wegen fehlender personeller oder finanzieller Ressourcen nur noch **punktuell oder auf** gezielte **Nachfrage** Präventionsveranstaltungen anbieten zu können. Das Problem wurde von der Senatsverwaltung bereits 2015 im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen zum Doppelhaushalt 2016/2017 in einem Vermerk festgehalten. Von der Möglichkeit nach § 10 Nr. 23 Geschäftsordnung des Senats von Berlin³¹³, im Senat auf diese Fehlsteuerung hinzuweisen und sich für eine Finanzierung der Präventionsarbeit einzusetzen, hat sie keinen Gebrauch gemacht. Hierzu hätte sie vorab entsprechende Vorgaben zu Art und Umfang der als notwendig erachteten Präventionsarbeit festlegen müssen. Dies hat sie jedoch nicht getan.

9.5 Gesamtstädtische Zusammenarbeit

9.5.1 Erfahrungsaustausch

- 245 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Leitungsverantwortung die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zur Förderung der Zusammenarbeit zu nutzen und insbesondere einen gesamtstädtischen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen (vgl. T 238).
- 246 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung den Erfahrungsaustausch mit den Bezirken und fördernden Senatsverwaltungen **nicht als gesamtstädtisches Steuerungsinstrument** nutzt. Sie hat durch die statistischen

311 Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes für die Veranschlagung im Bezirkshaushaltsplan von der Senatsverwaltung für Finanzen zugewiesen (Art. 85 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 26a Abs. 1 LHO, § 4 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz, Nr. 4 AV § 26a LHO). Der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne sind unter Beachtung von Art. 85 Abs. 2 Satz 2 VvB der Umfang der Bezirksaufgaben und die bezirklichen Einnahmemöglichkeiten zugrunde zu legen (§ 26a Abs. 2 Satz 1 LHO). Übergeordnete Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat sowie die Deckungsmöglichkeiten des Gesamthaushalts sind zu berücksichtigen (§ 26a Abs. 2 Satz 2 LHO). Hierzu kann die Zuweisung der Globalsumme mit Auflagen und Leitlinien für die Veranschlagung versehen werden (Nr. 5 AV § 26a LHO). Die Bezirke sind verpflichtet, die Auflagen und Leitlinien zur haushaltsmäßigen Veranschlagung zu beachten (vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, T 115).

312 Da die Durchführung von Präventions- und Informationsveranstaltungen aufgrund der pandemischen Situation im Jahr 2020 eingeschränkt war, erfolgte die Auswertung der Tätigkeitsberichte durch den Rechnungshof nur für das Jahr 2019.

313 Der Senat berät und beschließt insbesondere über Angelegenheiten, bei denen ein Senatsmitglied eine Beschlussfassung des Senats beantragt; dies soll bei allen Angelegenheiten von allgemeiner politischer, sozialer, finanzieller, wirtschaftlicher oder kultureller Bedeutung geschehen.

Daten der InsOStat und die Tätigkeitsberichte als einzige einen Gesamtüberblick über die Situation aller Beratungsstellen. Dennoch verwendet sie ihre Informationen nicht, um in den gesamtstädtischen Austausch zu gehen. Ein gesamtstädtischer Erfahrungsaustausch könnte beispielsweise

- ein Benchmarking³¹⁴ in Gang setzen,
- Faktoren/Modelle für erfolgreiche Arbeit in den Beratungsstellen identifizieren,
- Handlungs- bzw. Entwicklungsbedarfe der Beratungsstellen bündeln und weiterverfolgen,
- gemeinsames Wissen zur Weiterentwicklung der Schuldner- und Insolvenzberatung in der Gesamtstadt herstellen (z. B. auch durch weitere zielgruppenspezifische Angebote) und
- ein abgestimmtes Vorgehen von Senatsverwaltungen und Bezirken bei der Lösung einer bedarfsgerechten Finanzierung ermöglichen.

9.5.2 Instrumente der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen

- 247 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Leitungsverantwortung auch Instrumente der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung in Berlin zu fördern (vgl. T 238).
- 248 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Bezirke bei der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung nicht ausreichend unterstützt. Die Senatsverwaltung fördert **kein übergreifendes Benchmarking**. Mit dem in Berlin implementierten Statistiksystem InsOStat und den Tätigkeitsberichten liegen ihr umfangreiche Daten zu den Beratungsstellen vor. Dies sind insbesondere Erhebungsmerkmale (wie Fallzahlen oder Wartezeiten), soziodemografische Angaben (wie Alter oder Erwerbssituation) oder Informationen zum Erfolg von Beratungen (wie die Anzahl außergerichtlicher Vergleiche). Die Senatsverwaltung wertet diese Daten nicht aus, um daraus gewonnene übergreifende Erkenntnisse den Bezirken für ein Benchmarking zur Verfügung zu stellen. Damit haben die Bezirke keine ausreichende Möglichkeit, die Leistungen der von ihnen geförderten Beratungsstellen mit anderen Bezirken bzw. Stellen ins Verhältnis zu setzen.

314 Vergleiche zur Wahrnehmung derselben oder vergleichbarer Aufgaben (Benchmarking) sind ein effektives Instrument, um Lernprozesse zu ermöglichen und bestmögliche Verfahren herauszuarbeiten (vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 5. Dezember 2016, Nr. 11.5, S. 10; veröffentlicht u. a. auf der Homepage des Rechnungshofs von Berlin).

9.5.3 Instrumente der Qualitätssicherung

- 249 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Leitungsverantwortung für die Schuldner- und Insolvenzberatung in Berlin insbesondere Instrumente der Qualitätssicherung zu fördern (vgl. T 238).
- 250 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die Entwicklung und Durchführung von Instrumenten der Qualitätssicherung nicht in ausreichendem Maße fördert. Sie wirkt zwar an der Entwicklung des Qualitätsmanagement-/Qualitätssicherungssystems der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldner- und Insolvenzberatung (nachfolgend: Landesarbeitsgemeinschaft) u. a. als Mitglied im Qualitätsausschuss mit. Allerdings bestehen zwischen den Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei den Beratungsstellen deutliche Unterschiede. Auch wenn ein Großteil der Beratungsstellen ein Qualitätsmanagement implementiert hat, arbeiten diese nach den Tätigkeitsberichten für 2020 mit **unterschiedlichen Qualitätsmanagementsystemen und Zertifizierungsgraden** des vom Qualitätsausschuss zu vergebenden Qualitätssiegels.

Die Senatsverwaltung hat selbst **keine eigenen gesamtstädtischen Mindestvorgaben zur Qualitätssicherung** festgelegt, die über die Anerkennungs Voraussetzungen für Insolvenzberatungsstellen in dem Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung (AGInsO)³¹⁵ hinausgehen. Weder in den zu diesem Gesetz erlassenen Ausführungsvorschriften (AV-AGInsO) noch im Muster zur Erstellung der Tätigkeitsberichte benennt sie, was sie für „geeignete Maßnahmen zur Qualitätssicherung“ hält. Damit ist eine weite Auslegung für die Beratungsstellen möglich. Insoweit kann auch die im Jahr 2022 neu eingeführte Regelung in den AV-AGInsO, die die Beratungsstellen zur Anwendung eines Qualitätsmanagementsystems verpflichtet, die bestehenden Unterschiede bei den Aktivitäten zur Qualitätssicherung nicht im erforderlichen Maße verändern. Die Senatsverwaltung nimmt zudem nur eine überschlägige Betrachtung der Tätigkeitsberichte der Beratungsstellen vor. Infolgedessen mangelt es an übergreifenden Auswertungsergebnissen, die sie den Bezirken und fördernden Senatsverwaltungen zur Verfügung stellen könnte.

9.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 251 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass sie die ihr zur Verfügung stehenden Daten systematisch auswerte und für die **bedarfsgerechte Weiterentwicklung** von Angebotsstrukturen verwende. Dies umfasse neben der Zusammenstellung der InsOStat-Auswertungstabellen die vergleichende Betrachtung in internen Arbeitstabellen zu Zeitreihen unter-

315 Zuverlässigkeit der leitenden Person, Anlegung auf Dauer, mindestens drei Personen mit ausreichend praktischer Erfahrung, Sicherstellung der erforderlichen Rechtsberatung, zeitgemäße räumliche, organisatorische und technische Voraussetzungen (§ 4 AGInsO)

schiedlicher Kennzahlen. Für die Bedarfsberechnung würden Veröffentlichungen von Auskunfteien genutzt. Sie könne jedoch nur als Schätzung/Hochrechnung erfolgen, da aus der Gesamtheit der Schuldner/-innen nicht sicher ableitbar sei, wie viele Personen aufgrund individueller Voraussetzungen zur Schuldenbewältigung einer Unterstützung durch eine anerkannte Schuldnerberatung bedürfen. Auf dieser Basis habe 2004/5, 2007/8, 2012/13, 2016/17 eine Ausweitung des Angebotes stattgefunden.

- 252 Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Senatsverwaltung während der Erhebungen **keine Unterlagen** vorlegen konnte, die ihre systematische **Datenauswertung** belegen. Bei der genannten Auswertungstabelle nach der InsOStat handelt es sich um eine jährliche Sammlung von Daten auf gesamt Berlin bezogen, die weder Vergleiche zwischen den Beratungsstellen oder Bezirken ermöglichen noch Zeitreihen oder Trendbetrachtungen beinhalten. Als Nachweis für ihre Inaugenscheinnahme hat die Senatsverwaltung lediglich eine Fallzahlenentwicklung für Berlin zu den Jahren 2015 bis 2020 vorgelegt. Darüber hinaus sind auch Bedarfsschätzungen regelmäßig mit den ermittelten Ist-Daten abzugleichen.
- 253 In Bezug auf einen vergleichbaren **zeitlichen Zugang** zur Schuldner- und Insolvenzberatung hat die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass im Rahmenhandbuch des Qualitätsmanagementsystems für die Wartezeit ein Zielwert von maximal 6 Monaten bis zur Aufnahme als feste Klientin bzw. fester Klient festgelegt sei. Dies sei nicht gleichzusetzen mit der Frist bis zu einer „Erstberatung“, welche je nach Krisensituation der Klientin bzw. des Klienten ggf. sofort, maximal binnen einer Woche durchgeführt werden solle. Diese Zeit werde in den meisten Fällen von den Personen benötigt, um ihre Unterlagen zu ordnen. Erkenntnis zur Wartezeit erlange sie systematisch halbjährlich anhand der InsOStat-Auswertungstabelle. Allerdings sei nicht ausreichend dokumentiert worden, zu welchen Handlungsschritten diese Informationen geführt haben.
- 254 Die Antwort überzeugt den Rechnungshof nicht. Bei dem Rahmenhandbuch des Qualitätsmanagementsystems handelt es sich nicht um einen von der Senatsverwaltung verbindlich festgelegten Standard für die Gesamtstadt. Darüber hinaus liegen sechs Monate weit über der von der Senatsverwaltung für das Jahr 2020 ermittelten durchschnittlichen Wartezeit von 2,5 Monaten (vgl. T 242) und wäre damit als „**Zielwert**“ sogar **ungeeignet**. Es trifft zu, dass in der InsOStat Wartezeiten erfasst werden, allerdings hat die Senatsverwaltung keine Unterlagen vorgelegt, die belegen, dass sie hierzu weitergehende Analysen angestellt (vgl. T 242) oder bei Abweichungen ihr Tätigwerden geprüft hat.

- 255 Zudem hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung erklärt, dass **Präventionsveranstaltungen** 2008 aus der Kosten-Leistungsrechnung³¹⁶ (KLR) ausgeschlossen worden seien, um eine Verzerrung der Produktmengen zu verhindern. Das habe in der Folge dazu geführt, dass die Budgetzuweisung an die Bezirke nicht mehr sichergestellt gewesen sei. Ihre Initiative, ein gesondertes Produkt für Präventionsarbeit der Schuldner- und Insolvenzberatung einzuführen, sei abgelehnt worden. Die Entscheidungshoheit hierfür obliege der Senatsverwaltung für Finanzen. Daraufhin habe sie ab 2020 die Landesarbeitsgemeinschaft mit einer Fördermittelerhöhung in die Lage versetzt, gesamtstädtische Präventionsangebote anzubieten.
- 256 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich das Präventionsangebot der Landesarbeitsgemeinschaft **noch im Aufbau** befindet. Primär sollen Multiplikatorinnen und Multiplikatoren geschult werden. Zudem werden Schulungen ebenfalls nur auf Nachfrage angeboten. Es handelt sich insoweit um kein umfassendes Präventionsangebot oder geeigneten Ersatz für die fehlende Präventionsarbeit der Beratungsstellen (vgl. T 244). Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat bislang auch nicht alle Möglichkeiten genutzt, um auf die Fehlsteuerung bei den Beratungsstellen hinzuweisen (vgl. T 244).
- 257 Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass sie den **Erfahrungsaustausch** auf Ebene der Beratungsstellen im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft und auf Ebene der Bezirke im Rahmen der Produktmentorengruppen-Sitzungen als gewährleistet ansehe. Trotz eingeschränkter personeller Ressourcen bei der Senatsverwaltung und den Bezirken würden seit Langem etablierte zielführende Austauschformate existieren, welche u. a. mittels Förderung der Landesarbeitsgemeinschaft sichergestellt werden.
- 258 Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass **keines** der genannten Austauschformate den fachlichen Erfahrungsaustausch **zwischen der Senatsverwaltung und den Bezirken** ersetzen. Die Landesarbeitsgemeinschaft vertritt ausschließlich eigene Interessen bzw. die der Beratungsstellen³¹⁷, während sich die Produktmentorengruppen vornehmlich mit der Kosten- und Mengenentwicklung beschäftigen.

316 Die Kosten- und Leistungsrechnung gibt nicht nur Auskünfte über die Kosten der Dienstleistungen (Kostenträgerrechnung) und die Orte der Kostenentstehung (Kostenstellenrechnung). Sie gibt auch Antworten auf die Frage, welche Arten von Kosten in welcher Höhe im Einzelnen entstanden sind (Kostenartenrechnung) und kann für strategische Planungszwecke von hoher Bedeutung sein (Senatsverwaltung für Finanzen, Was kostet wo wieviel? Die Berliner Senatsverwaltungen im Kostenvergleich, Haushaltsjahr 2014, S. 7).

317 vgl. § 2 der Satzung der Landesarbeitsgemeinschaft, unter <https://www.schuldnerberatung-berlin.de/allgemeines/uber-uns/wer-wir-sind-und-wie-wir-arbeiten> (Stand: 13. Juni 2023)

- 259 Die Senatsverwaltung hat die Ansicht vertreten, dass bereits **Instrumente der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Schuldner- und Insolvenzberatung** existieren. Im Rahmen der Zuwendungsgewährung durch die Bezirke würde eine Fachbegleitung auf Projektebene stattfinden, Ergebnisse der einzelnen Beratungsstellen würden auf Basis standardisierter Sachberichte erfasst und ausgewertet. Die Daten der InsOStat und der KLR ermöglichten ein Benchmark der Beratungsstellen und Bezirke. Allerdings sei es versäumt worden, lückenlos die entsprechenden Auswertungs- und Überprüfungsaktivitäten mit ihren spezifischen Ergebnissen zu dokumentieren.
- 260 Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Feststellung (T 248) auf die **fehlende Unterstützung der Bezirke** durch die Senatsverwaltung abzielt. Hierzu verhält sich die Senatsverwaltung nicht. Insoweit hätte auch eine Dokumentation etwaiger Auswertungs- und Überprüfungsaktivitäten die Feststellung des Rechnungshofs nicht ausgeräumt.
- 261 Die Senatsverwaltung hat erläutert, dass bereits ein **Qualitätsmanagementsystem** für alle Beratungsstellen der Landesarbeitsgemeinschaft auf den Standards der ISO 9001³¹⁸ existiere. Im Ergebnis seien die (Mindest-)Vorgaben und Kriterien im Rahmenhandbuch des Qualitätsmanagementsystems der Landesarbeitsgemeinschaft festgeschrieben. Die Senatsverwaltung sei ständiges Mitglied im Qualitätsausschuss und somit laufend in die Zertifizierungen einbezogen. Entsprechende Ergebnisse würden systematisch ausgewertet. Allerdings sei versäumt worden, lückenlos die entsprechenden Auswertungs- und Überprüfungsaktivitäten mit ihren spezifischen Ergebnissen zu dokumentieren.
- 262 Die Feststellung des Rechnungshofs wird durch die Ausführungen der Senatsverwaltung nicht entkräftet. Die ISO 9001 legt generelle Anforderungen an Qualitätsmanagementsysteme fest. Es bedarf jedoch noch einer konkreteren Ausgestaltung für die spezifischen Anforderungen der Schuldner- und Insolvenzberatung in Berlin. Das Rahmenhandbuch des Qualitätsmanagementsystems steht zwar allen Beratungsstellen der Landesarbeitsgemeinschaft zur Verfügung. Die Senatsverwaltung hat das Rahmenhandbuch jedoch **nicht** als verbindlichen **gesamtstädtischen Standard** festgeschrieben oder eigene Standards für alle Beratungsstellen festgelegt.

318 Die ISO 9001 ist die national und international meistverbreitete Norm im Qualitätsmanagement. Der Standard legt die Mindestanforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem fest. Im Fokus steht die Optimierung von Prozessen, um die Unternehmensleistung kontinuierlich zu optimieren und Kundenanforderungen bestmöglich zu erfüllen (vgl. <https://www.tuvsud.com/de-de/dienstleistungen/auditierung-und-zertifizierung/iso-9001>, Stand: 13. Juni 2023).

9.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 263 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung versäumt hat, die Schuldner- und Insolvenzberatung gesamtstädtisch so zu steuern und zu planen, dass eine gleichwertige Grundversorgung mit den erforderlichen Diensten und Einrichtungen sowie ein zeitlich vergleichbarer Rahmen für ihren Zugang in Berlin gewährleistet werden können. Ebenso fehlt ein gleichwertiges bezirkliches Leistungsangebot bezogen auf die Präventionsarbeit.

Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass die Senatsverwaltung die ihr zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente nicht hinreichend nutzt. Sie fördert insbesondere den gesamtstädtischen Erfahrungsaustausch sowie die Instrumente der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung und der Qualitätssicherung nicht in ausreichendem Maße.

- 264 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die ihr zu Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente nutzt und**
- **eine datengestützte Bedarfsplanung für die Gesamtstadt durchführt und diese regelmäßig aktualisiert,**
 - **den zeitlichen Zugang zur Schuldner- und Insolvenzberatung bezirksübergreifend analysiert, einen gesamtstädtischen Zielwert zur Orientierung für die Bezirke bestimmt und auf notwendige Verbesserungen bei Bezirken mit sehr hohen Wartezeiten hinwirkt sowie**
 - **Art und Umfang der als notwendig erachteten Präventionsarbeit definiert.**

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltung einen regelmäßigen gesamtstädtischen Erfahrungsaustausch durchführt und insbesondere ein bezirksübergreifendes Benchmarking fördert.

10 Überzahlungen für die Betreuung an Privatschulen aufgrund fehlender Kontrollen

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat seit Jahren weder die Personalausstattung noch die abgerechneten Sachkosten für die Betreuung an Privatschulen geprüft. So fielen Vertragsverletzungen nicht auf und es kam zu Überzahlungen von insgesamt mindestens 700.000 €.

10.1 Einleitung

265 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie übt die Aufsicht über die **Schulen in privater Trägerschaft** (Privatschulen) aus³¹⁹. Die Träger von Privatschulen benötigen eine Genehmigung, um die Betreuung an der Ganztagschule der Primarstufe durchführen zu können. Die Senatsverwaltung genehmigt und finanziert die Betreuung der Kinder. Grundlage der Finanzierung ist eine zwischen der Senatsverwaltung und dem jeweiligen Schulträger abgeschlossene Rahmenvereinbarung³²⁰. Die Höhe der Kostenerstattung für die Betreuung ergibt sich aus einer Anlage zur Rahmenvereinbarung, den sogenannten Kostenblättern. Die Kostenerstattung basiert auf einer festgelegten Personalausstattung sowie den Sachkosten für Reinigung, Verpflegung, Betriebskosten, Raumkosten und zentrale Verwaltung.

Der Rechnungshof erhielt im Jahr 2020 Hinweise, nach denen die Schulaufsicht nicht ausreichend prüft, inwieweit die Mindestpersonalausstattung bei der ergänzenden und außerunterrichtlichen Förderung und Betreuung an Schulen in freier Trägerschaft eingehalten werden. Diese Hinweise wurden durch ein im Jahr 2021 durchgeführtes Auskunftsersuchen bestätigt. Dies hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, die Zahlungen an die Träger der Privatschulen für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung für das Schuljahr 2020/2021 stichprobenweise zu prüfen.

10.2 Finanzierung des Leitungsanteils

266 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zahlt den Trägern der Privatschulen für die ergänzende Förderung und Betreuung im Offenen Ganztagsbetrieb einen **Personalzuschlag für koordinierende Tätigkeiten**, den so-

319 § 105 Abs. 1 i. V. m. § 95 Abs. 2 Schulgesetz für das Land Berlin

320 Rahmenvereinbarung über die Leistungserbringung und Finanzierung der Ganztagsangebote an Grundschulen und Schulen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt in freier Trägerschaft (Rahmenvereinbarung Schulen in freier Trägerschaft – frSchulRV)

genannten Leitungsanteil³²¹. Für den Zeitraum 1. August bis 31. Dezember 2020 hat sie mit den Trägern der freien Schulen für diesen Leitungsanteil einen Kostensatz von 28,66 € je Monat und betreutem Kind vereinbart.

- 267 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für den Zeitraum 1. August bis 31. Dezember 2020 statt 28,66 € je Betreuungsvertrag 30,18 € je Betreuungsvertrag gezahlt hat. Daraufhin räumte die Senatsverwaltung ein, dass sie die Überzahlung bemerkt hatte. Sie hat jedoch die überzahlten Beträge nicht zurückgefordert und den Rechnungshof nicht über die Überzahlung unterrichtet³²². Der Rechnungshof hat für die Stichprobe von 44 Schulen im Offenen Ganztagsbetrieb eine Überzahlung von insgesamt rd. 41.700 € ermittelt.
- 268 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für die Zeit vom 1. August 2020 bis 31. Dezember 2020
- Zahlungen geleistet hat, die über den vereinbarten Kosten lagen,
 - die überzahlten Beträge von den Trägern der freien Schulen nicht zurückgefordert hat und
 - den Rechnungshof nicht unverzüglich unterrichtet hat, nachdem sie den Schaden festgestellt hatte.

10.3 Erstattung von Sachkosten

- 269 Schulen in freier Trägerschaft bedürfen einer Genehmigung durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, um die ergänzende oder die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung durchzuführen³²³. Die Genehmigung legt die maximale Zahl von **Betreuungsplätzen** fest. Dabei unterteilt die Senatsverwaltung die verfügbaren Räume entsprechend ihrer Nutzungsmöglichkeit in zwei Fallgruppen. Sie legt fest, wie viele der genehmigten Plätze auf Räume der Fallgruppe 1 bzw. der Fallgruppe 2 entfallen. Die Erstattung für Sachkosten für Betreuungsverträge der Fallgruppe 1 ist höher als die für Betreuungsverträge der Fallgruppe 2. Für einen Betreuungsvertrag der Fallgruppe 1 war die Kostenerstattung im Schuljahr 2020/2021 um bis zu 1.146 € höher als die Kostenerstattung für einen Betreuungsvertrag der Fallgruppe 2.

Die Zahlungen für die Betreuungsverträge für die ergänzende Förderung und Betreuung erfolgen über das Fachverfahren Integrierte Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ)-Kita. Die **Träger erfassen die Verträge** für die Kinder eigenständig in einem Trägerportal. Dabei müssen sie auswählen, ob das Kind in Räumen der Fallgruppe 1 oder 2 betreut wird.

321 vgl. § 22 Abs. 3 Verordnung über die ergänzende Förderung und Betreuung und die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern (Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung – SchüFöVO)

322 Nr. 5 AV § 9 LHO

323 § 23 Abs. 1 SchüFöVO

Eine automatische Kontrolle der Eingaben der Träger in das Fachverfahren ISBJ-Kita ist nicht programmiert. Das Fachverfahren ISBJ-Kita „kennt“ zwar die in der Einrichtungs- und Dienstdatenbank hinterlegten genehmigten Betreuungsplätze für jede Schule, validiert diese bei der Eingabe der Verträge aber nicht. Theoretisch könnte ein Träger mit 50 Plätzen in Fallgruppe 1 und 50 Plätzen in Fallgruppe 2 auch 100 Verträge unter Fallgruppe 1 erfassen. Das Fachverfahren meldet auch keine Abweichungen zwischen genehmigten und registrierten Betreuungsverhältnissen.

- 270 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung nicht kontrolliert, ob die Träger der freien Schulen die Genehmigung hinsichtlich der Anzahl der genehmigten Betreuungsplätze in den Fallgruppen 1 und 2 einhalten. Sechs Schulen aus der Stichprobe hatten mehr Betreuungsverträge in der Fallgruppe 1 registriert als genehmigt. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass die Senatsverwaltung allein für diese sechs Schulen ungerechtfertigte Mehrausgaben von ca. 130.000 € für das Schuljahr 2020/2021 geleistet hat. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass einem Träger einer Schule aus der Stichprobe 180 Plätze genehmigt wurden, dieser aber im Fachverfahren 310 Betreuungsverträge registriert hatte.
- 271 Der Rechnungshof hat die ungerechtfertigten Mehrausgaben aufgrund von über die genehmigte Platzzahl hinaus zahlbar gemachten Betreuungsverträgen in Fallgruppe 1 beanstandet.

10.4 Sockelausstattung

- 272 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat in der Rahmenvereinbarung festgelegt, dass die Träger von Privatschulen mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ eine **Sockelausstattung** erhalten können. In den Fällen, in denen die Summe der zu erstattenden Personalkosten niedriger als die für drei Vollzeitkräfte ist, werden dennoch jährlich drei Vollzeitkräfte finanziert.³²⁴ So soll die ergänzende Förderung und Betreuung sichergestellt werden.
- 273 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in den Fällen, in denen ein Träger die Sockelausstattung beantragt, **keine Kontrollberechnung** vornimmt. So hat ein Träger einer Privatschule aus der Stichprobe für das Schuljahr 2020/2021 seinem Antrag auf eine Sockelausstattung von drei Vollzeitkräften eine unvollständige Berechnung über die von der Senatsverwaltung bereits gezahlten Stellenanteile beigelegt. Die Senatsverwaltung hat die Berechnung des Trägers nicht geprüft. Stattdessen hat sie allein aufgrund der Angaben des Trägers die Differenz zur Sockelausstattung überwiesen. Nach der Berechnung

324 § 10 Abs. 6 frSchulRV

des Rechnungshofs überstiegen die Zahlungen für das Schuljahr 2020/2021 die Sockelausstattung von drei Vollzeitkräften um rd. 22.760 €.

- 274 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung bei der Berechnung der Sockelausstattung die bereits geleisteten Erstattungen für Personalkosten nicht vollständig berücksichtigt hat. Darüber hinaus hat er die Senatsverwaltung aufgefordert zu prüfen, ob für das Schuljahr 2021/2022 ebenfalls eine Überzahlung vorliegt.

10.5 Prüfung der Personalausstattung

- 275 Bei der außerunterrichtlichen Förderung und Betreuung ist jeder Schülerin und jedem Schüler einer Schule in der jeweiligen Jahrgangsstufe ein Personalstellenanteil zugeordnet. Dieser ist in den Kostenblättern der Rahmenvereinbarung ausgewiesen. Dazu melden die Träger der freien Schulen der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie jährlich zum Stichtag 1. November die Anzahl ihrer Schülerinnen und Schüler je Jahrgangsstufe. Auf der Grundlage dieser Meldung schließt die Senatsverwaltung mit den Trägern eine Leistungsvereinbarung für das jeweilige Schuljahr und veranlasst die Kostenerstattung für die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung.

Die Träger der Privatschulen registrieren die Betreuungsverträge für die ergänzende Förderung und Betreuung selbst im Fachverfahren ISBJ-Kita. Sobald die Betreuungsverträge im Fachverfahren registriert sind, erfolgt die Zahlung an die Träger entsprechend den vereinbarten Kostensätzen.

Die Senatsverwaltung hat in einer Rechtsverordnung³²⁵ ein **Abstimmungsverfahren** mit den Trägern der freien Schulen festgelegt, um die erforderliche Ausstattung mit Fachkräften nachzuweisen. Danach teilt sie den Trägern die Anzahl der am 1. November registrierten Betreuungsverträge, also die Anzahl der an diesem Stichtag belegten Plätze mit. Anschließend bestätigen die Träger der freien Schulen der Senatsverwaltung die von der Schulaufsichtsbehörde genannte Anzahl der belegten Plätze und teilen ihr den zum Stichtag 1. November tatsächlich vorhandenen Bestand an pädagogischen Fachkräften mit.³²⁶ Diese Fachkräftemeldung muss bis zum 15. November erfolgen. Mit ihr wird die erforderliche Ausstattung mit Fachkräften nachgewiesen.

Die Senatsverwaltung prüft wiederum diese Fachkräftemeldung. Ihr Ergebnis muss sie gemäß Rahmenvereinbarung innerhalb von vier Wochen den Trägern der Privatschulen mitteilen. Dabei soll diese Mitteilung Aussagen darüber enthal-

325 Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung

326 vgl. § 25 SchüFöVO

ten, ob das gemeldete Fachpersonal der in der Rechtsverordnung festgelegten und finanzierten Personalausstattung entspricht.³²⁷

Die Senatsverwaltung hat jedoch das Abstimmungsverfahren für die Schulen in freier Trägerschaft seit Jahren nicht durchgeführt. Auch ein IT-gestütztes Portal für die digitale Erfassung der Fachkräfte für die ergänzende Förderung und Betreuung wurde nicht realisiert, obwohl hierfür im Haushaltsplan 2020/2021 550.000 € zur Verfügung standen. Dieses Fachkräfteportal sollte ursprünglich realisiert werden, um weitere Überzahlungen zu verhindern, nachdem der Rechnungshof solche in einer vorherigen Prüfung beanstandet hatte³²⁸. Die Fachkräftemeldungen sollen stattdessen gemäß dem bisherigen Verfahren abgestimmt werden.³²⁹

- 276 In der Stichprobe des Rechnungshofs waren 44 Schulen mit Offenem Ganztagsbetrieb enthalten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung zum Stichtag 1. November 2020 bei 32 Schulen **keine Berechnungen** darüber durchgeführt hatte, ob das von den Trägern gemeldete pädagogische Personal der nach der Rechtsverordnung vorgeschriebenen und finanzierten Mindestpersonalausstattung entspricht. Die Träger der freien Schulen, die hiervon betroffen gewesen sind, hat die Senatsverwaltung darüber informiert, dass eine Prüfung nicht möglich sei.

Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass auf der Basis der Fachkräftemeldungen für das Schuljahr 2020/2021 mehrere Schulen in freier Trägerschaft mit Offenem Ganztagsbetrieb aus der Stichprobe eine Unterausstattung mit Fachpersonal aufwiesen:

- Sieben Schulen hatten mit der Fachkräftemeldung nicht die finanzierte Personalausstattung nachgewiesen. Der Rechnungshof hat errechnet, dass die Senatsverwaltung den Trägern dieser Schulen insgesamt rd. 441.700 € als Kostenerstattung für nicht vorgehaltenes Personal gezahlt hatte.
- Ein Träger hat Personal gemeldet, dessen Qualifikation zumindest teilweise nicht den Anforderungen an pädagogischem Personal entsprach. Der Rechnungshof hat errechnet, dass die Senatsverwaltung für das Schuljahr 2020/2021 rd. 73.900 € für das nicht anerkannte Personal gezahlt hat.

- 277 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Personalausstattung der Träger der freien Schulen für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung nicht ordnungsgemäß geprüft hat.

327 vgl. § 5 Abs. 3 frSchulRV

328 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2018, Unzureichende Kontrolle der Mindestpersonalausstattung für die ergänzende und außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Grundschulkindern (T 344 bis 357)

329 vgl. Inhaltsprotokoll 19/6 des Ausschusses für Bildung, Jugend und Familie des Abgeordnetenhauses vom 31. März 2022, S. 42

10.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 278 Zur Finanzierung des **Leitungsanteils** hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie mitgeteilt, dass sie den Kostensatz gezahlt habe, den sie zum Zeitpunkt der Zahlungsfreigabe in der IT-Anwendung hinterlegt hatte. Eine Aktualisierung der Kostenblätter sei erst im Nachgang erfolgt. Der fehlerhafte Zahlbetrag sei im Januar 2021 bekannt geworden. Eine automatische Einbehaltung der Überzahlung durch das IT-System erfolge nicht.

Die Senatsverwaltung hat wegen der Überzahlungen auf die in der Rahmenvereinbarung freie Schulen vereinbarte Ausschlussfrist³³⁰ verwiesen, wonach bis zum 31. März des Folgejahres Rückzahlungsansprüche des Landes gegenüber den Trägern geltend zu machen seien.

Im Übrigen hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass das Fachverfahren zur Berechnung der Trägerfinanzierung keiner Anpassung bedürfe. Um Fehlereingaben auf Kostenblattebene auszuschließen, seien die maßgeblichen Geschäftsprozesse bei der Erfassung und Freigabe umgestellt worden. Das Fehlerbild könne daher nicht mehr auftreten.

Der Verweis der Senatsverwaltung auf die in der Rahmenvereinbarung geregelte Ausschlussfrist ist richtig. Danach kann sie gegenüber den Schulträgern nach dem 31. März des Folgejahres keine Rückzahlungsansprüche geltend machen, die sie selbst verursacht hat. Die Senatsverwaltung hat jedoch vor Ablauf der Frist festgestellt, dass eine Überzahlung der Privatschulen für den Leitungsanteil erfolgt war. Dennoch hat sie diese nicht berechnet und auch keine Rückzahlungsansprüche geltend gemacht. Dass eine automatische Verrechnung nicht möglich ist, rechtfertigt nicht, völlig auf eine Berechnung und eine Rückforderung zu verzichten.

- 279 Zur Erstattung der **Sachkosten** hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie mitgeteilt, dass sie zusammen mit dem Fachbereich und der Entwicklungsfirma im Kita-Trägerportal eine systemseitige Prüfung (Validierung) implementieren werde. Diese soll die Anzahl der pro Fallgruppe registrierten Verträge mit den genehmigten und in der Einrichtung- und Dienstdatenbank hinterlegten Platzzahl abgleichen. Ist die gemäß Betriebserlaubnis maximal zulässige Platzzahl erreicht, soll der Träger der Privatschule darauf hingewiesen werden. Zusätzlich würden im Berichtswesen Auswertungen bereitgestellt, die die jeweilige Belegung pro Einrichtung/Fallgruppe ausweisen.

Auch seien die sechs Schulen aus der Stichprobe des Rechnungshofs geprüft und die Betriebsgenehmigungen ggf. angepasst worden. Die Schulträger zweier Schulen seien aufgefordert worden, umgehend einen Antrag auf Platzerhöhung zu stellen. Bei zwei Schulen habe die Senatsverwaltung festgestellt, dass sie

330 § 8 Abs. 6 frSchulRV

genügend Platzkapazität in der Fallgruppe 1 gehabt hätten, aber eine Anpassung bzw. die Platzzahlerhöhung bei der zuständigen Fachaufsicht nicht beantragt hatten. Bei allen Schulen in freier Trägerschaft, die eine ergänzende Förderung und Betreuung anbieten, sei seit Februar 2023 die genehmigte Platzzahl mit den registrierten Verträgen von der zentralen Fachaufsicht für ergänzende Förderung und Betreuung geprüft worden. Aktuell erfolge die Überprüfung der Fallgruppenzuordnung im IT-System ISBJ-Kita.

Der Rechnungshof bewertet das Vorhaben der Senatsverwaltung, eine systemseitige Prüfung (Validierung) zu implementieren, positiv. Auf die festgestellte Überzahlung von 130.000 € an die Träger der sechs Schulen ist die Senatsverwaltung nicht eingegangen.

- 280 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat zur Berechnung der **Sockelausstattung** mitgeteilt, dass diese bisher auf Basis der Angaben der Schulträger erfolgt sei. Um künftig eine Aufstellung über alle bereits geleisteten Personalstellenanteile und einen Abgleich zu ermöglichen, werde die Fachanwendung ISBJ um eine entsprechende Funktionalität erweitert.

Inwieweit die Senatsverwaltung mit dieser Anpassung der Fachanwendung zukünftig diese Fehlerquelle beseitigen kann, bleibt abzuwarten. Es reicht nicht aus, auf eine künftige IT-Lösung zu verweisen. Bei der Berechnung der Sockelausstattung ist es unerlässlich, eine manuelle Aufstellung über alle bereits geleisteten Personalkostenanteile zu erstellen, bis die geplante IT-Lösung zur Verfügung steht. Auf die vom Rechnungshof festgestellte Überzahlung für das Schuljahr 2020/2021 ist die Senatsverwaltung nicht eingegangen. Sie hat auch nicht geprüft, ob für das Schuljahr 2021/2022 ebenfalls eine Überzahlung vorliegt.

- 281 Zur Prüfung der **Personalausstattung** hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie mitgeteilt, dass eine Einspielung der Daten für die Schulen in freier Trägerschaft aus dem IT-Verfahren ISBJ-Kita nicht vorgesehen sei. Auch für den Fachbereich der Bildungsstatistik und Prognose sei offen, ob und inwieweit die Daten der Schulen in freier Trägerschaft in ihrem Bereich abgebildet werden können.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung gehen an der Sache vorbei. Sie hat nicht dargestellt, wie sie die Prüfung der Personalausstattung ordnungsgemäß vornehmen wird.

10.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 282 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie seit Jahren,
- nicht geprüft hat, ob die Träger der Privatschulen das finanzierte Fachpersonal für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung der Kinder vorgehalten haben,
 - nicht geprüft hat, ob die Kostenerstattung für die Sachkosten der Genehmigung entspricht,
 - eine Sockelausstattung allein nach den Angaben des Trägers gezahlt hat,
 - festgestellte Überzahlungen nicht zurückgefordert hat und
 - in den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen gegenüber den Trägern der Privatschulen die in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Pflichtverletzungsverfahren³³¹ nicht eingeleitet hat.

Die Versäumnisse der Senatsverwaltung führten allein in den vom Rechnungshof stichprobenweise geprüften Fällen zu Überzahlungen von mindestens 700.000 €.

Der Rechnungshof sieht die ergriffenen und geplanten Maßnahmen der Senatsverwaltung als zielführend an, um künftig das in der Rechtsverordnung geregelte Abstimmungsverfahren mit den vorhandenen Möglichkeiten umzusetzen. Der Rechnungshof hält jedoch eine digitale Erfassung der Fachkräfte mittels einer Portallösung durch die Träger weiterhin für das geeignete Mittel, um die Personalausstattung zu prüfen.

- 283 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, über die bereits eingeleiteten Maßnahmen hinaus, ordnungsgemäß handelt. Dazu muss sie insbesondere**
- **prüfen, ob die Zahlungen an die Träger der Privatschulen richtig sind, und bei Überzahlungen diese zeitnah zurückfordern,**
 - **bei der Berechnung der Sockelausstattung alle bereits geleisteten Zahlungen zusammenstellen, um den Anspruch auf eine Sockelbezahlung berechnen zu können,**
 - **das in der Rechtsverordnung geregelte Abstimmungsverfahren einhalten und die Personalausstattung für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung anhand vorhandener Daten prüfen sowie**
 - **Pflichtverletzungsverfahren in den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen einleiten.**

331 § 13 frSchulRV

11 Erhebliche Steuerausfälle bei der Kurzzeitvermietung von Ferienwohnungen und Ferienhäusern über Internetportale

Die Vermietung von Ferienwohnungen und Ferienhäusern über Internetportale erfreut sich großer Beliebtheit. Die Einnahmen aus dieser Vermietung werden nicht immer vollständig dem Finanzamt erklärt. Im Jahr 2020 haben die Berliner Finanzämter Mitteilungen über auf Internetportalen in den Jahren 2012 bis 2014 erzielte Vermietungsumsätze erhalten. Die Finanzämter haben die Mitteilungen ausgewertet und steuerliche Mehrergebnisse von 2,1 Mio. € erzielt. Nur jeder dritte Steuerpflichtige hatte seine Einnahmen zutreffend erklärt. Der Rechnungshof hat die Bearbeitung dieser Mitteilungen geprüft. Er hat festgestellt, dass die Finanzämter diese nicht immer ordnungsgemäß ausgewertet haben. So haben sie teilweise die Sachverhalte nicht ausreichend ermittelt, Umsatzsteuer zu niedrig festgesetzt und es versäumt, Hinterziehungszinsen festzusetzen.

11.1 Einleitung

- 284 In den letzten Jahren erfreut sich die Vermietung privater Ferienwohnungen und Ferienhäuser über Onlinevermietungsportale großer Beliebtheit. So sind alleine auf einem dieser Portale rd. 17.000 Angebote für Berlin gelistet. Aufgrund der Anonymität der Anbietenden von Ferienwohnungen und Ferienhäusern über Internetportale besteht die Gefahr, dass diese ihren steuerlichen Pflichten nicht oder nicht vollständig nachkommen.
- 285 Die Einnahmen aus kurzfristiger Vermietung unterliegen sowohl der Einkommensteuer als auch der Umsatzsteuer. Der ermäßigte Umsatzsteuersatz beträgt 7 % nach § 12 Abs. 2 Nr. 11 Umsatzsteuergesetz (UStG).

In Berlin wird darüber hinaus für den Aufwand bei kurzfristigen Vermietungen Übernachtungsteuer erhoben (§ 1 Gesetz über eine Übernachtungsteuer in Berlin – Übernachtungsteuergesetz – ÜnStG).

- 286 Im Jahr 2016 hatte die Steueraufsicht Hamburg zuständigkeitshalber, federführend für alle Bundesländer, ein Gruppenauskunftsersuchen an den Betreiber eines Onlinevermietungsportals auf Herausgabe von Daten gerichtet. Dieses sollte Daten der Personen übermitteln, die in Deutschland über diesen Internetportalbetreiber Objekte vermieten. Im Jahr 2020 wurden die angeforderten Daten für die Jahre 2012 bis 2014 herausgegeben. Diese wurden über das Bundeszentralamt für Steuern an die zuständigen Landesfinanzbehörden weitergeleitet. Für Berlin hatte das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen die Daten ausgewertet. Es hatte von rd. 4.600 Datensätzen etwa 1.500 Kontrollmitteilungen an die für die Einkommensteuer zuständigen Berliner Finanzämter und ebenso viele an die Übernachtungsteuerstelle im Finanzamt Marzahn-Hellersdorf versandt. Die Aus-



wertung dieser Kontrollmitteilungen führte in den Finanzämtern für die Jahre 2012 bis 2019 zu einem steuerlichen Mehrergebnis von über 2,1 Mio. € bei den drei Steuerarten Übernachtungsteuer, Einkommensteuer und Umsatzsteuer.

Ansicht 64: Verteilung der steuerlichen Mehrergebnisse für die Jahre 2012 bis 2019 (in €)

Jahr	Einkommensteuer	Umsatzsteuer ¹	Übernachtungsteuer (ab 2014) ²
2012	131.122,96	80.398,33	830.612,03
2013	292.897,68		
2014	697.335,92		
2015	23.308,00		
2016	18.048,13		
2017	18.123,00		
2018	18.506,00		
2019	3.609,00		
Summe	1.202.950,69	80.398,33	

Quelle: Daten der Senatsverwaltung für Finanzen aus der Rückmeldung der Finanzämter

1 Mehrergebnisse für Umsatzsteuer wurden nur für 2012 bis 2014 erhoben.

2 Mehrergebnisse für Übernachtungsteuer wurden nur als jahresübergreifende Summe erhoben.

Die Auswertung der jeweils ca. 1.500 Kontrollmitteilungen ergab, dass nur in 33,6 % der Fälle die Steuerpflichtigen die Einnahmen vollständig in den Einkommensteuer- und Umsatzsteuererklärungen angegeben und nur zu 41,2 % vollständig in den Übernachtungsteuer-Anmeldungen erklärt hatten.

11.2 Prüfungsansatz und -vorgehen

287 Der Rechnungshof hat im Jahr 2022 im Finanzamt für Fahndung und Strafsachen sowie in den Finanzämtern Marzahn-Hellersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte/Tiergarten die Bearbeitung der Kontrollmitteilungen, die aufgrund der Datenauswertung der übermittelten Daten erstellt wurden, geprüft. Die Prüfung bezog sich im Schwerpunkt

- im Finanzamt für Fahndung und Strafsachen auf die Bearbeitung der übermittelten Datensätze sowie die Versendung der Kontrollmitteilungen,
- in der Übernachtungsteuerstelle des Finanzamts Marzahn-Hellersdorf auf die Festsetzung der Übernachtungsteuer sowie
- in den betroffenen Festsetzungsplätzen der Finanzämter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Mitte/Tiergarten auf die einkommen- und umsatzsteuerliche Behandlung der Kontrollmitteilungen.

11.3 Auswertung der Kontrollmitteilungen durch die Übernachtungsteuerstelle

- 288 Seit dem Kalenderjahr 2014 unterliegt nach § 1 ÜnStG der Aufwand für entgeltliche Übernachtungen in Berlin in einem Beherbergungsbetrieb der Übernachtungsteuer. Schuldner der Übernachtungsteuer ist nach § 2 ÜnStG der Beherbergungsbetrieb. Von der Besteuerung ausgenommen sind berufliche Aufwendungen für Übernachtungen, soweit der Gast die berufliche Veranlassung gegenüber dem Beherbergungsbetrieb glaubhaft macht (§ 1 Abs. 3 ÜnStG).

Die Steuer bemisst sich nach dem Aufwand für die Übernachtung ohne Umsatzsteuer und ohne den Aufwand für andere Dienstleistungen (§ 4 Abs. 1 ÜnStG). Der Steuersatz beträgt 5 % der Bemessungsgrundlage (§ 5 ÜnStG).

Zentral zuständig für die Festsetzung der Übernachtungsteuer ist die Übernachtungsteuerstelle im Finanzamt Marzahn-Hellersdorf.

- 289 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 14 der geprüften 60 Festsetzungen von Übernachtungsteuer (23,3 %), die nach Auswertung der Kontrollmitteilungen vorgenommen wurden, teilweise aus mehreren Gründen fehlerhaft sind.

So hat es die Übernachtungsteuerstelle teilweise versäumt, Hinterziehungszinsen festzusetzen und die Voraussetzungen für die Einleitung eines Strafverfahrens zu prüfen. In einigen Fällen war darüber hinaus der Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass die Übernachtungsteuerstelle in zehn von 120 (8,3 %) in Sammelordnern abgelegten Kontrollmitteilungen keine weiteren Ermittlungen durchgeführt hat, obgleich diese erforderlich gewesen wären.

11.4 Bearbeitung der Kontrollmitteilungen in einkommensteuerlicher Hinsicht

- 290 Einkünfte aus der kurzfristigen Vermietung und Verpachtung von unbeweglichem Vermögen und Rechten, die den Vorschriften des bürgerlichen Rechts über Grundstücke unterliegen, sind grundsätzlich Einkünfte im Sinne des § 21 Abs. 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz.

Die Dienstkräfte sind aufgefordert, beim Vorliegen von Vermietungseinkünften sämtliche relevanten Daten des Grundstücks in den festsetzungsnahen Daten für Grundstücke zu erfassen.

- 291 Der Rechnungshof hat 150 Fälle, in denen Kontrollmitteilungen vorliegen, geprüft. Er hat festgestellt, dass bei 48 Fällen (32,0 %) die einkommensteuerliche Bearbeitung teilweise aus mehreren Gründen fehlerhaft war.

In vielen Fällen haben die Finanzämter die festsetzungsnahen Daten nicht bzw. nicht vollständig erfasst. Die vollständige Erfassung ist jedoch unerlässlich. Über den elektronischen Abgleich dieser Angaben können für die Folgejahre ggf. Risikohinweise generiert werden. Fehlen diese Hinweise, bleiben steuerlich relevante Sachverhalte unter Umständen ungeprüft.

Außerdem haben die geprüften Finanzämter nicht alle vorliegenden Kontrollmitteilungen korrekt ausgewertet bzw. den Sachverhalt nicht vollständig ermittelt.

So hatte beispielsweise ein Steuerpflichtiger ausweislich der vorliegenden Kontrollmitteilungen Einnahmen von 33.904 € (2012), 43.091 € (2013) und 49.595 € (2014) aus der Vermietung zweier Objekte in Berlin erzielt. Einkommensteuererklärungen für die betreffenden Jahre hatte der Steuerpflichtige nicht eingereicht. Das Einkommensteuersignal hatte das Finanzamt ab 1. Januar 2007 und das Umsatzsteuersignal ab 1. August 2005 gelöscht. Das Finanzamt hatte die Kontrollmitteilungen nicht ausgewertet.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Finanzämter Prüfhinweise, die nach der Bearbeitung der Kontrollmitteilungen ausgegeben wurden, vielfach nicht korrekt bearbeitet und/oder kommentiert haben.

11.5 Bearbeitung der Kontrollmitteilungen in umsatzsteuerlicher Hinsicht

- 292** Die Vermietung von Wohn- und Schlafräum zur kurzfristigen Beherbergung von Fremden ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG steuerpflichtig und nach § 4 Nr. 12 Satz 2 UStG nicht steuerbefreit.

Auch Kleinunternehmer mit geringen Umsätzen sind Unternehmer im Sinne des § 2 UStG und zur Abgabe der Umsatzsteuererklärung unter Angabe der entsprechenden Umsätze verpflichtet. Die Dienstkräfte sind angehalten, für diese ebenfalls ein Umsatzsteuersignal im Grundinformationsdienst zu speichern. Dadurch wird die ordnungsgemäße Anwendung der Kleinunternehmerregelung durch Plausibilitätsprüfungen in verschiedenen IT-Verfahren (Veranlagung zur Umsatzsteuer, Übernahme aus der Anlage EÜR der elektronischen Steuererklärung, Risikomanagementsystem Gewinneinkünfte) maschinell überwacht.

- 293** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bearbeitung in 51 der geprüften 150 Fälle (34,0 %) teilweise aus mehreren Gründen fehlerhaft war. Bei einer Vielzahl der Fälle haben die Dienstkräfte kein Umsatzsteuersignal gesetzt. Teilweise haben sie keine Umsatzsteuer für die Umsätze aus kurzfristiger Vermietung festgesetzt.

So haben beispielsweise Steuerpflichtige in einem Fall ausweislich der vorliegenden Kontrollmitteilungen aus der Vermietung über Internetportale Einnahmen von 28.128 € (2014) und 23.183 € (2015) erzielt. Obwohl die Einnahmen aus

kurzfristiger Vermietung umsatzsteuerpflichtig und die Kleinunternehmergrenzen überschritten sind, hat das Finanzamt kein Umsatzsteuersignal gesetzt und keine Umsatzsteuer festgesetzt.

11.6 Festsetzung von Hinterziehungszinsen

- 294 Nach § 235 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) sind hinterzogene Steuern zu verzinsen. Der Zinslauf beginnt mit dem Eintritt der Verkürzung oder der Erlangung des Steuervorteils (§ 235 Abs. 2 AO), wobei Zinsen nach § 233a AO, die für denselben Zeitraum festgesetzt wurden, anzurechnen sind. Die Zinsen betragen für jeden angefangenen Monat 0,5 % und der zu verzinsende Betrag wird für jede Steuerart auf den nächsten durch 50 € teilbaren Betrag abgerundet (§ 238 AO). Zinsen werden nur festgesetzt, wenn sie mindestens 10 € betragen (§ 239 Abs. 2 AO).

Die Zinspflicht tritt nur ein, wenn der objektive und subjektive Tatbestand der Steuerhinterziehung (§ 370 Abs. 1 AO) erfüllt und die Tat nach § 370 Abs. 4 AO vollendet ist. Die Zinspflicht ist unabhängig von einem Steuerstrafverfahren zu prüfen. So sind Hinterziehungszinsen z. B. auch in Fällen einer wirksamen Selbstanzeige, oder wenn Strafverfolgungsverjährung eingetreten ist, festzusetzen.

- 295 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in 29 der geprüften 150 Fälle (19,3 %) die Festsetzung von Hinterziehungszinsen fehlte oder fehlerhaft war.

Dies kann auch daran gelegen haben, dass das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen in seinen Mitteilungen über den Ausgang des Strafverfahrens in einigen Fällen, in denen die Strafverfahren wegen des Eintritts der Strafverfolgungsverjährung eingestellt wurden, unzutreffend mitgeteilt hatte, die Voraussetzungen für die Erhebung von Hinterziehungszinsen lägen nicht vor. Letztlich obliegt es jedoch dem zuständigen Finanzamt, die Hinterziehungszinsen korrekt festzusetzen.

11.7 Datenlieferung der Bezirksamter an die Finanzverwaltung

- 296 Seit dem 1. Januar 2018 haben die Bezirksamter nach § 13 ÜnStG dem zuständigen Finanzamt jährlich die von ihnen erhobenen Daten derjenigen zu übermitteln, die für Wohnraum zum Zweck der Nutzung als Ferienwohnung oder für sonstige kurzfristige private Aufenthalte eine Genehmigung der Zweckentfremdung nach § 3 Abs. 1 Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) beantragt haben.

Nach dem Zweckentfremdungsverbot-Gesetz ist das Anbieten und Bewerben von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken, insbesondere im Internet, dem zuständigen Bezirksamt vor Aufnahme der zweckfremden Nutzung anzuzei-

gen.³³² Das Bezirksamt weist eine eigene Registriernummer zu, die mit Wirkung ab dem 1. August 2018 beim Anbieten und Bewerben öffentlich anzugeben ist.

Die Erkenntnisse aus dieser Datenübermittlung dienen der Finanzverwaltung zur weiteren Aufdeckung von Steuerfällen, in denen die Vermietungseinkünfte bisher nicht oder nicht vollumfänglich erklärt wurden.

- 297 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bezirksamter ihrer Übermittlungspflicht zunächst nicht nachgekommen sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die ausstehenden Daten zu Anträgen auf Genehmigung nach § 3 Abs. 1 ZwVbG erst mit erheblicher Verzögerung (bis zu drei Jahre) angefordert und erhalten.

11.8 Neue gesetzliche Pflichten für Plattformbetreiber zur Meldung von Anbietern von Ferienwohnungen an die Finanzverwaltung

- 298 Das Gesetz über die Meldepflicht und den automatischen Austausch von Informationen meldender Plattformbetreiber in Steuersachen (Plattformen-Steuertransparenzgesetz – PStTG) vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730) verpflichtet Plattformbetreiber, dem Bundeszentralamt für Steuern jährlich spezifische Informationen von Anbietern zu melden. Die Plattformbetreiber haben u. a. die insgesamt an den meldepflichtigen Anbieter gezahlte Vergütung sowie die Zahl der relevanten Tätigkeiten zu melden (§ 14 Abs. 2 PStTG). Dies betrifft auch die Vermietung von Ferienwohnungen. Zudem müssen sich die Plattformbetreiber beim Bundeszentralamt für Steuern registrieren (§ 12 PStTG).

Die Meldepflicht besteht für Vermietungen ab dem Jahr 2023.

- 299 Die Auswertung der für die Jahre 2012 bis 2014 übermittelten Daten durch die zuständigen Finanzämter führte zu einem steuerlichen Mehrergebnis von 2,1 Mio. €. Nur 33,6 % der Steuerpflichtigen hatten ihre Einnahmen für die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer vollständig erklärt (T 286).

Die gesetzlichen Regelungen im Übernachtungsteuergesetz und im Zweckentfremdungsverbot-Gesetz hinsichtlich der Verpflichtung zur Angabe einer Registriernummer und der Datenübermittlung durch die Bezirksamter haben bisher nicht zur vollständigen Aufdeckung unbekannter Steuerfälle mit Einkünften aus kurzzeitiger Vermietung geführt.

Da aufgrund des Plattformen-Steuertransparenzgesetzes frühestens für das Jahr 2023 Daten an die Steuerverwaltung übermittelt werden, stehen den Finanzämtern für den Zeitraum von 2015 bis einschließlich 2022, also weitere acht Jahre, keine effektiven Informationsquellen zur Besteuerung von kurzfristigen

332 vgl. § 5a ZwVbG

Vermietungen über Internetportale zur Verfügung. Die Datenanforderung von Internetplattformen durch die Steuerverwaltung für die Jahre bis 2023 hat deshalb weiterhin große Bedeutung, um steuerliche Einnahmeausfälle zu vermeiden.

Dass dies erfolgreich sein kann, zeigen die Bemühungen der Hamburger Steuerfahndung. Sie hat von einem Vermittlungsportal im Sommer 2023 wiederholt Daten über Vermietungsumsätze von Vermietenden aus ganz Deutschland erhalten und verteilt diese an die zuständigen Steuerverwaltungen der Länder.

Aber auch nach der Einführung von gesetzlichen elektronischen Meldepflichten bleibt der Prüfungsaufwand in den Finanzämtern bestehen, weil die Daten zugeordnet und ausgewertet werden müssen. Eine automatische elektronische Übernahme in die Steuerfestsetzungen findet nicht statt und ist auch nicht Zweck der gesetzlichen Neuregelungen.

11.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 300** Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs zur einkommensteuerlichen Behandlung der Kontrollmitteilungen geteilt. Prüfhinweise seien weisungsgemäß zu bearbeiten und sachgerecht zu kommentieren. Die festsetzungsnahen Daten seien sorgfältig zu erfassen. Die Finanzämter würden hierauf regelmäßig hingewiesen und die Pflege der festsetzungsnahen Daten seien fortlaufend Bestandteil der jährlichen Fachgeschäftsprüfungen. Ebenso werde regelmäßig die Bearbeitung von Prüfhinweisen in Fortbildungsveranstaltungen thematisiert.
- 301** Die Senatsverwaltung für Finanzen hat überdies vollumfänglich die umsatzsteuerrechtliche Würdigung des Rechnungshofs bezüglich der kurzfristigen Vermietung von Wohnraum geteilt. Sie werde in kommenden Dienstbesprechungen erneut auf die geltende Weisungslage einschließlich der Überwachungsnotwendigkeit der umsatzsteuerlichen Verpflichtungen hinweisen.
- 302** Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Auffassungen des Rechnungshofs zur Festsetzung von Hinterziehungszinsen zugestimmt. Sie hat zugesagt, das Finanzamt für Fahndung und Strafsachen aufzufordern, möglichst vollständige und zutreffende Angaben zu den Hinterziehungszinsen an die zuständigen Stellen herauszugeben. Ein entsprechender Vordruck werde von der Senatsverwaltung für Finanzen zeitnah überarbeitet.
- 303** Den Eingang der Daten von den Bezirksämtern über die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen werde die Senatsverwaltung für Finanzen überwachen und ggf. an die Datenlieferung erinnern. Für den Zeitraum 2022 seien die Daten am 16. Februar 2023 geliefert worden.

11.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 304 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Bearbeitung von Kontrollmitteilungen in den Finanzämtern noch mit erheblichen Fehlern behaftet ist.

Der Rechnungshof stellt ebenso fest, dass die Übersendung von Daten von Internetportalen ein wirksames Instrument ist, die Umsätze aus der kurzfristigen Vermietung von Ferienwohnungen über Internetportale vollständig und zutreffend zu besteuern. Die übersandten Daten führen zu erheblichen Steuermehreinnahmen bei mehreren Steuerarten.

- 305 Der Rechnungshof erwartet von den Finanzämtern, dass sie
- **Kontrollmitteilungen einschließlich der künftig elektronisch eingehenden Meldungen ordnungsgemäß und sorgfältig auswerten,**
 - **sorgfältig prüfen, ob und in welcher Höhe Hinterziehungszinsen festzusetzen sind, und diese auch konsequent festsetzen sowie**
 - **die festsetzungsnahen Daten sorgfältig erfassen; über den elektronischen Abgleich dieser Angaben können dann ggf. Risikohinweise generiert werden.**

Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen, dass sie

- **sich für die Besteuerungszeiträume bis zum Wirksamwerden der Meldepflichten aufgrund des Plattformen-Steuertransparenzgesetzes dafür einsetzt, dass von mehreren Internetportalen, die Anmietungen von Ferienwohnungen vermitteln, Daten angefordert und ausgewertet werden, sowie**
- **in den nächsten Jahren den Eingang der Daten von den Bezirksämtern zeitnah überwacht und ggf. an die gesetzlich vorgesehene Datenerlieferung erinnert.**

12 Versäumnisse beim Einsatz von eGovernment-Lösungen zur elektronischen Beantragung der Beihilfe

Das Landesverwaltungsamt Berlin fertigt derzeit jährlich fast 500.000 Beihilfebescheide. Es verfolgt mehrere Ansätze zur Digitalisierung der Beihilfestelle, um den steigenden Fallzahlen bei begrenzten Personalressourcen zu begegnen, die Bearbeitungszeiten zu reduzieren und den Kundinnen und Kunden die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung zu eröffnen. Dabei hat es allerdings versäumt, die verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepte rechtzeitig zu aktualisieren und vor dem Einsatz neuer oder geänderter IT-Zahlungsverfahren das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen. Außerdem bewahrt das Landesverwaltungsamt die Beihilfeunterlagen sechs Jahre auf, obwohl die dabei zu beachtenden Regelungen abweichende Fristen vorsehen.

12.1 Einleitung

- 306 Das Landesverwaltungsamt Berlin (LVwA) setzt seit dem Jahr 1993 für die Berechnung und Zahlbarmachung von Beihilfen das IT-Verfahren „Beihilfeabrechnungssystem (BABSY)“ ein. Bei dem Verfahren handelt es sich um ein IT-Zahlungsverfahren nach Nr. 10.1 AV § 71 LHO.

Der Rechnungshof wurde bereits im Jahr 2013 – während der Prüfung „Verfahrensänderung BABSY – Scannen und Archivieren von Bescheiden und Belegen“ – vom LVwA darauf hingewiesen, dass eine „Machbarkeitsstudie Beihilfe-Online“ durchgeführt werde, die u. a. die Problematik der Belegarchivierung behandeln soll. Das LVwA sagte dem Rechnungshof zu, zu gegebener Zeit an ihn heranzutreten, um das nach Nr. 10.4.2 AV § 71 LHO erforderliche Einvernehmen mit ihm herzustellen.

Im März 2020 hat das LVwA neben der schriftlichen Antragstellung mit den von der Beihilfestelle herausgegebenen Formularen die Möglichkeit der digitalen Beantragung der Beihilfe mithilfe der Berliner Beihilfe-App (Beihilfe-App) eröffnet. Auf der Online-Plattform des LVwA wurden mit Datum vom 4. März 2020 die Nutzungsbedingungen für die Beihilfe-App veröffentlicht.

Der Rechnungshof erhielt erst durch diese Veröffentlichung von der Einführung der Beihilfe-App Kenntnis. Trotz der damit verbundenen Verfahrensänderungen und wiederholter Nachfragen seitens des Rechnungshofs hatte es das LVwA versäumt, den Rechnungshof zuvor zu beteiligen.

- 307 Der Rechnungshof hat daher im Jahr 2021 die ordnungsgemäße und sichere Gestaltung der elektronischen Beantragung der Beihilfe nach Nr. 10 AV § 71 LHO geprüft. Insbesondere hat er geprüft, mit welchen Maßnahmen das LVwA sicherstellt, dass die vom Antragstellenden digitalisierten Dokumente mit

den Originalunterlagen übereinstimmen, in welcher Form und für welchen Zeitraum die digitalisierten Unterlagen aufbewahrt werden.

12.2 Maßnahmen zur elektronischen Beihilfebearbeitung

- 308 Das LVwA fertigt jährlich fast 500.000 Beihilfebescheide. Für die Berechnung und Zahlbarmachung von Beihilfen setzt es seit dem Jahr **1993** das **IT-Verfahren BABSY** ein. Dabei handelt es sich um ein IT-Zahlungsverfahren nach Nr. 10.1 AV § 71 LHO. Vor Einsatz des IT-Verfahrens hatte das LVwA mit dem Rechnungshof das Einvernehmen hergestellt. Die Beihilfeanträge konnten bis Anfang des Jahres 2020 ausschließlich schriftlich mit den von der Beihilfestelle herausgegebenen Formularen beantragt werden.

Um u. a. den jährlich steigenden Fallzahlen bei begrenzten Personalressourcen zu begegnen, die Bearbeitungszeiten zu reduzieren und den Kundinnen und Kunden die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung zu eröffnen, verfolgt das LVwA mehrere Ansätze zur **Digitalisierung der Beihilfestelle**.

Seit März 2020 besteht die Möglichkeit der digitalen Beantragung der Beihilfe per **Beihilfe-App**. Die digitalisierten Dokumente werden zur Folgeverarbeitung an eine Digitalisierungsplattform übergeben.

Das LVwA hat parallel dazu begonnen, die in Papierform eingereichten Beihilfeanträge mithilfe dieser **Digitalisierungsplattform** digital aufzubereiten. Mithilfe der Digitalisierungsplattform werden nunmehr alle Beihilfeanträge – sowohl die in Papierform als auch die über die Beihilfe-App als Foto eingereichten – aufbereitet. Die Daten werden anschließend über das Internet an das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) übertragen und mit dem IT-Verfahren **BABSY** verarbeitet.

Zudem arbeitet das LVwA an dem eGovernment-Projekt **„Beihilfeantrag-online“**. Mit dem Projekt, mit dem das LVwA bereits im Jahr **2016** begonnen hat, sollen u. a. die Beihilfeanträge in einem Portal gestellt, der Status nachverfolgt und die Beihilfebescheide als PDF-Dokument zur Abholung bereitgestellt werden. Die elektronisch gestellten Anträge sollen ebenfalls über das Internet übertragen und anschließend automatisiert in **BABSY** verarbeitet werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung befand sich das IT-Verfahren in einem sogenannten „Probe-Echtbetrieb“.

Die inhaltliche Ausrichtung des IT-Verfahrens **Beihilfeantrag-online** wurde inzwischen um ein **„Pflegeportal“** erweitert, wodurch konzeptionelle Anpassungen erforderlich wurden. Neben der Antragstellung von krankheitsbedingten Aufwendungen soll damit auch der **„digitale Pflegeantrag“** möglich werden. Daneben laufen weitere Digitalisierungsvorhaben des LVwA.

12.3 Prüfungsfeststellungen

12.3.1 Herstellung des Einvernehmens mit dem Rechnungshof

- 309 Der Rechnungshof ist nach Nr. 10.4.1 AV § 71 LHO über beabsichtigte IT-Verfahren so rechtzeitig zu unterrichten, dass er ggf. noch wichtige Hinweise zum IT-Verfahren geben kann. Damit soll die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns für das eingesetzte IT-Verfahren sichergestellt werden. Mögliche Risiken beim Einsatz von IT sollen so minimiert werden. Wird bei dem Einsatz oder der Änderung von IT-Verfahren die Rechnungslegung berührt, ist nach Nr. 10.4.2 AV § 71 LHO das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herbeizuführen.
- 310 Das LVwA hat es versäumt, den Rechnungshof nach Nr. 10.4.1 AV § 71 LHO über die beabsichtigte Einführung der Beihilfe-App, der Digitalisierungsplattform und über das Projekt Beihilfeantrag-online zu unterrichten. Zudem hat es vor dem Einsatz der Beihilfe-App und der Digitalisierungsplattform das Einvernehmen nach Nr. 10.4.2 AV § 71 LHO mit dem Rechnungshof nicht hergestellt.

Im Rahmen der Prüfung wurden dem Rechnungshof die für die Herbeiführung des Einvernehmens erforderlichen Unterlagen nach Nr. 2.3 Anlage 2 AV § 71 LHO vorgelegt. Aufgrund der im Folgenden dargestellten Feststellungen (vgl. T 313 ff.) konnte dem LVwA die nachträgliche Einvernehmenserklärung nach Nr. 10.4.2 AV § 71 LHO jedoch nur unter dem Vorbehalt erteilt werden, dass die festgestellten Mängel behoben werden.

- 311 Das LVwA hat gegen die Vorgaben nach Nr. 10.4.1 AV § 71 LHO und Nr. 10.4.2 AV § 71 LHO verstoßen, da es seinen Verpflichtungen zur Unterrichtung und zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Rechnungshof nicht nachgekommen ist.

Für **IT-Zahlungsverfahren** sind organisatorische und technische Maßnahmen erforderlich, um unbeabsichtigt oder vorsätzlich falsche Zahlungen zu verhindern. Die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze nach Nr. 10.2 AV § 71 LHO (Vollständigkeit, Richtigkeit, Zeitgerechtigkeit, Ordnung, Nachvollziehbarkeit und Unveränderlichkeit) bei der Erfassung, Verarbeitung, Ausgabe und Aufbewahrung der buchführungs- und rechnungslegungsrelevanten Daten ist sicherzustellen.

Aufgrund der unterlassenen Unterrichtung hatte der Rechnungshof keine Möglichkeit, die Gestaltung der IT-Zahlungsverfahren im Vorfeld des Einsatzes zu beeinflussen. Dadurch wurde ihm die Möglichkeit genommen, vor Verfahrenseinführung die Einhaltung der festgelegten Mindestanforderungen für den Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu prüfen.

Damit war es dem Rechnungshof nicht möglich, auf die Vermeidung der nachfolgend dargestellten Mängel im Rahmen einer rechtzeitigen Unterrichtung des Rechnungshofs und der Einvernehmensherstellung mit ihm hinzuwirken.

- 312 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das LVwA bei der Einführung der Beihilfe-App, der Digitalisierungsplattform und bei dem Projekt Beihilfeantrag-online die Vorgaben nach Nr. 10.4.1 AV § 71 LHO und Nr. 10.4.2 AV § 71 LHO nicht beachtet hat.

12.3.2 Verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte

- 313 Für die Gewährleistung der Verfahrenssicherheit gilt gemäß Nr. 10.3 AV § 71 LHO die Anlage 2 AV § 71 LHO. Danach sind IT-Verfahren gegen Anwendungsfehler, Missbrauch und ungeplante Veränderungen zu schützen (Nr. 2.3 Anlage 2 AV § 71 LHO). Dazu sind von den einsetzenden Organisationseinheiten u. a. verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu erstellen und fortzuschreiben.

Außerdem sind die Vorgaben der Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (InfoSic-LL) zu beachten. Nach Nr. 6.3 InfoSic-LL sind für die im Land Berlin genutzte Informations- und Kommunikationstechnik IT-Sicherheitskonzepte nach den jeweils gültigen BSI-Standards zu erstellen und regelmäßig im Rahmen eines Informationssicherheitsmanagement-Prozesses weiter zu entwickeln und zu aktualisieren.

- 314 Der Anbieter der Digitalisierungsplattform hat für die **Standardsoftware** der **Digitalisierungsplattform** und die **Beihilfe-App** ein verfahrensbezogenes IT-Sicherheitskonzept erstellt. Es liegt mit Stand vom 15. März 2018 vor und befasst sich mit der Absicherung der Schutzziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit. Die Vorgehensweise basiert auf der Grundschutzmethodik des BSI.
- 315 Für das im Probe-Echtbetrieb eingesetzte IT-Verfahren **Beihilfeantrag-online** wurde von einem externen Dienstleister ein verfahrensbezogenes IT-Sicherheitskonzept mit Stand vom 31. August 2016 erstellt. Die Vorgehensweise basiert ebenfalls auf der Grundschutzmethodik des BSI. Die technische Umgebung und die inhaltliche Ausrichtung des IT-Verfahrens Beihilfeantrag-online wurden seit der Erstellung dieses Sicherheitskonzepts jedoch weiterentwickelt (vgl. T 308).
- 316 Das verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzept für das IT-Verfahren **BABSY** wurde nicht erneut vorgelegt, da es bereits im Jahr 2013 vom Rechnungshof geprüft wurde und das LVwA angabegemäß bisher keine Aktualisierung vorgenommen hat.

- 317 Für die bei der Beihilfebearbeitung eingesetzten IT-Verfahren wurden verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte erstellt. Das LVwA hat es jedoch versäumt sicherzustellen, dass sie aktualisiert werden. Damit ist das LVwA nicht den Vorgaben der Anlage 2 AV § 71 LHO und denen der Nr. 6.3 InfoSic-LL nachgekommen.

Das verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzept für das IT-Verfahren **BABSY** wurde angabegemäß nicht fortgeschrieben und ist somit zumindest nicht mehr vollständig anwendbar. Insbesondere fehlt die Einbeziehung der neuen Schnittstellen für die Digitalisierungsplattform und für das sich in der Entwicklung befindliche IT-Verfahren Beihilfeantrag-online.

Das im Jahr 2016 erstellte IT-Sicherheitskonzept zum IT-Verfahren **Beihilfeantrag-online** ist ebenfalls noch nicht an die eingetretenen technischen und konzeptionellen Veränderungen angepasst worden. Zudem wurde die aus der Risikoanalyse abgeleitete Umsetzungsplanung der im Jahr 2016 ermittelten durchzuführenden Maßnahmen bisher nicht umgesetzt. Eine Prioritätenliste für die identifizierten, noch durchzuführenden Maßnahmen fehlt.

IT-Verfahren stellen einen wichtigen Teil des IT-Einsatzes einer Behörde dar. Sie bedürfen daher unter IT-sicherheitstechnischen Gesichtspunkten einer umfassenden, detaillierten und aktuellen Betrachtung, um die bestehenden Risiken und Gefährdungen möglichst weitgehend zu reduzieren. Das LVwA hat es durch die fehlende Aktualisierung der verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepte versäumt, die bei der Beihilfe verarbeiteten sensiblen personenbezogenen Daten durchgängig und angemessen gegen Anwendungsfehler, Missbrauch und ungeplante Veränderungen zu schützen.

- 318 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das LVwA die IT-Sicherheitskonzepte für die Verfahren, die für die Festsetzung und Zahlbarmachung der Beihilfe eingesetzt werden, nicht aktualisiert hat.

12.3.3 Nutzungsbedingungen für die Berliner Beihilfe-App

- 319 Die Beantragung von Beihilfeleistungen mit der Beihilfe-App als Alternative zum Papierantrag ist ausschließlich im Rahmen der diesbezüglichen **Nutzungsbedingungen** zulässig.

Nach § 2 Abs. 3 der Nutzungsbedingungen ist die Beihilfe-App ausschließlich für die Beschäftigten und die Versorgungsberechtigten des Landes Berlin und seiner Einrichtungen bestimmt, damit diese in einfach gelagerten Fällen mit geringem Aufwand beamtenrechtliche Beihilfeanträge stellen können. Zu den einfach gelagerten Fällen zählen alle Aufwendungen, zu denen im Antragsformular keine ergänzenden Angaben gemacht werden müssen und somit auf das Formular verzichtet werden kann. Der § 2 Abs. 3 der Nutzungsbedingungen nennt darüber

hinaus explizit die Fallkonstellationen, die von einer App-Einreichung ausgeschlossen sind. Dieser **Ausschluss** betrifft u. a. die Fälle

- Behandlung durch nahe Angehörige,
- Aufwendungen aufgrund eines Unfalls und
- Aufwendungen eines in der gesetzlichen Krankenkasse versicherten Angehörigen.

- 320 Bei der erstmaligen Beantragung einer Beihilfe per Beihilfe-App wird der Nutzende im Rahmen der Identifizierung aufgefordert, die Nutzungsbedingungen zur Kenntnis zu nehmen und diesen zuzustimmen.

Bei der erneuten Beantragung der Beihilfe per Beihilfe-App erfolgt kein Hinweis auf die Nutzungsbedingungen. Die Nutzenden können die jeweils aktuelle Fassung der Nutzungsbedingungen in den App-Einstellungen unter „Rechtliches“ aus dem Internet abrufen.

- 321 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Antragstellende bei der wiederholten Nutzung der Beihilfe-App nicht durch eine Anzeige der Nutzungsbedingungen auf die Fallkonstellationen, die die Nutzung der Beihilfe-App ausschließen, hingewiesen werden.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Nutzenden bei der Beantragung der Beihilfe per Beihilfe-App in geeigneter Form auf die Ausschlusskriterien nach § 2 Nutzungsbedingungen hinzuweisen. Einem versehentlich fehlerhaften Gebrauch kann so im Vorfeld der Beantragung vorgebeugt werden, um mögliche finanzielle Nachteile für das Land Berlin zu vermeiden.

Das LVwA wies darauf hin, dass ein solcher Hinweis eine Änderung am Standard der App erforderlich machen würde. Die Einhaltung des Standards sei jedoch notwendig, um von sämtlichen grundsätzlichen Weiterentwicklungen der App, die von vielen privaten Krankenkassen und anderen Beihilfestellen eingesetzt werde, weiterhin zu profitieren. Das LVwA würde eine solche erneute Einblendung der Nutzungsbedingungen mit der grundsätzlichen Weiterentwicklung der App koppeln.

12.3.4 Regelungen zur Aufbewahrung der digitalisierten Beihilfeanträge

- 322 Folgende Rechtsgrundlagen regeln die Dauer der Aufbewahrung der mit dem Beihilfeantrag eingereichten Unterlagen:

Nach **Nr. 6.7 Anlage 2 AV § 71 LHO** sind zahlungsbegründende Unterlagen zur Sicherung des Daten- und Programmbestandes gegen Verlust und unbefugte Veränderung sechs Jahre aufzubewahren.

Im **§ 90 Abs. 2 Landesbeamtengesetz (LBG)** ist festgelegt, dass Unterlagen über Beihilfen, Heilfürsorge, Heilverfahren usw. fünf Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Bearbeitung des einzelnen Vorgangs abgeschlossen wurde, aufzubewahren sind. Unterlagen, aus denen die Art einer Erkrankung ersichtlich ist, sind unverzüglich zurückzugeben, wenn sie für den Zweck, zu dem sie übermittelt worden sind, nicht mehr benötigt werden. Nach **§ 90 Abs. 3 LBG** dürfen abweichend von Abs. 2 für Beihilfezwecke eingereichte Belege einbehalten werden; sie dürfen ausgesondert und vernichtet werden, wenn sie zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden.

Nach **§ 51 Abs. 5 Landesbeihilfeverordnung (LBhVO)** sind Belege spätestens sechs Monate nach Unanfechtbarkeit des Beihilfebescheides oder nach dem Zeitpunkt, zu dem die Belege für Prüfungen einer Rabattgewährung nach § 3 des Gesetzes über Rabatte für Arzneimittel nicht mehr benötigt werden, zu vernichten und elektronische Abbildungen spurlos zu löschen.

Nach **§ 3 des Gesetzes über Rabatte für Arzneimittel** können pharmazeutische Unternehmen in begründeten Fällen sowie in Stichproben die Abrechnung der Abschläge durch einen Treuhänder innerhalb eines Jahres ab Geltendmachung des Anspruchs nach § 1 des Gesetzes überprüfen lassen.

- 323 Das LVwA bewahrt die digitalisierten Beihilfeunterlagen sechs Jahre auf. Weitere zu beachtende Regelungen wie § 51 Abs. 5 LBhVO sowie § 90 Abs. 2 LBG sehen jedoch Fristen von sechs Monaten nach Unanfechtbarkeit des Beihilfebescheides bis zu fünf Jahren nach der Bescheiderteilung vor.
- 324 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass hinsichtlich der Aufbewahrungsfristen eine Klärung erforderlich ist, da sich die unterschiedlichen widersprechenden Regelungen mit den praktischen Erfordernissen der Bearbeitung der Beihilfe nicht vereinbaren lassen.

Die Aufbewahrungsdauer von sechs Jahren wurde vom LVwA damit begründet, dass es sich bei den dem Beihilfeantrag zugrunde liegenden Antragsdaten um zahlungsbegründende Unterlagen nach § 71 LHO handele. Es hat weiter ausgeführt, dass die Regelungen zur Aufbewahrung in § 90 LBG und § 51 Abs. 5 Satz 3 LBhVO nicht harmonisiert seien und dem Wortlaut nach bezüglich der Belegvernichtungsfristen im Widerspruch stünden. In der konkreten Beihilfebearbeitung stehe „die Regelung aus § 51 Abs. 5 Satz 3 LBhVO mittlerweile einer ordnungsgemäßen Sachbearbeitung in weiten Teilen massiv entgegen“. Die Aufbewahrungsfrist „aus § 90 LBG ist dagegen an den tatsächlichen Erfordernissen der Datenhaltung in der Beihilfe orientiert“. Als Beispiele führte das LVwA an:

- Die Mehrzahl der Behandlungen und Therapien erfolge über einen deutlich längeren Zeitraum als sechs Monate. Zum Abgleich von Höchstbeträgen bzw. zur Prüfung der Einhaltung des bewilligten Kostenrahmens sei zwingend der Rückgriff auf Belege für den gesamten Behandlungszeitraum

notwendig. Hierzu zählen u. a. kieferorthopädische Behandlungen und psychotherapeutische Maßnahmen.

- Widerspruchs- und Klageverfahren würden vielfach mehr als sechs Monate benötigen. Klageverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht würden in der Regel mehrere Jahre dauern.
- Zurückgestellte Widersprüche durch grundsätzliche Klageverfahren würden häufig auftreten. Vor wenigen Jahren wären durch anhängige Klagen zur Festbetragsregelung mehrere tausend Widersprüche in der Beihilfe zurückgestellt worden. Diese würden Jahre zurückreichen und könnten erst nach einem Urteil des Berliner Verwaltungsgerichts nachberechnet werden.

Der Rechnungshof hat in einer Umfrage die Situation zu den Aufbewahrungsfristen von Beihilfeunterlagen in anderen Bundesländern erfragt und festgestellt, dass diese sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Die Antworten reichten von unverzüglich zu vernichten, „es sei denn sie würden noch benötigt“, über „bis zu fünf Jahre nach dem Jahr des Festsetzungsbescheids“ bis zu „sechs Jahre für zahlungsbegründende Unterlagen“.

- 325 Der Rechnungshof hat auch der Senatsverwaltung für Finanzen seine Prüfungsergebnisse mitgeteilt und die unterschiedlichen Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen der digitalisierten Unterlagen beanstandet.

12.4 Stellungnahme des LVwA

- 326 Das für die eGovernment-Lösungen zur elektronischen Beantragung der Beihilfe zuständige LVwA hat in seiner Stellungnahme zugesichert, künftig die Vorgaben zur **Einvernehmensherstellung** nach Nr. 10.4.1 AV § 71 LHO und Nr. 10.4.2 AV § 71 LHO zu beachten und den Rechnungshof rechtzeitig über neu geplante oder geänderte IT-Zahlungsverfahren zu unterrichten.
- 327 Hinsichtlich der Feststellungen zu den **verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepten** hat das LVwA mitgeteilt, dass das verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzept des IT-Verfahrens BABSY aufgrund der Änderung der Betriebsumgebung im ITDZ neu erstellt werden soll. Das verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzept für das IT-Verfahren Beihilfeantrag-online soll im Kontext der Weiterentwicklung hin zum „Pflegeportal“ aktualisiert werden. Die IT-Sicherheitskonzepte sollen nach den jeweils gültigen BSI-Standards unter Beteiligung externer Fachexpertise erstellt werden. Das LVwA hat zugesichert, ggf. aus den Risikoanalysen abzuleitende Maßnahmen zu priorisieren und zeitnah umzusetzen.
- 328 Um der Empfehlung des Rechnungshofs zu den **Nutzungsbedingungen** nachzukommen, sei das LVwA mit dem Betreiber der Berliner Beihilfe-App in Kontakt getreten und „stimmt die technischen Optionen ab“. Es hat zudem zugesagt, sich dazu „im Arbeitskreis der Beihilfestellen fachlich auszutauschen, um

eine praktikable und den rechtlichen Anforderungen nachkommende Lösung vorzusehen.“

- 329 Die Feststellungen des Rechnungshofs zu den unterschiedlichen **Regelungen der Aufbewahrungsfristen** der digitalisierten Unterlagen hat das LVwA ebenfalls bestätigt. Die beihilferechtlichen Aufbewahrungsfristen sollen so angepasst werden, dass sowohl dem umfassenden Schutz von Gesundheitsdaten als auch den durch die elektronische Bearbeitung möglichen Synergieeffekten bei langandauernden Behandlungen und Therapieformen Rechnung getragen wird. Dazu habe das LVwA bereits Kontakt mit der Senatsverwaltung für Finanzen aufgenommen, um eine zeitnahe Befassung mit dem Thema zu veranlassen.

12.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 330 Der Rechnungshof erkennt die hohe Belastung des LVwA durch die Vielzahl der Digitalisierungsvorhaben und nicht besetzten IT-Stellen an. Er weist aber darauf hin, dass die Einhaltung der geltenden Rechtsgrundlagen und landesrechtlichen Vorgaben, auch unter dem zeitlichen Druck, unverzichtbar und als ein integraler Bestandteil der digitalen Strategien des LVwA zu betrachten ist. Der Rechnungshof beanstandet daher zusammenfassend, dass das LVwA die geltenden Rechtsgrundlagen und landesrechtlichen Vorgaben und Regelungen nicht ausreichend beachtet hat.
- 331 **Der Rechnungshof erwartet, dass das LVwA**
- die **Landeshaushaltsordnung einhält und ihn über geplante IT-Zahlungsverfahren rechtzeitig unterrichtet sowie vor dem Einsatz neuer oder geänderter IT-Zahlungsverfahren das Einvernehmen mit ihm herstellt,**
 - **verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte rechtzeitig aktualisiert sowie die aus den Risikoanalysen abgeleiteten Maßnahmen priorisiert und zeitnah umsetzt.**

Zudem empfiehlt der Rechnungshof, die Nutzenden bei der Beantragung der Beihilfe per Beihilfe-App in geeigneter Form auf die bestehenden Ausschlusskriterien hinzuweisen.

Von der Senatsverwaltung für Finanzen erwartet der Rechnungshof, dass sie auf die Anpassung und Harmonisierung der geltenden Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen der digitalisierten Unterlagen hinwirkt.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und von privatrechtlichen Unternehmen Berlins

13 Wirtschaftliche Schieflage des Rundfunk Berlin- Brandenburg verlangt konsequente Sparmaßnahmen

Der Rundfunk Berlin-Brandenburg hat bis zum Jahr 2022 deutlich über seine Verhältnisse gewirtschaftet. Das Ausgabeverhalten des Rundfunk Berlin-Brandenburg hat zu einer wirtschaftlichen Schieflage geführt. Zudem ist die Vergütungsstruktur der AT-Beschäftigten unangemessen. Die im Jahr 2023 getroffenen Einsparmaßnahmen reichen nicht aus, um den Rundfunk Berlin-Brandenburg dauerhaft zu stabilisieren. Die Anstalt kann sich nur dann wirtschaftlich erholen, wenn es ihr gelingt, notwendige Einsparungen konsequent umzusetzen und Verwaltungsstrukturen sowie -abläufe deutlich zu verbessern.

13.1 Einleitung

- 332 In einer gemeinsam abgestimmten Prüfung haben der Rechnungshof von Berlin und der Landesrechnungshof Brandenburg ausgewählte Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) geprüft. Die negative wirtschaftliche Entwicklung des RBB der vergangenen Jahre und Berichte zu finanzwirksamen Entscheidungen der bis zum Jahr 2022 amtierenden Geschäftsleitung des RBB boten Anlass zur Prüfung. Der Rechnungshof von Berlin hat u. a. die wirtschaftliche Gesamtsituation des RBB, die Vergabe ausgewählter Beratungsleistungen, die Anbahnung von Kreditgeschäften sowie das Vergütungssystem und Anstellungsverträge leitender Angestellter untersucht. Er hat den RBB insoweit über seine Prüfungsergebnisse unterrichtet und der Intendantin Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme hat der Rechnungshof abschließende Berichte über die Prüfungsergebnisse gefertigt und den Landesparlamenten und den Landesregierungen Berlins und Brandenburgs sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mitgeteilt.³³³

333 vgl. § 37 Medienstaatsvertrag

Dieser Beitrag fasst die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs von Berlin zu diesen Bereichen zusammen. Der Rechnungshof kann im Rahmen des Jahresberichts wesentliche Feststellungen dem Abgeordnetenhaus mitteilen.³³⁴

- 333 Der RBB ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.³³⁵ Die Länder Berlin und Brandenburg errichteten den RBB, um ihre Bevölkerung mit Rundfunk und Telemedien zu versorgen.³³⁶ Der RBB hat das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe des RBB-Staatsvertrags.³³⁷ Dabei unterliegt er der staatlichen Rechtsaufsicht, die in zweijährigem Wechsel durch das zuständige Mitglied der Landesregierung Brandenburg und das zuständige Mitglied des Senats von Berlin ausgeübt wird.³³⁸ Von Dezember 2020 bis November 2022 war die Staatskanzlei des Landes Brandenburg die rechtsaufsichtsführende Stelle über den RBB. Derzeit nimmt der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei die Rechtsaufsicht wahr. Organe des RBB sind der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat sowie der Intendant oder die Intendantin.³³⁹ Der RBB finanziert sich zu rd. 86 % aus Rundfunkbeiträgen, daneben aus Rundfunkwerbung und aus sonstigen Ertragsquellen.³⁴⁰ Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Anstalt ist unzulässig.³⁴¹

13.2 Normative Grundlagen

- 334 Für die Wahrnehmung seines Auftrags gelten für den RBB die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.³⁴² Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips soll die Rundfunkanstalt dazu anhalten, ihre Aufgabe, die Bevölkerung ihres Sendegebiets mit ihren Rundfunkangeboten zu versorgen, mit dem geringstmöglichen finanziellen Aufwand zu erreichen (Sparsamkeitsprinzip). Außerdem soll sie mit den ihr gerade auch zum Zweck der Verbreitung ihrer Angebote zufließenden Rundfunkbeiträgen den größtmöglichen Nutzen erzielen.³⁴³ Daneben prüft der Rechnungshof im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung, ob die Rundfunkanstalt die Vorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung eingehalten hat und ob die Rechnung vollständig und richtig ist.³⁴⁴ Der Prüfungsmaßstab Ordnungsmäßigkeit gebietet eine Richtigkeits- und Rechtmäßigkeitsprü-

334 vgl. § 30 Abs. 1 Satz 4 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg – RBB-Staatsvertrag

335 § 1 Abs. 1 Satz 1 RBB-Staatsvertrag

336 vgl. Präambel des RBB-Staatsvertrags

337 vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 RBB-Staatsvertrag

338 vgl. § 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 RBB-Staatsvertrag

339 vgl. § 12 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

340 vgl. § 24 Abs. 3 Satz 1 RBB-Staatsvertrag

341 § 1 Abs. 2 RBB-Staatsvertrag

342 § 24 Abs. 1 Satz 1 RBB-Staatsvertrag

343 vgl. Binder, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 19 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) Rn. 33

344 vgl. Kremer, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 14a RStV Rn. 16

fung.³⁴⁵ Maßgeblich sind nicht nur haushaltsrechtliche Vorschriften. Finanzwirksame Entscheidungen müssen im Einklang mit der gesamten Rechtsordnung stehen.³⁴⁶

Der RBB gibt sich eine Satzung zur Regelung seiner innerbetrieblichen Verfassung und eine Finanzordnung. Daneben kann er andere Satzungen im Rahmen seiner Aufgaben erlassen.³⁴⁷

13.3 Entwicklung der wirtschaftlichen Gesamtsituation

13.3.1 Aufwands- und Ertragslage

- 335 Unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat der RBB so zu planen, dass die stetige Erfüllung seines Auftrags gesichert ist. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des RBB sind verpflichtet, die zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen wirtschaftlich, das heißt nur im erforderlichen Maße und soweit dem Betriebszweck angemessen, einzusetzen.³⁴⁸

Die Wirtschaftsführung des RBB richtet sich nach der Finanzordnung, einer mittelfristigen Finanzplanung und dem jährlichen Wirtschaftsplan.³⁴⁹ Der jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan dient der Feststellung des Finanzbedarfs des RBB sowie der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Der Finanzbedarf richtet sich nach den zu erfüllenden Aufgaben. Der Wirtschaftsplan ermächtigt den RBB, Ausgaben zu leisten und finanzielle Verpflichtungen einzugehen.³⁵⁰ Der Wirtschaftsplan besteht u. a. aus dem Erfolgsplan.³⁵¹ Dieser enthält alle Erträge und Aufwendungen³⁵² des RBB.³⁵³ Das Ergebnis des Erfolgsplans ist die Differenz aus Erträgen und Aufwendungen. Übersteigen die Aufwendungen die Erträge, führt das zu einem Jahresfehlbetrag. Der Wirtschaftsplan ist jährlich abzurechnen.³⁵⁴

- 336 In den Jahren von 2017 bis 2021 stiegen die Erträge von 462,2 Mio. € um 14 % auf 528,5 Mio. € an. Die Aufwendungen erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 449,3 Mio. € auf 596,9 Mio. € und damit um 33 %. Vom Jahr 2018 an lagen die Aufwendungen über den Erträgen. Daher war das Ergebnis des Erfolgsplans seitdem negativ.

345 vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 100. Ergänzungslief. (Stand: Januar 2023), Art. 114 Rn. 104

346 vgl. Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 91

347 vgl. § 32 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

348 § 2 Satz 1 Finanzordnung

349 § 25 Abs. 2 RBB-Staatsvertrag

350 vgl. § 3 Abs. 1 und 2 Finanzordnung

351 vgl. § 4 Abs. 1 Finanzordnung

352 Erträge sind alle Vermögensmehrungen, Aufwendungen alle Vermögenminderungen.

353 vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 Finanzordnung

354 vgl. § 12 Abs. 1 Finanzordnung

Ansicht 65: Aufwands-, Ertrags- und Ergebnisentwicklung 2017 bis 2021 (in Tsd. €)

	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge gesamt	462.161	474.171	488.877	493.604	528.516
Beitragserträge	404.867	405.203	422.081	417.681	436.186
Aufwand gesamt	449.303	541.688	560.311	572.855	596.935
Personalaufwand	106.748	181.065	206.081	199.652	205.223
Aufwand ohne Personal	342.555	360.623	354.230	373.203	391.712
Ergebnis Erfolgsplan	12.858	-67.517	-71.434	-79.251	-68.419

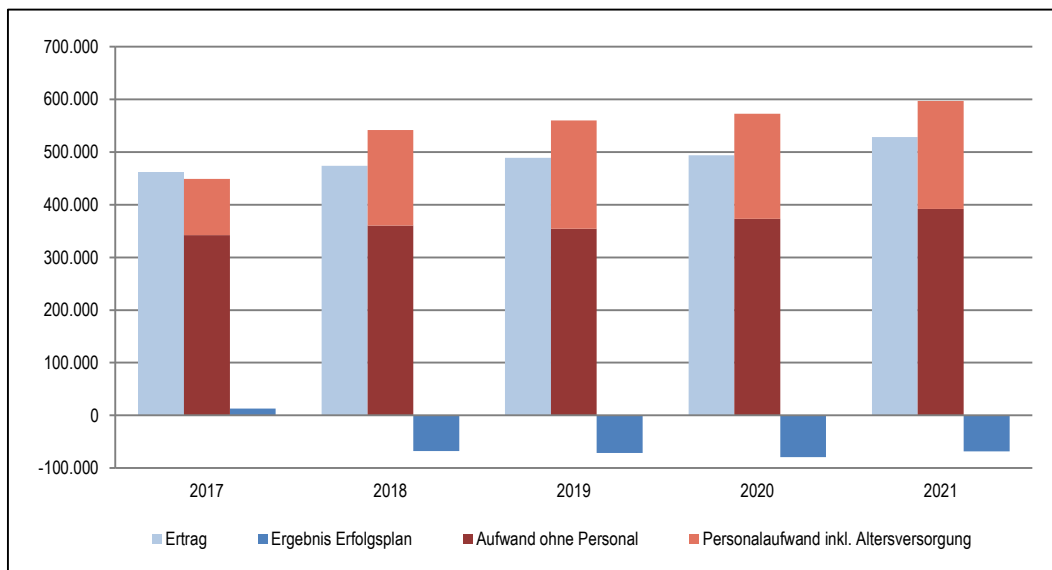
Quelle: Darstellung Rechnungshof – Abrechnung Wirtschaftspläne 2017 bis 2021

Im Zuge der Umstellung von dem Gebühren- auf das Beitragsmodell zum 1. Januar 2013 stellten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Rundfunkbeiträge in eine Rücklage ein, die den von der KEF im 19. Bericht für die Periode 2013 bis 2016 festgestellten Finanzbedarf überstiegen. Diese sogenannte Beitragsrücklage sollte dem RBB als Sicherheitsreserve dienen, um künftige Preissteigerungen ganz oder teilweise auszugleichen. Die Mittel aus der Beitragsrücklage standen dem RBB zur Deckung seines Finanzbedarfs in der Beitragsperiode der Jahre 2017 bis 2020 zur Verfügung. Er plante zunächst, die Mittel strategisch für besondere Vorhaben zu verwenden, die möglichst keine dauerhaften und strukturellen Maßnahmen darstellten. Der RBB setzte dieses Vorhaben nicht um. Die Mittel flossen sowohl in besondere Vorhaben als auch in den Regeletat. Die Beitragsrücklage belief sich auf rd. 167 Mio. €. In den Jahren 2017 bis 2020 erwirtschaftete der RBB insgesamt einen Jahresfehlbetrag von rd. -205 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Beitragsrücklage ergibt sich für diesen Zeitraum ein Defizit von rd. 38 Mio. €.

Der RBB plante für die unterschiedlichen Unternehmensbereiche einmalige sowie mehrjährige Mehrbedarfe. Hierzu gehörten etwa Mehrausgaben in Zusammenhang mit der freiwilligen Übernahme des ARD-Vorsitzes von rd. 11 Mio. €, höhere Aufwendungen der Intendanz für zusätzliche Marketingmaßnahmen von rd. 1,1 Mio. €, Zusatzbedarfe im Programm für das Mittagmagazin von jährlich 2,8 Mio. € und einzelne Sonderprojekte wie Dachlounge, Konferenzraum oder Mitarbeiterversorgung von insgesamt rd. 3,8 Mio. €. Hingegen ließ er einzelne Risikopositionen in der Wirtschaftsplanung und der mittelfristigen Finanzplanung unberücksichtigt. Hierzu gehörten z. B. höhere Projektvolumina für das Bauvorhaben eines Digitalen Medienhauses in Millionenhöhe oder Kosten für Sicherheitsdienste von jährlich 350.000 € für die Dachlounge.

Seit dem Jahr 2017 beschloss der RBB in finanzstrategischen Klausuren diverse Einsparmaßnahmen. Diese umfassten im Wesentlichen pauschale Kürzungen des Sach- und Programmaufwands sowie des Investitionsetats. Diese Maßnahmen setzte der RBB nicht vollständig um.

- 337 Ab dem Jahr 2018 haben die Aufwendungen des RBB deutlich über den Erträgen gelegen. Durch sein Ausgabeverhalten hat sich der RBB in eine wirtschaftliche Schieflage gebracht.

Ansicht 66: Aufwandsüberschuss und Jahresfehlbeträge ab 2018 (in Tsd. €)

Quelle: Darstellung Rechnungshof – Abrechnung Wirtschaftspläne 2017 bis 2021

Der RBB hat über einen längeren Zeitraum zusätzliche Ausgaben in verschiedenen Bereichen geleistet, obwohl die finanziellen Ressourcen hierfür nicht dauerhaft ausreichen. Hierzu gehörte insbesondere die freiwillige Übernahme des ARD-Vorsitzes mit einem geplanten Mehraufwand von rd. 11 Mio. € für die Jahre 2021 bis 2024. Angesichts der schwierigen finanziellen Lage wäre es geboten gewesen, auf diese finanzielle Belastung zu verzichten. Auch die Mittel der Beitragsrücklage reichten nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu decken. Der RBB hat die Beitragsrücklage nicht entsprechend seiner strategischen Planung verwendet. Diese Mittel fließen somit nicht nur in besondere Vorhaben, sondern auch in den Regeletat. Er hat auch nicht sichergestellt, dass seine Finanzierungsentscheidungen für steigende Programm-, Personal- und Sachaufwendungen auf die Mittel aus der Beitragsrücklage begrenzt sind. Die Funktion der Beitragsrücklage als Sicherheitsreserve hat der RBB so nicht genutzt. Zudem hat er beschlossene Einsparmaßnahmen nicht konsequent umgesetzt und sie durch Genehmigung der Mehrbedarfe konterkariert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB bei der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur unzureichend beachtet hatte. Er hat ferner beanstandet, dass der RBB keine gezielten Maßnahmen eingeleitet hatte, um der negativen Entwicklung entgegenzuwirken. Führt der RBB seine Wirtschaftsführung in der beanstandeten Art und Weise fort, besteht das Risiko, dass er seinen Auftrag nicht stetig aus den zur Verfügung stehenden Einnahmen erfüllen kann.

13.3.2 Liquiditätsentwicklung

- 338 Damit der RBB seinen Auftrag stetig erfüllen kann, muss er im Rahmen der Wirtschaftsplanung und -führung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. T 334 und 335) stets für eine ausreichende Liquidität der Anstalt Sorge tragen. Nur bei ausreichender Liquidität kann der RBB seinen bestehenden Zahlungsverpflichtungen termingerecht und betragsgenau nachkommen. Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung des RBB ist der Wirtschaftsplan, der zur Feststellung des finanziellen Bedarfs des RBB sowie der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel dient. Der Wirtschaftsplan besteht u. a. aus dem Finanzplan, der alle vorhersehbaren Vermögensveränderungen enthält und als Ergebnis die Veränderung der kurzfristigen Zahlungsmittel aufzeigt.³⁵⁵ Darüber hinaus erstellt der RBB eine mittelfristige Finanzplanung, die einen Zeitraum von fünf Jahren umfasst.³⁵⁶ Diese weist u. a. die Entwicklung der Liquidität und der verfügbaren Finanzmittel aus. Die Liquidität entspricht den liquiden Mitteln und ergibt sich aus dem Ergebnis des Finanzplans sowie der Zu- und Abnahme der Beitragsrücklage. Die verfügbaren Finanzmittel ergeben sich aus den liquiden Mitteln, den Finanzanlagen außerhalb der Altersversorgung und dem Bestand der Beitragsrücklagen abzüglich zweckgebundener Rücklagen.
- 339 Der RBB wies in den Jahren 2017 bis 2020 eine positive Liquidität sowie verfügbare Finanzmittel aus. Die verfügbaren Finanzmittel nahmen allerdings seit dem Jahr 2017 kontinuierlich ab. Demgegenüber war die Liquidität vor allem aufgrund der Verwendung der Beitragsrücklage bis zum Jahr 2020 zunächst konstant und sank erst seit dem Jahr 2021. Ab dem Jahr 2024 plante der RBB mit einer negativen Liquidität und einem negativen Finanzmittelbestand.

Ansicht 67: Liquiditätsentwicklung – Ist-Werte bis 2020/Prognose 2021/Plan ab 2022 (in Tsd. €), Stand: 2021

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Liquidität	54.763	59.581	62.338	60.247	10.160	2.138	3.959	-20.893	-75.177
Veränderung gegenüber Vorjahr		4.818	2.757	-2.091	-50.087	-8.022	1.821	-24.852	-54.284
verfügbare Finanzmittel	186.041	126.052	91.737	65.954	34.796	9.625	10.656	-20.893	-75.177
Veränderung gegenüber Vorjahr		-59.989	-34.315	-25.783	-31.158	-25.171	1.031	-31.549	-54.284

Quelle: Darstellung Rechnungshof – Mittelfristige Finanzplanung 2017 bis 2024, Mittelfristige Finanzplanung 2021 bis 2025

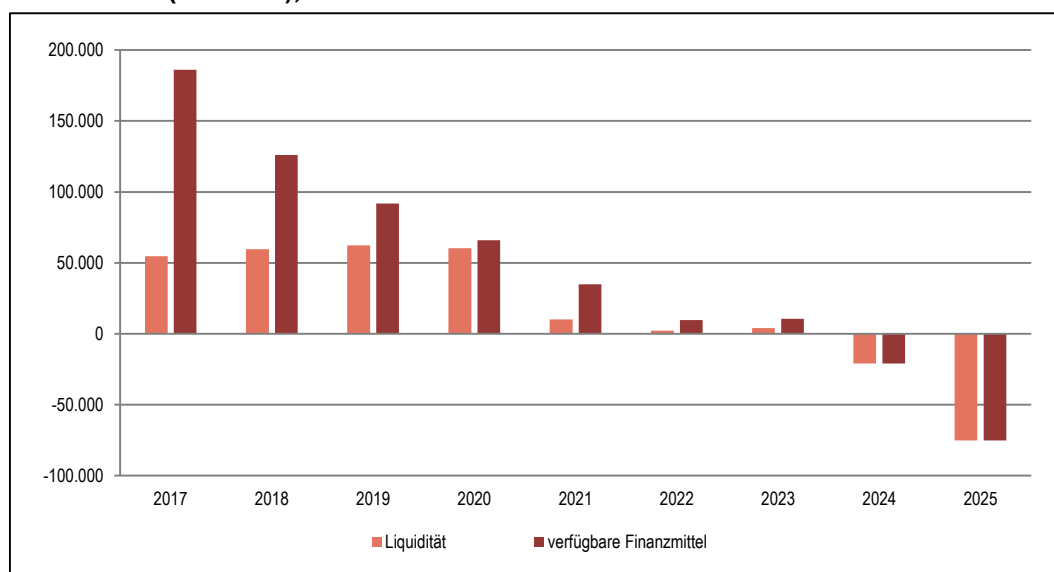
Die Einsparbeschlüsse der finanzstrategischen Klausuren und deren unvollständige Umsetzung (vgl. T 336) wirkten dem sinkenden Finanzmittelbestand nicht entgegen.

355 vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Abs. 1 Finanzordnung

356 vgl. § 25 Abs. 2 RBB-Staatsvertrag und § 13 Abs. 1 Satz 1 Finanzordnung

- 340 Der RBB hat seine verfügbaren Finanzmittel seit dem Jahr 2017 kontinuierlich aufgebraucht. Die Jahresfehlbeträge haben in der Mittelfristigen Finanzplanung zu einer deutlichen Abnahme der liquiden Mittel geführt. Die Einsparmaßnahmen des RBB sind nicht ausreichend gewesen, um die Zahlungsfähigkeit des RBB sicherzustellen. Für die Sicherung der Geschäftstätigkeit hingegen sind die liquiden Mittel maßgeblich. Der RBB ist in seinen Planungen davon ausgegangen, dass die erforderliche Mindestliquidität von 20 Mio. € ab dem Jahr 2022 unterschritten wird. Bei unverändertem Fortgang dieser Entwicklung wäre der RBB ab dem Jahr 2024 nicht mehr zahlungsfähig gewesen. Seinen laufenden Zahlungsverpflichtungen hätte er in diesem Fall nicht mehr nachkommen können.

**Ansicht 68: Entwicklung der Liquidität und der verfügbaren Finanzmittel bis 2025
(in Tsd. €), Stand: 2021**



Quelle: Darstellung Rechnungshof – Mittelfristige Finanzplanung 2017 bis 2024, Mittelfristige Finanzplanung 2021 bis 2025, Ist-Werte bis 2020/Prognose 2021/Plan ab 2022

Die drohende Zahlungsunfähigkeit stellt nicht nur eine Gefährdung der Geschäftstätigkeit des RBB dar, sondern birgt aufgrund der Gewährleistungspflicht der Länder Berlin und Brandenburg auch finanzielle Risiken für die Landeshaushalte. Aus der Gewährleistungspflicht folgt, dass die Länder, die die Rundfunkanstalt tragen, die Zahlungsunfähigkeit der Rundfunkanstalt abzuwenden haben.³⁵⁷ Insofern müssten die Länder Berlin und Brandenburg mit eigenen Mitteln für Verbindlichkeiten des RBB eintreten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB infolge unzureichender Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit das Risiko begründet hat, seinen Zahlungsverpflichtungen zukünftig nicht mehr nachkommen zu können.

357 vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. Oktober 1993 –1 BvL 35/81, BVerfGE 89, S. 144 (154)

13.4 Beratungsleistungen

13.4.1 Regelungslücken für die Beauftragung von Beratungsleistungen

341 Als öffentlicher Auftraggeber³⁵⁸ hat der RBB oberhalb der EU-Schwellenwerte öffentliches Vergaberecht anzuwenden.³⁵⁹ Öffentliche Aufträge sind im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu vergeben.³⁶⁰ Beschaffungen unterhalb der EU-Schwellenwerte kann der RBB nach den Vorgaben der eigenen Beschaffungsordnung durchführen.³⁶¹ Der RBB hat in seiner Beschaffungsordnung geregelt, dass diese für Beschaffungen von Waren und Leistungen im gesamten RBB anzuwenden ist. Dadurch sollen Auftrags- und Vergabeverfahren für alle Geschäftsbereiche einheitlich nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (vgl. T 334) und unter Beachtung des freien Wettbewerbs geregelt werden.³⁶² Bei Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte sieht die Beschaffungsordnung zur Sicherstellung von Wettbewerb die Einholung von Angeboten nach festgelegten Wertgrenzen vor.³⁶³

Der RBB muss das Vier-Augen-Prinzip für rechtsgeschäftliche Erklärungen nach den Vorgaben der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen beachten.³⁶⁴ Die Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips als präventive Kontrolle soll das Risiko für Fehler und Missbrauch reduzieren.

Der Verwaltungsrat hat die Geschäftsführung des Intendanten oder der Intendantin zu überwachen. Rechtsgeschäfte, deren Gegenstände einen Wert von 200.000 € überschreiten, muss der RBB dem Verwaltungsrat zur Zustimmung vorlegen.³⁶⁵

342 Der RBB nahm die Beauftragung von „Rechtsgutachten, Prüfungsaufträgen und Beratungsleistungen“ unterhalb der EU-Schwellenwerte von seiner Beschaffungsordnung aus.³⁶⁶ Zwar erließ der RBB erstmalig zum 1. Oktober 2020 mit der Anlage 4 zur Beschaffungsordnung praxisorientierte Hinweise für einen sachge-

358 vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 13. Dezember 2007 – C-337/06, EuZW 2008, S. 80 ff.

359 vgl. Ganske, Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2022, § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Rn. 108, 109. Ausnahmen bilden Vergaben im Rahmen der Programm-tätigkeit und Inhouse-Geschäfte; vgl. 23. Bericht der KEF, Tz. 594.

360 vgl. § 97 Abs. 1 GWB

361 vgl. 23. Bericht der KEF, Tz. 594

362 vgl. Ziff. 1 Abs. 1 Beschaffungsordnung in der jeweils gültigen Fassung

363 vgl. Ziff. 6.1 Abs. 1 Beschaffungsordnung vom 21. Dezember 2021; Ziff. 6.1 Abs. 1 Nr. 1: Auftragswert von mehr als 10.000 €: Angebotseinholung durch formlose, aber schriftlich dokumentierte gewissenhafte Preisermittlung; Ziff. 6.1 Abs. 1 Nr. 2: (a) mehr als 10.000 € bis 50.000 €: mindestens 2 Angebote; (b) mehr als 50.000 € bis 250.000 €: mindestens 3 Angebote, (c) mehr als 250.000 €: mindestens 5 Angebote

364 vgl. Ziff. 2.1 Abs. 2 Satz 3 Buchst. c) Dienstanweisung zur Regelung von Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen

365 vgl. § 18 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 8 RBB-Staatsvertrag

366 vgl. Ziff. 1 Abs. 2 Nr. 6 Beschaffungsordnung

rechten Einsatz externer Berater. Er forderte hierin aber keinen Wettbewerb. Der Rechnungshof stellte aufgrund der Auswertung von 18 Beschaffungsvorgängen mit ausgezahlten Vergütungen von insgesamt 2,3 Mio. € fest, dass der RBB infolge dieser Regelungslücke in 13 von 18 Fällen Beratungsleistungen ohne Wettbewerb und Preisvergleich beauftragte. Für diese Vorgänge wären bei Anwendung der Beschaffungsordnung Vergleichsangebote einzuholen gewesen. Der RBB wies auch nicht in sonstiger Weise nach, dass die Beauftragung wirtschaftlich war. So überprüfte er nicht, ob Tageshonorarsätze angemessen waren, und nahm keine Markterkundung vor.

Der RBB erteilte bestimmten Funktionstragenden in der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen für rechtsgeschäftliche Erklärungen eine Einzelermächtigung bzw. eine Einzelvollmacht.³⁶⁷ Infolgedessen konnten diese Funktionstragenden Beratungsverträge allein schließen.

Der RBB behandelte mehrere Beschaffungsvorgänge als Einzelrechtsgeschäfte, obwohl diese thematisch als zusammengehörig zu betrachten waren. In der Folge legte der RBB diese nicht dem Verwaltungsrat zur Zustimmung vor.

- 343** Der RBB hat den Wettbewerbsgrundsatz für die Beschaffung von Beratungsleistungen im Unterschwellenbereich nicht gewährleistet. Die generellen Ausnahmeregelungen vom Vier-Augen-Prinzip schränken die Qualitätskontrolle ein. Zudem besteht insbesondere die Gefahr, dass durch das Regelungsdefizit der Präventionsmechanismus für Missbrauch nicht die beabsichtigte Wirkung entfalten kann und die Ordnungsmäßigkeit der Beschaffungsvorgänge nicht gewährleistet ist.

Durch das Vorgehen des RBB, Beschaffungsvorgänge trotz thematischer Zusammenhänge als Einzelrechtsgeschäfte zu betrachten, wurde die Kontrollfunktion des Verwaltungsrats hinsichtlich der Beschaffungsvorgänge erheblich eingeschränkt.

Der Rechnungshof hat schwerwiegende Regelungslücken und -defizite bei RBB-internen Vorgaben zu Beschaffungsvorgängen beanstandet. Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass der RBB infolgedessen Beratungsleistungen nicht im Wettbewerb vergeben und somit das Wirtschaftlichkeitsprinzip missachtet sowie Risiken für die Ordnungsmäßigkeit begründet hatte.

13.4.2 Einhaltung interner Regelungen

- 344** Der RBB ist verpflichtet, bei einem voraussichtlichen Auftragswert oberhalb der EU-Schwellenwerte eine europaweite Ausschreibung durchzuführen. Um dies zu gewährleisten, muss er den Auftragswert sorgfältig schätzen. Er hat dabei zu

³⁶⁷ vgl. Ziff. 2.1 Abs. 2 Satz 3 Buchst. c) und Anlage 1 Ziff. 2.1 Dienstanweisung zur Regelung von Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen

beachten, dass die Schwellenwerte auch als überschritten gelten, wenn innerhalb von vier Jahren das erwartete Umsatzvolumen innerhalb gleichartiger Leistungserbringung RBB-weit die gesetzliche Schwelle überschreitet.³⁶⁸

Um die Wirtschaftlichkeit (vgl. T 334) von Beratungsleistungen zu gewährleisten, muss der RBB vor Beauftragung prüfen und dokumentieren, ob der Einsatz externer Beratung notwendig ist, sowie Handlungsalternativen aufzeigen.³⁶⁹

Aus der Beschaffungsordnung und der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen ergeben sich weitere Vorgaben zur Ordnungsmäßigkeit (vgl. T 334). Der RBB muss die Beratungsleistungen eindeutig beschreiben, die Beratungsverträge eindeutig fassen sowie die Leistungserbringung kontrollieren und steuern. Ferner muss er die Leistung abnehmen und die Abnahme schriftlich erklären.³⁷⁰ Er hat das Vier-Augen-Prinzip und vollständige Leistungsnachweise bei der Zahlungsfreigabe zu gewährleisten. Außerdem muss der RBB auch während der Vertragslaufzeit die Leistungserbringung und die Einhaltung von Fristen überwachen, um rechtzeitig sachgerechte Entscheidungen treffen zu können. Rechtsgeschäftliche Erklärungen müssen grundsätzlich schriftlich erfolgen.³⁷¹

- 345** Der RBB überschritt in zwei von 18 untersuchten Fällen durch RBB-weite Mehrfachbeauftragung den EU-Schwellenwert, ohne eine Ausschreibungspflicht abzuleiten. Er gestaltete in einem weiteren Fall den Auftrag so aus, dass eine EU-weite Ausschreibung nicht erforderlich war. So forderte er in einem Beratungsvertrag für die Unterstützung eines Ausschreibungsverfahrens, die Leistungen als optionale Leistungen zu untergliedern, um im Falle einer möglichen Zuständigkeit des Bereichs Einkauf für diese Beschaffung eine flexible Beauftragung zu ermöglichen. Der Auftragnehmer stellte infolge der geforderten Splittung der Ausschreibung in Segmente wesentlich höhere Kosten in Rechnung. In einem weiteren Fall riet ein externes Beratungsunternehmen dazu, Vorleistungen bei der Berechnung des Auftragswerts nicht einzubeziehen. Der RBB ließ daraufhin anstelle einer EU-weiten Ausschreibung einen beschränkten Wettbewerb zu. Im Ergebnis beauftragte er das Beratungsunternehmen, das bereits zuvor die Leistung erbracht hatte.

Der RBB wies in der Regel nicht nach, ob die Beratung notwendig war und Handlungsalternativen bestanden. Er beauftragte Beratungsleistungen für Aufgaben, für die er grundsätzlich eigenes Personal und Expertise bereithielt. Hierzu gehörten z. B. die Erstellung und Implementierung von Leitbildern, die Ausschreibung und Auswahl von Leitungspositionen, die Überprüfung der Formulierungen der jährlichen Unternehmensziele sowie für Aufgaben einer Vergabestelle.

368 vgl. Ziff. 6.1 Abs. 2 Beschaffungsordnung

369 vgl. Ziff. 3 Abs. 2 und 3 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

370 vgl. Ziff. 3 Abs. 4, 5 und 7 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

371 Ziff. 2.1 Abs. 2 Satz 3 Buchst. f Dienstanweisung zur Regelung von Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen

Der Rechnungshof stellte aufgrund der Auswertung von 18 Beschaffungsvorgängen fest, dass der RBB überwiegend keine Leistungsbeschreibungen erstellte. In mehreren Fällen fehlten auch schriftliche Vereinbarungen mit den Auftragnehmern völlig. Verträge enthielten vielfach keine oder unkonkrete Festlegungen zur Leistungserbringung und Abrechnung. Die Abrechnungen der Auftragnehmer blieben somit mehrfach ebenfalls unkonkret. Auftragnehmer erbrachten Leistungen, ohne dass diese vorher schriftlich beantragt und vom RBB genehmigt waren. Der RBB verlängerte auch Beratungsverträge, obwohl die Leistung bereits erbracht war. In der Regel fehlten schriftliche Erklärungen zur Leistungsabnahme. Für die Zahlungsfreigabe fehlten in mehreren Fällen Nachweise der Vorprüfung im ERP-System.³⁷² Ferner bestand Personenidentität für die beiden geforderten Bestätigungen, wobei der RBB Zahlungen trotz der Verstöße auslöste. Darüber hinaus veranlasste er Zahlungen für Beratungsleistungen ehemaliger Mitarbeitender teilweise entgegen vertraglich festgelegten Verfahren zur Freigabe oder über die Honorarabteilung, wobei Verfahrensvorgaben hierfür fehlten.

- 346** Der RBB hat Auftragswerte nicht sorgfältig ermittelt und EU-weite Ausschreibungen nicht gewährleistet. Das Vorgehen des RBB ist unwirtschaftlich gewesen, da er infolge der Splittung eines Auftrags höhere Kosten tragen musste sowie die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung durch fehlende Vergleichsangebote bzw. fehlenden Wettbewerb nicht sicherstellte.

Der RBB hat zahlreich und wiederholt gegen interne Vorgaben für die Vertragsgestaltung, -kontrolle und Zahlungsfreigabe von Beratungsleistungen verstoßen. Er hat nicht nur fehlerhaft, sondern mehrfach auch unwirtschaftlich gehandelt. Da der RBB Leistungsbeschreibungen in der Regel nicht erstellt hat, fehlte es bereits an der Voraussetzung für wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren. Aufgrund fehlender schriftlicher Vereinbarungen und mangelhafter Vertragsgestaltung ist auch die Leistungskontrolle des RBB erschwert gewesen. Der RBB hat die Abwicklung der Verträge unzureichend überwacht und Fristen für Vertragsanpassungen versäumt. Der RBB hat in mehreren Fällen das Vier-Augen-Prinzip bei Zahlungsfreigabe missachtet. Der Prozess der Kontrolle und Leistungsabnahme ist insgesamt nicht ausreichend transparent gewesen, da die geforderten Erklärungen zur Leistungsabnahme und insbesondere Verfahrensvorgaben für Beratungsleistungen ehemaliger Mitarbeitender fehlten. Der Rechnungshof sieht es insbesondere als Risiko, dass Zahlungen im ERP-System ausgelöst werden konnten, obwohl die Freigaben teilweise nicht formal nach den festgelegten Sollprozessen im System abgeschlossen wurden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB bei der Beauftragung von Beratungsleistungen mehrere interne Regelungen missachtet und hierdurch gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen hatte. Er hat insbesondere die fehlende Prüfung und Dokumentation der Not-

³⁷² Enterprise Resource Planning-System, ein Softwaresystem des RBB

wendigkeit von Beratungsleistungen beanstandet. Außerdem hat der Rechnungshof die Inanspruchnahme externer Beratung für Kernaufgaben der Rundfunkanstalt als unwirtschaftlich beanstandet. Die zahlreichen und wiederkehrenden Verstöße gegen interne Vorgaben für die Vertragsgestaltung, -kontrolle und Zahlungsfreigabe von Beratungsleistungen hat der Rechnungshof als systemische Mängel eingeordnet.

13.4.3 Kontrollmechanismen und Vertragsmanagement

- 347 Um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Ordnungsmäßigkeit (vgl. T 334) zu gewährleisten, muss der RBB wirksame Kontrollmechanismen für Beschaffungsprozesse sicherstellen und die in den internen Regelungen vorgesehenen Kontrollen durchführen.

Die Geschäftsordnung und die Beschaffungsordnung des RBB sehen vor, dass das Justitiariat vor dem Abschluss von Verträgen zu beteiligen ist.³⁷³ Die Einleitung von Beschaffungsvorgängen soll möglichst elektronisch, im Rahmen der vorgesehenen IT-Verfahren erfolgen.³⁷⁴ Um Transparenz über Beratungsergebnisse und -ausgaben zu schaffen, sollen Beratungsleistungen auf einem separaten Konto für Beratungsleistungen gebucht werden.³⁷⁵ Ferner hat der RBB ein zentrales Controlling sowie eine Berichterstattung zum Umfang von Beratungsleistungen zu gewährleisten.³⁷⁶

Der RBB betreibt ein dezentrales Vertragsmanagement. Er muss in Ausführung der Dienstanweisung Informationsmanagement vollständige Beschaffungsvorgänge gewährleisten. Originalunterlagen sind aufzubewahren und müssen bei Bedarf kurzfristig vorgelegt werden können. Grundsätzlich sind Verzeichnisse zu führen, die ein schnelles Auffinden der Verträge sicherstellen.³⁷⁷

- 348 Organisationseinheiten des RBB legten Beratungsverträge in der Regel dem Justitiariat nicht zur Prüfung vor. Wertgrenzen sowie ein Prüfprogramm für die Kontrolle legte der RBB nicht fest. Die Organisationseinheiten verfügten teilweise technisch nicht über die Möglichkeiten, Beschaffungsvorgänge von Beginn an elektronisch abzubilden. Ferner buchte der RBB Beratungsleistungen auf mehrere unterschiedliche Konten. Er führte auch kein zentrales Finanzcontrolling für Beratungsleistungen ein.

Der RBB konnte Informationen zu den beauftragten Beratungsleistungen der Organisationseinheiten teilweise nicht oder nur zeitlich verzögert bereitstellen

373 vgl. § 17 Abs. 2 Geschäftsordnung des RBB, Ziff. 3 Abs. 5 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

374 vgl. Ziff. 4.2 Beschaffungsordnung

375 vgl. Kontenplan des RBB sowie Ziff. 3 Abs. 9 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

376 vgl. Ziff. 3 Abs. 9 der Anlage 4 Beschaffungsordnung

377 vgl. Dienstanweisung Informationsmanagement, Anlage 6, Ziff. 1 Abs. 1 und 2 und Ziff. 3.1 Abs. 1 der Anlage 3

und begründete dies insbesondere mit dem Wechsel oder der Freistellung von Personal. Die Organisationseinheiten des RBB führten in der Regel keine dezentralen Verzeichnisse über Verträge.

- 349 Der RBB hat in der Geschäftsordnung, der Beschaffungsordnung und im Kontenplan nur unzureichende Vorgaben zur Gewährleistung von Transparenz und Kontrolle geregelt. Die bestehenden Vorgaben hat er zudem vielfach missachtet. Aufgrund der uneinheitlichen Buchungspraxis für Beratungsleistungen war die Transparenz zum Umfang von Beratungsleistungen stark eingeschränkt. Da der RBB das in der Beschaffungsordnung vorgesehene zentrale Finanzcontrolling für Beratungsleistungen nicht etabliert hat, besteht das Risiko, dass aufgrund des fehlenden Gesamtüberblicks ein etwaiger Kostenaufwuchs oder Einsparpotenziale nicht oder nicht rechtzeitig erkannt werden. Zudem fordert die Beschaffungsordnung des RBB grundsätzlich IT-Verfahren für Beschaffungsprozesse, jedoch haben nicht alle Organisationseinheiten dies technisch umgesetzt. Dies hat z. B. dazu geführt, dass Beschaffungsvorgänge im persönlichen Ablagebereich von Mitarbeitenden aufbewahrt wurden. Der RBB hatte dadurch nicht jederzeit den Zugriff der Organisation auf die vollständigen Beschaffungsvorgänge.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB Kontrollmechanismen für Beschaffungsprozesse nur unzureichend ausgestaltet und selbst die bestehenden Vorgaben missachtet hat. Er hat gegen das Transparenzgebot und die Vorgaben der Dienstanweisung Informationsmanagement verstoßen. Der Rechnungshof hat auch kritisiert, dass im Bedarfsfall keine aussagekräftigen Daten für Steuerungszwecke der Geschäftsleitung oder für Informationszwecke der Gremien zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass manuelle Prozesse außerhalb des festgelegten Sollkonzepts im ERP-System fehleranfällig sind und missbräuchliche Handlungen ermöglichen. Der Rechnungshof sieht in der derzeitigen Praxis des dezentralen Vertragsmanagements erhebliche Risiken.

13.5 Kreditgeschäfte

13.5.1 Vorbereitung der Gremienentscheidung zur Kreditaufnahme

- 350 Der Zustimmung des Verwaltungsrats bedürfen u. a. die Aufnahme von Anleihen und die Inanspruchnahme von Krediten, soweit sie nicht im Wirtschaftsplan vorgesehen sind.³⁷⁸ Den Gremien des RBB ist bei zustimmungspflichtigen Geschäften so zu berichten, dass sie informiert entscheiden können.
- 351 Der RBB beschloss im Jahr 2019 einen Masterplan für die Liegenschaft an der Masurenallee in Berlin. Der Standort sollte zu einem zukunftsfähigen Medien-

³⁷⁸ vgl. § 18 Abs. 3 Nr. 7 RBB-Staatsvertrag

und Kulturcampus weiterentwickelt werden. „Herz“ der Weiterentwicklung des Standorts und der künftigen Medienarbeit sollte das Digitale Medienhaus mit Büro-, Redaktions- und Senderäumen mit modernsten Arbeits- und Produktionsprozessen werden. Der RBB stoppte das Bauprojekt Digitales Medienhaus Mitte Juli 2022 und beendete es Anfang Dezember 2022 endgültig.

Der RBB-Geschäftsleitung war spätestens seit Mitte Dezember 2021 aus dem vom beauftragten Projektsteuerer erstellten Statusbericht bekannt, dass der Projektsteuerer für das Projekt von einem Kostenumfang von 188,6 Mio. € ausging. Anfang des Jahres 2022 erstellten Beratende für den RBB für Gespräche mit Banken einen Investitionsprospekt. Darin waren zum Kreditbedarf eine Darlehensaufnahme im dritten Quartal 2022 von rd. 30 Mio. € und sukzessive weitere Darlehensaufnahmen ab dem dritten Quartal 2023 von rd. 155 Mio. € angegeben. In dem Beschlussvorschlag für die Gremienentscheidung zur Fremdfinanzierung Anfang März 2022 hieß es u. a., der Verwaltungsrat stimme der Errichtung des Gebäudes bis zu einer Gesamtsumme für den Generalunternehmer von 125 Mio. € zu und genehmige, entsprechende Kreditgespräche aufzunehmen. Außerdem sollte das Gremium den RBB ermächtigen, in einer ersten Stufe einen Kreditvertrag von 31 Mio. € zu schließen. In einer Entwurfsfassung dieses Beschlussvorschlags von Ende Februar 2022 hatte der RBB noch eine Kreditaufnahme von maximal 185 Mio. € genannt. Der RBB änderte den Beschlusstext kurz darauf so, dass von einer Gesamtsumme für den Bau des Gebäudes von 125 Mio. € und einer entsprechenden Kreditaufnahme die Rede war. Die Beschlussvorlage enthielt weder eine Darstellung der bisherigen Kostenentwicklung noch der belastbar geschätzten Gesamtkosten des Projekts.

- 352 Der RBB hat das Gremium Verwaltungsrat nicht über den tatsächlichen Kreditbedarf von 185 Mio. € informiert. Die Nennung der Gesamtsumme für den Generalunternehmer mit dem direkten Bezug zu der Genehmigung, entsprechende Kreditgespräche aufzunehmen, hat den unzutreffenden Eindruck vermittelt, dass es um einen maximalen Kreditbedarf von 125 Mio. € gehen soll. Dass der RBB bei der Erarbeitung des Beschlussvorschlags den unmissverständlichen Hinweis auf eine Kreditaufnahme von 185 Mio. € gestrichen hat, verdeutlicht, dass er keine Transparenz über die deutlich höheren Gesamtkosten und den Kreditbedarf herstellen wollte. Im Ergebnis konnte das Gremium seiner Überwachungsaufgabe nicht nachkommen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB den Gremien nicht so berichtet hatte, dass sie informiert entscheiden konnten.

13.5.2 Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Kreditaufnahme

- 353 Für den RBB gelten für die Wahrnehmung seines Auftrags die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. T 334). Hierzu gehört, vor finanzwirksa-

men Entscheidungen, wie z. B. Kreditaufnahmen, die voraussichtlichen Folgen zu ermitteln und zu bewerten.

- 354 Der RBB legte vor der zustimmenden Gremienentscheidung Anfang März 2022 (vgl. T 351) keine Modellrechnungen bezogen auf einen Kreditbedarf von 185 Mio. € vor. Nach der Entscheidung Anfang März 2022 berechnete der RBB den jährlichen Kapitaldienst bezogen auf einen Kreditbedarf von 185 Mio. €. Für Zinsen und Tilgungen von zusammen 5 % waren danach nach Fertigstellung des Digitalen Medienhauses ab dem Jahr 2026 jährlich 9,25 Mio. € bei einer Laufzeit von 28 Jahren aufzubringen. In einer Vorlage an die RBB-Geschäftsleitung von Ende Juni 2022 hieß es u. a., die Aufnahme der ersten Fremdkapitaltranche von 31 Mio. € sei erforderlich, um die angespannte Liquiditätssituation zu entlasten; die endgültige Entscheidung zur Projektrealisation werde im August 2023 erfolgen. Der RBB schloss den Kreditvertrag aufgrund des Projektstopps nicht ab.
- 355 Der RBB hat vor der zustimmenden Gremienentscheidung Anfang März 2022 die Folgen einer Kreditaufnahme von 185 Mio. € nicht hinreichend ermittelt und bewertet. Zum einen sind dem RBB die zu erwartenden Zins- und Tilgungszahlungen von jährlich 9,25 Mio. € für den Kreditbedarf von 185 Mio. € erst nach der zustimmenden Gremienentscheidung von Anfang März 2022 bekannt gewesen. Den Kapitaldienst bezogen auf einen Kreditbedarf von 185 Mio. € hätte der RBB vor der Gremienentscheidung Anfang März 2022 ermitteln müssen. Nur so hätte der RBB die wirtschaftlichen Risiken aus der Kreditaufnahme angemessen bewerten können. Zum anderen hat die Realisierung des Bauvorhabens Digitales Medienhaus im Zeitpunkt der Gremienentscheidung Anfang März 2022 unter dem Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung Mitte des Jahres 2023 gestanden. Es hätte – wie Anfang Dezember 2022 geschehen – die Situation eintreten können, dass das Digitale Medienhaus nicht gebaut wird. In diesem Fall hätte der Kredit im Ergebnis keiner Investition, sondern lediglich der Verbesserung der Liquidität gedient. Dass es dem RBB bei der beabsichtigten Aufnahme der ersten Kredittranche darauf angekommen ist, die angespannte Liquiditätssituation zu entlasten, belegt dieses Risiko.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit vor der finanzwirksamen Entscheidung die voraussichtlichen Folgen nicht ausreichend ermittelt und bewertet hatte.

13.6 Vergütungssystem und Anstellungsverträge leitender Angestellter

13.6.1 Gehaltsgefüge

- 356 Der RBB hat seine Aufgaben unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wahrzunehmen (vgl. T 334). Der Rechnungshof hat bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Maßstab die Regelungen

des öffentlichen Dienstes entsprechend herangezogen, weil die Rundfunkanstalten vorrangig aus Beitragsmitteln finanziert werden und ein Insolvenzrisiko nicht besteht. Zudem haben die ARD-Anstalten in ihrer strukturellen Selbstbindung am 16. April 2004 erklärt, sich bei ihren Gehaltsabschlüssen auch weiterhin am finanziellen Volumen der Abschlüsse im öffentlichen Dienst als Obergrenze zu orientieren.³⁷⁹ Wenn die Anstalten der ARD für den der Tarifautonomie unterliegenden Bereich mit eingeschränkter Gestaltungsfreiheit eine solche Selbstverpflichtung eingehen und anerkennen, sollten diese Maßstäbe auch bei sonstigen Personalentscheidungen der Rundfunkanstalt beachtet werden.

- 357** Der RBB vergütet seine fest angestellten Beschäftigten entweder tariflich oder außertariflich. Er vergütet die Intendantin oder den Intendanten, die Mitglieder der Geschäftsleitung (Direktorinnen und Direktoren) sowie weitere Beschäftigte (AT-Beschäftigte) außertariflich. Die Höhe der Vergütung wird einzelvertraglich vereinbart. Die Anzahl der AT-Beschäftigten lag im Prüfungszeitraum der Jahre 2017 bis 2022 jeweils am Ende eines jeden Jahres zwischen 33 bis 38 Mitarbeitenden.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2018 (T 501 bis 539) das Gehaltsgefüge des RBB beanstandet. Insbesondere hatte er das uneinheitliche Tarifwerk des RBB sowie das deutlich höhere Gehaltsniveau gegenüber dem des öffentlichen Dienstes der Länder kritisiert. Seitdem vergrößerte sich die Differenz im Gehaltsniveau durch die zwischenzeitlich stattgefundenen Tarifsteigerungen weiter. Während im öffentlichen Dienst bereits ab dem Jahr 2006 ein neuer Tarifvertrag und im Anschluss eine neue Entgeltordnung mit abgesenkten Entgelten eingeführt wurde, hat der RBB von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Die Gegenüberstellung der Bezahlspannen der Bezüge für ausgewählte leitende tariflich und außertariflich Beschäftigte des öffentlichen Dienstes des Landes Berlin und des RBB ergab einen deutlichen Unterschied zugunsten der Beschäftigten des RBB. Danach übersteigen die Vergütungen im RBB die des öffentlichen Dienstes im Land Berlin um mehr als 3.500 € bis fast 10.000 € monatlich.

- 358** Das Gehaltsgefüge im RBB bedarf dringend der Korrektur. Die Vergütungen der leitenden Beschäftigten sind weder wirtschaftlich noch sparsam.

Der Rechnungshof hat das gegenüber dem öffentlichen Dienst der Länder deutlich höhere Gehaltsgefüge im RBB erneut beanstandet.

³⁷⁹ vgl. A.4 Zusammenfassung der strukturellen Selbstbindungen der ARD, Anlage zum Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8. bis 15. Oktober 2004

13.6.2 Vergütungsstruktur im AT-Bereich

- 359 Der RBB hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. T 334 und 356). An das Arbeitsgebiet von AT-Beschäftigten müssen höhere Anforderungen als an die höchste tarifliche Entgeltgruppe gestellt werden. Bei variablen, also leistungsabhängigen Vergütungsbestandteilen, müssen die dabei zu definierenden Ziele spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein und die tatsächlichen Leistungen abbilden.
- 360 Die vertraglich vereinbarten Grundvergütungen der Direktorinnen und Direktoren bewegten sich in einer Einkommensspanne von 190.000 € bis 200.000 € im Jahr 2017 und von 195.000 € bis 230.000 € im Jahr 2022. Die Spanne der Grundvergütungen der Hauptabteilungsleitungen belief sich im Jahr 2022 auf Werte zwischen rd. 139.000 € und rd. 177.000 €. Die vertraglich vereinbarte Grundvergütung der Intendantin stieg um fast ein Fünftel von 255.000 € im Jahr 2017 auf rd. 303.000 € im Jahr 2022. Die ab September 2022 nachfolgende Intendantin erhielt 295.000 €.

Ab April 2018 erhielten auch die Geschäftsleitung und die Intendantin leistungsbezogene variable Vergütungsbestandteile. Vorher waren diese nur auf die unterhalb der Geschäftsleitung außertariflich Beschäftigten beschränkt. Ziele konnten nicht nur zu 100 %, sondern auch zu 125 % erfüllt werden. Dadurch konnte ein nicht voll erreichtes Ziel mit einem übererfüllten anderen Ziel ausgeglichen und sogar überkompensiert werden. Insgesamt zahlte der RBB variable Bezüge im Zeitraum vom 1. April 2018 bis zum 31. März 2022 (vier Zyklen) an alle AT-Beschäftigten und die Geschäftsleitung einschließlich Intendantin von rd. 2,5 Mio. €. In den vier Zyklen erhielten allein die Geschäftsleitung einschließlich der Intendantin variable Bezüge von rd. 837.000 €. Der Verwaltungsrat entschied am 30. August 2022, künftig variable, leistungsabhängige Vergütungen nicht mehr zu zahlen.

Der Verwaltungsrat beschloss am 27. März 2023 auf Vorlage der Intendantin ein neues AT-Konzept. In den Erläuterungen zu dem neuen Konzept führt der RBB aus, dass er im ARD-Vergleich über einen überproportionalen Anteil an AT-Stellen (RBB: 2,02 %, ARD: 1,46 %) verfügt. Die Zahl der Direktorinnen und Direktoren soll von vier auf zwei verringert werden. Die derzeit 31 AT-Verträge sollen auf 17 reduziert werden, einschließlich der beiden Direktorinnen und Direktoren sowie der Intendantin oder des Intendanten. Eine weitere Halbierung der Zahl ist mittelfristig vorgesehen. Alle derzeit AT-Beschäftigten sollen ein neues Vertragsangebot erhalten, auch die Beschäftigten, die zukünftig nicht vom neuen AT-Konzept erfasst sind. Dieses wird ggf. mit der Zusage einer Zulagenzahlung verbunden, die das bisherige Gehalt bis zum Ablauf des laufenden Vertrages sicherstellen soll.

Es sollen ausschließlich Hauptabteilungsleitungen außertariflich vergütet werden.³⁸⁰ Diese sollen einen Arbeitsvertrag (Grundvertrag) als Tarifbeschäftigte erhalten und die Funktion Hauptabteilungsleitung befristet übertragen bekommen. Während der Funktionsübertragung sollen sie ein Gehalt der höchsten tariflichen Vergütungsgruppe A Stufe 9 des RBB-Gehaltstarifvertrages (rd. 135.000 €), das an Tarifsteigerungen und sonstigen Tarifabschlüssen des RBB teilnimmt, ein Urlaubsgeld von 500 € sowie eine außertarifliche Zulage von monatlich 1.200 € brutto erhalten, mithin jährlich rd. 150.000 €. Regelungen zu Arbeitszeit und Familienzuschlag im RBB-Manteltarifvertrag werden ausgeschlossen.

Zwei stellvertretende Direktorinnen und Direktoren sowie die Chefredakteurin oder der Chefredakteur erhalten eine außertarifliche Zulage von monatlich 2.200 € brutto, mithin jährlich rd. 162.000 €. Der RBB will die außertarifliche Funktionsübertragung und deren Befristung im Tarifvertrag regeln und darüber Verhandlungen mit den Gewerkschaften aufnehmen.

Die Direktorinnen und Direktoren sollen einen Fünfjahres-Dienstvertrag mit einer Vergütung von 195.000 €, mithin 16.250 € monatlich, 30 Tagen Urlaub und einem Anspruch auf Übergangsgeld nach Ausscheiden erhalten.³⁸¹

Zur Vergütung der Intendantin oder des Intendanten trifft das AT-Konzept keine Aussagen.

361 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass der RBB das intransparente Zielvereinbarungssystem der bisherigen Art und die entsprechenden Zahlungen abgeschafft hat. Er bewertet es ferner positiv, dass der RBB die Anzahl der Direktorinnen und Direktoren sowie der AT-Beschäftigten reduzieren wird. Trotzdem sieht der Rechnungshof folgende Probleme weiterhin ungelöst:

- Nach dem AT-Konzept des Jahres 2023 sollen zwar neue Verträge mit den vorgenannten Konditionen geschlossen werden. Jedoch sollen die Bestandskräfte, die eine Vergütung oberhalb von rd. 150.000 € erhalten, die bisherige – höhere – Vergütung durch eine entsprechende Zulagenzahlung weiterhin erhalten. Alle AT-Beschäftigten, deren Jahresgrundvergütung bislang unter dem Fixbetrag lag, profitieren von dem neuen Konzept. Die neuen Jahresvergütungen (rd. 150.000 €) übersteigen die noch zum 1. April 2022 vom Verwaltungsrat für AT-Beschäftigte festgesetzten Beträge um bis zu 12.300 €. Da das AT-Konzept des Jahres 2023 keine ausreichenden Einsparungen erbringen wird, sind weitere Maßnahmen erforderlich.

380 14 Positionen (Stand: 31. Januar 2023, ohne die Gemeinschaftseinrichtungen ARD-Generalsekretariat und ARD-Hauptstadtstudio sowie Informations-Verarbeitungs-Zentrum)

381 Das Übergangsgeld nach Ausscheiden richtet sich nach der Dauer der Beschäftigung und orientiert sich am Abfindungsanspruch eines Arbeitnehmers in Anlehnung an § 1a Kündigungsschutzgesetz.

- Weder die Höhe der zukünftigen Jahresvergütungen von Hauptabteilungsleitungen noch der Umstand, dass AT-Beschäftigte Urlaubsgeld erhalten und an Tarifsteigerungen teilnehmen sollen, ist nachvollziehbar.
- Das nun beschlossene Vergütungssystem sieht keine Bewertung vor. Vor einer Aussage zur Zahl der notwendigen Stellen im AT-Bereich (einschließlich Direktorinnen und Direktoren und Intendantin oder Intendant) hätte eine Untersuchung nach organisationsrechtlichen Standards stehen müssen, die auch die Bewertung und Abstufung dieser Stellen ergeben hätte. Hier bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs einer Korrektur bzw. Ergänzung des AT-Konzeptes. Ohne Bewertung und dementsprechender Abstufung im AT-Bereich ist das AT-Konzept unvollständig.
- Die Vergütungen der Intendantin und der übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung lagen seit Jahren weit über der Vergütung, die der Gesetzgeber Spitzenbeamten und sogar den Mitgliedern der Landesregierung zubilligt. Das war möglich, weil dem RBB weder durch die im Jahr 2004 erklärte Selbstbindung (vgl. T 356) oder durch andere Selbstverpflichtungen noch durch Gesetz, etwa den RBB-Staatsvertrag, oder auf sonstige Weise insoweit Grenzen gesetzt waren und sind. Dieses Regelungsdefizit hat die unverhältnismäßige Nutzung des Beitragsaufkommens für Personalaufwendungen im AT-Bereich möglich gemacht.

Als Lösungsansatz sieht der Rechnungshof eine Gehaltsobergrenze für die Intendantin oder den Intendanten für erforderlich an. Da Rundfunkbeiträge zwar nicht zum staatlichen Haushalt gehören, aber gleichwohl als öffentliche Finanzmittel einzuordnen sind, hat der RBB als Sachwalter der Mittel damit wirtschaftlich und sparsam umzugehen. Die Geltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips soll die Rundfunkanstalt dazu anhalten, ihren Rundfunkauftrag mit dem geringstmöglichen finanziellen Aufwand zu erreichen (Sparsamkeitsprinzip). Der Auftrag des RBB ist gemeinwohlorientiert und er ist keinem mit dem freien Markt vergleichbaren Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Zudem ist der RBB nicht insolvenzfähig. Damit geht ein deutlich geringeres Erfolgs- und ggf. auch Haftungsrisiko der Leitungsebene des RBB gegenüber Geschäftsführungen von Unternehmen der privaten Wirtschaft einher, sodass sich eine Orientierung der Vergütung am Gehaltsgefüge des öffentlichen Dienstes geradezu aufdrängt. Vor diesem Hintergrund kann der Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Intendantin oder des Intendanten einer Rundfunkanstalt nicht als „höherwertiger“ betrachtet werden als jener von Regierungsmitgliedern auf Landesebene. Der Gesetzgeber erachtet für diese Personengruppe eine Besoldung nach B 11 für angemessen (in Berlin ca. 178.000 € brutto jährlich). An dieser sollte sich das Intendantengehalt orientieren.

Der Rechnungshof hält aus vorgenannten Gründen die Orientierung der Vergütung für die Intendantin bzw. den Intendanten an einer Gehaltsobergrenze in Höhe eines Äquivalents zur Besoldungsgruppe B 11 der Besoldungsordnungen Berlins und Brandenburgs für dringend geboten. Daraus ergibt sich, dass die darun-

terliegenden Führungsebenen neu zu bewerten wären. Ein vorübergehendes Ungleichgewicht des Vergütungsgefüges wird dabei bis zum Auslaufen der „Altverträge“ hinzunehmen sein. Das AT-Konzept greift hier wesentlich zu kurz.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Gehälter der Intendantin, der Geschäftsleitung und der übrigen AT-Beschäftigten überhöht sind.

13.6.3 Besetzung von Stellen

362 Aus Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz ergibt sich, dass der RBB Stellen grundsätzlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu besetzen hat (Bestenauslese).³⁸² Freie Stellen sind im Einvernehmen zwischen der Hauptabteilung Personal und dem zuständigen Bereich auszuschreiben und zu besetzen. Grundlage soll eine aussagekräftige Arbeitsplatzbeschreibung des zuständigen Bereichs sein, aus der Art und Umfang der zu erledigenden Aufgaben sowie deren Bewertung hervorgehen.³⁸³ Ergänzend wird auf die Ausführungen in T 356 verwiesen.

363 Der RBB besetzte im geprüften Zeitraum der Jahre 2017 bis 2022 insgesamt 19 AT-Stellen. Davon wurden sechs ausgeschrieben und fünf mit bereits vorhandenen Tarifbeschäftigten besetzt. In acht Fällen unterließ der RBB eine Ausschreibung. Somit schrieb er im Prüfungszeitraum nur rund ein Drittel der zu besetzenden AT-Stellen aus.

364 Der Rechnungshof sieht diese Vorgehensweise des RBB kritisch, da seine Stellen zum öffentlichen Sektor gehören und grundsätzlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu besetzen sind. Die angetroffene Anzahl der tatsächlichen Ausschreibungen wird diesem Anspruch und dem erforderlichen freien Zugang zu den Stellen nicht gerecht. Für Positionen im AT-Bereich sind erhöhte Anforderungen zu stellen. Zur Erweiterung des Bewerberkreises ist eine öffentliche Ausschreibung zwingend geboten, um auch dem Anspruch der Bestenauslese gerecht zu werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB im geprüften Zeitraum nur rund ein Drittel der AT-Stellen ausgeschrieben hatte.

13.6.4 Versorgung

365 Der RBB hat auch bei der Versorgung seiner Beschäftigten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. T 334 und 356).

382 vgl. Landesarbeitsgericht Köln, Urteil vom 16. September 2021 – 6 Sa 160/21, ArbRAktuell 2022, S. 22; Bickenbach, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 63

383 vgl. § 14 Abs. 4 Geschäftsordnung des RBB

- 366** Der RBB veranschlagte im geprüften Zeitraum der Jahre 2017 bis 2022 rd. 50 bis 70 Mio. € jährlich für Aufwendungen der Altersversorgung im Wirtschaftsplan. Dies entsprach ca. 10 % der Gesamtaufwendungen. Die Rundfunkanstalten und somit auch der RBB verfügen für ihre Beschäftigten über eine betriebliche Altersversorgung, die grundsätzlich über Tarifverträge geregelt wird.

Im AT-Bereich vereinbarte der RBB im jeweiligen Dienstvertrag die Anwendung eines Tarifvertrags oder eine Direktzusage, zum Teil auch eine Kombination daraus. Im Prüfungszeitraum vereinbarte er in knapp 30 AT-Verträgen die tariflichen Regelungen des Versorgungstarifvertrages bzw. des Beitragstarifvertrages Altersversorgung. Bei annähernd der Hälfte der Dienstverträge traf der RBB noch zusätzliche Versorgungszusagen und führte zusätzliche Beträge im Wege der Höherversicherung an eine Pensionskasse ab oder erhöhte den sich aus der Rententabelle des Versorgungstarifvertrags ergebenden Rentenbetrag.

In neun AT-Verträgen der Geschäftsleitung vereinbarte der RBB individuelle Versorgungsregelungen („Ruhegeld“) in Form von Direktzusagen. Die Dienstverträge regeln auch die Hinterbliebenenversorgung durch die Zahlung von Sterbe- und Ruhegeld. Die Zahlung des Ruhegeldes beginnt unmittelbar nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses bis zum Eintritt in den Ruhestand sowie bei dauernder Berufs- und Erwerbsunfähigkeit in der im Vertrag genannten Höhe. Ab dem gesetzlichen Renteneintritt besteht weiter Anspruch auf ein lebenslanges Ruhegeld und Hinterbliebenenversorgung. Die Versorgungsansprüche bewegen sich zwischen monatlich rd. 7.500 € und 18.400 €.

- 367** Die zugesagten Versorgungsleistungen für die AT-Beschäftigten haben regelmäßig weit über denen der tariflichen Versorgungsleistungen des RBB gelegen, insbesondere die „Ruhegeldvereinbarungen“ mit der Geschäftsleitung sind überzogen gewesen. Die im Rahmen der Verhandlungen über den einzelnen Dienstvertrag vereinbarten Versorgungszusagen sind nach Art und Umfang nicht nachvollziehbar und verursachen dem RBB langfristig sehr hohe Ausgaben. Da die Rundfunkanstalten eine Versorgungskasse eingerichtet haben, wäre die konsequente Einbeziehung der AT-Beschäftigten darin folgerichtig. Darüber hinaus ist der RBB – ebenso wie bei der Vergütung – auch bei seiner Altersversorgung insbesondere mit seinen Direktzusagen über die Versorgungsregelungen des öffentlichen Dienstes der Länder hinausgegangen. Selbst bei Vereinbarung der tariflichen Regelungen hat der RBB noch darüberhinausgehende Zusagen gegeben. Das Land Berlin gewährt seinen AT-Beschäftigten keine über die für Tarifbeschäftigte übliche Altersversorgung hinausgehenden Leistungen.

Der Rechnungshof hat die hohen Versorgungszusagen gegenüber den AT-Beschäftigten als unangemessen beanstandet.



13.7 Aktuelle Entwicklungen

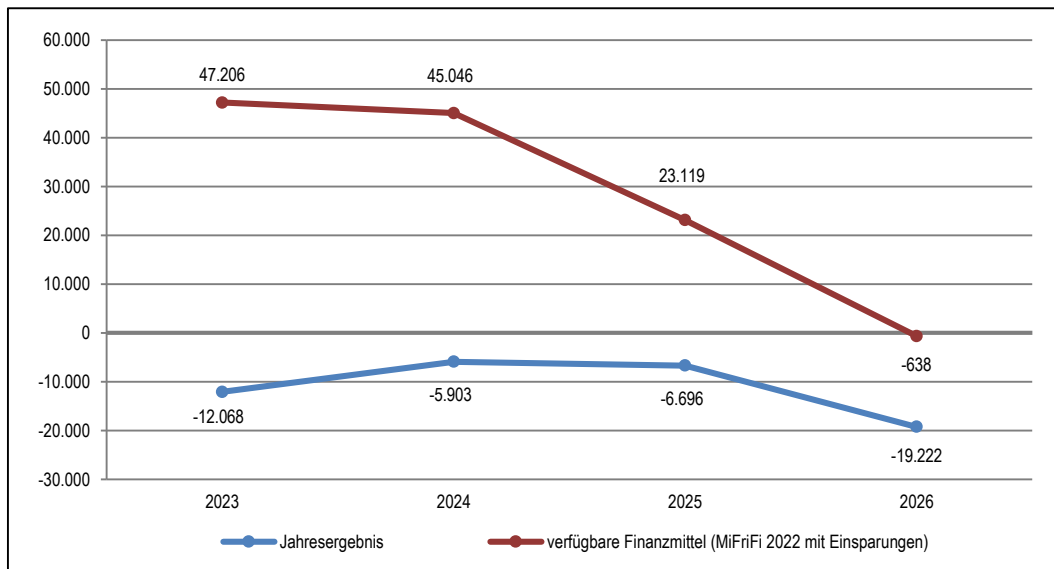
- 368** Der RBB hat seine Aufgaben unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wahrzunehmen. Er hat so zu planen, dass die stetige Erfüllung seines Auftrags gesichert ist (vgl. T 334).
- 369** Um dem Liquiditätsdefizit entgegenzuwirken und eine von der KEF geforderte Rücklage für Beitragsmehrerträge zu erfüllen, hat der RBB für die Jahre 2023 und 2024 Einsparungen von rd. 49,2 Mio. € vorgesehen. Hierzu nahm er bereits pauschale Mittelsperrungen im Wirtschaftsplan für das Jahr 2023 für alle Bereiche vor. Bis Mai 2023 konkretisierte der RBB seine geplanten Einsparmaßnahmen und setzte diese teilweise bereits um. So gab er die Federführung für das Mittagmagazin auf und sparte so 3 Mio. € ein. Ferner plant der RBB, bei Investitionen Einsparungen von 6,4 Mio. € vorzunehmen. Darüber hinaus benannte er Personalstellen, die eingespart werden sollen. Die geplanten Auswirkungen auf die Entwicklung des Jahresergebnisses und der verfügbaren Finanzmittel ist nachfolgend dargestellt.

Ansicht 69: Entwicklung des geplanten Jahresergebnisses und der verfügbaren Finanzmittel bis 2026 (in Tsd. €), Stand: Dezember 2022

	2023			2024			2025			2026	
	MiFriFi 2021	MiFriFi 2022	MiFriFi 2022 mit Einsparungen	MiFriFi 2021	MiFriFi 2022	MiFriFi 2022 mit Einsparungen	MiFriFi 2021	MiFriFi 2022	MiFriFi 2022 mit Einsparungen	MiFriFi 2022	MiFriFi 2022 mit Einsparungen
Jahresergebnis	-5.661	-24.660	-12.068	-31.172	-31.443	-5.903	-31.796	-31.511	-6.696	-43.289	-19.222
verfügbare Finanzmittel	10.656	33.554	47.206	-20.893	3.774	45.046	-75.177	-45.048	23.119	-94.951	-638

Quelle: Darstellung Rechnungshof – Mittelfristige Finanzplanung (MiFriFi) 2021 bis 2025, 2022 bis 2026 und 2022 bis 2026 mit Einsparungen

- 370** Der Rechnungshof erkennt an, dass sich der RBB aktuell um Einsparungen bemüht. Ob der RBB diese umsetzen kann, hängt wesentlich von seiner Ausgabendisziplin ab. In der Vergangenheit hatte der RBB geplante Einsparmaßnahmen vielfach nicht umgesetzt oder durch zusätzliche Mehrbedarfe neutralisiert. Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, dass der RBB in den kommenden Jahren seinen eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortführt. Selbst mit den geplanten Einsparungen wäre der RBB ab dem Jahr 2026 zahlungsunfähig.

Ansicht 70: Entwicklung des geplanten Jahresergebnisses und der verfügbaren Finanzmittel trotz Einsparungen (in Tsd. €), Stand: Dezember 2022

Quelle: Darstellung Rechnungshof – Mittelfristige Finanzplanung (MiFriFi) 2022 bis 2026 mit Einsparungen

Bei einem entsprechend den Planungen unveränderten Rundfunkbeitrag von 18,36 € hat der RBB zwingend sein Ausgabenniveau weiter zu reduzieren. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ansonsten das Risiko besteht, dass der RBB seinen Auftrag nicht mehr erfüllen kann.

13.8 Stellungnahme des RBB

371 Der RBB hat zu den Feststellungen und Erwartungen des Rechnungshofs Stellung genommen.

Hinsichtlich der Feststellungen zur Entwicklung der wirtschaftlichen Gesamtsituation (vgl. T 335 ff.) hat der RBB die Ausführungen des Rechnungshofs bestätigt. Er hat darauf hingewiesen, dass Mittel aus der Beitragsrücklage dem RBB in den Jahren 2017 bis 2020 zusätzlich zur Verfügung standen und vollumfänglich verwendet werden durften. Es sei allerdings problematisch, dass diese Mittel nicht in Sonderausgaben mit Projektcharakter verwendet worden, sondern in den Regelaushalt eingeflossen seien. Die ehemalige Geschäftsleitung habe ignoriert, dass Etaterhöhungen ohne rechtzeitige Gegensteuerung eine Fortwirkung über die Beitragsperiode in den Jahren 2017 bis 2020 hinaus entfalten. Die ab dem Jahr 2017 initiierten finanzstrategischen Klausuren seien nicht genutzt worden, beschlossene Einsparprogramme konsequent umzusetzen oder einzuhalten. Verabschiedete Einsparprogramme seien vielfach bei den jährlichen Wirtschaftsplanungen aufgehoben worden. Die damalige Geschäftsleitung habe es zudem versäumt, dass über den Zeitraum 2017 bis 2020 kontinuierlich gewachsene Aufwandsniveau mit dem Beginn der neuen Beitragsperiode ab dem Jahr 2021 konsequent und nachhaltig abzusenken. Auch habe sie die Forderung der KEF ignoriert, die in der Periode der Jahre 2021 bis 2024 zu erwartenden Beitrags-

mehrerträge einer neuen Rücklage zuzuführen. Stattdessen sollten die erwarteten Mehrerträge in den Regelhaushalt der laufenden Beitragsperiode einfließen.

Der RBB hat betont, dass er der Forderung des Rechnungshofs nach konkreten Sparmaßnahmen sowie der damit verbundenen nachhaltigen Senkung des Ausgabenniveaus uneingeschränkt zustimme und dies bereits zielstrebig umsetze. So seien Einsparungen von 41,3 Mio. € in den Jahren 2023 und 2024 erforderlich, um die in der laufenden Beitragsperiode erwarteten Mehrerträge einer Rücklage zuzuführen. Darüber hinaus seien bereits in den Planungswerken eingepreiste pauschale Einsparsummen von insgesamt 7,9 Mio. € nachträglich mit Maßnahmen hinterlegt worden. Insgesamt seien in den Jahren 2023 und 2024 Einsparmaßnahmen mit insgesamt 49,2 Mio. € umzusetzen. Im Zuge der „Strategischen Weichenstellung“ zum Jahresanfang 2023 habe der RBB seine Wirtschaftsplanung mit Maßnahmen in der erforderlichen Höhe hinterlegt. Die derzeitige Geschäftsleitung befasse sich bereits mit der finanziellen Entwicklung unter verschiedenen Prämissen in der kommenden Beitragsperiode der Jahre 2025 bis 2028. Ziel sei es, die Unternehmensstrategie so auszugestalten, dass das sich hieraus ergebende Ausgabenniveau im Einklang mit den erwarteten Einnahmen stehe, sodass die Zahlungsfähigkeit des RBB bis zum Ende der kommenden Beitragsperiode stets gesichert sei.

- 372** Der RBB hat sich in seiner Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Beratungsleistungen (vgl. T 341 ff.) und Kreditgeschäfte (vgl. T 350 ff.) nicht geäußert.
- 373** Der RBB hat zum Gehaltsgefüge darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht die Tarifgehälter im RBB mit der Vergütung im öffentlichen Dienst nicht gleichzusetzen seien. Er hat zugestanden, dass seine oberen Vergütungsgruppen ab VG C (vergleichbar E 13 TV-L³⁸⁴) deutlich über dem Niveau des TV-L liegen. Zudem würden der VG A wie B vergleichbare Entgeltgruppen im TV-L nicht existieren. Hierbei müsse zudem berücksichtigt werden, „dass die entsprechenden Positionen in diesem Bereich regelmäßig politische Ämter sind und in der Regel nach der Besoldungsordnung für Beamte eingruppiert sind, weshalb diese Ebenen schwer miteinander gleichzusetzen sind.“ Außerdem sei der RBB nicht allein handlungsfähig, da die Gehälter im RBB in Tarifverträgen festgeschrieben seien und somit nicht einseitig geändert werden können. Bei der jeweiligen Anpassung der Gehälter habe sich der RBB (wie die gesamte ARD) generell an den Abschlüssen im öffentlichen Dienst orientiert.
- 374** Die Ausführungen des RBB bestätigen die Beanstandungen des Rechnungshofs zur wirtschaftlichen Gesamtsituation. Der Rechnungshof bewertet die bisherigen Sparankündigungen des RBB positiv. Er sieht es als Aufgabe der neuen Intendantin und der anderen Mitglieder der Geschäftsleitung an, die eingeleiteten Maßnahmen konsequent umzusetzen sowie weiterzuentwickeln. Nur so kann der

³⁸⁴ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

RBB sicherstellen, seinen Auftrag jederzeit zu erfüllen und seinen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.

Die Ausführungen des RBB zu seinem Gehaltsgefüge entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ein Vergleich der vom RBB genannten Vergütungs-/Entgeltgruppen (oberhalb von VG C bzw. E 13 TV-L) mit politischen Ämtern nach der Besoldungsordnung für Beamte fehlt. Auch im öffentlichen Dienst sind vergleichbare administrative Positionen keine politischen Ämter. Zudem ist das Gehaltsniveau beim RBB schon dem Grunde nach höher, sodass die fortlaufende Orientierung an den Tarifabschlüssen des öffentlichen Dienstes den Abstand weiter vergrößert. Ernsthafte Bemühungen, sich in Verhandlungen mit den Gewerkschaften für eine neue Entgeltordnung mit abgesenkten Entgelten einzusetzen, sind beim RBB nicht erkennbar.

13.9 Zusammenfassung und Erwartung

375 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof:

- Der RBB hat bei der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftsführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur unzureichend beachtet.
- Die Aufwendungen des RBB haben seit dem Jahr 2018 deutlich über den Erträgen gelegen. Der Haushalt des RBB ist auch unter Berücksichtigung der Beitragsrücklage defizitär gewesen.
- Der RBB hat keine ausreichenden Maßnahmen eingeleitet, um dem drohenden Liquiditätsengpass entgegenzuwirken.
- Der RBB hat im Zusammenhang mit Beratungsleistungen infolge schwerwiegender Regelungslücken und -defizite bei RBB-internen Vorgaben unwirtschaftlich gehandelt und Risiken für die Ordnungsmäßigkeit von Beschaffungsvorgängen begründet.
- Der RBB hat Rechtsgutachten, Prüfaufträge und Beratungsleistungen vom Geltungsbereich der Beschaffungsordnung ausgenommen und somit bei der Vergabe in einer Vielzahl von Fällen keinen Wettbewerb gewährleistet.
- Der RBB hat Ausnahmeregelungen vom Vier-Augen-Prinzip für einzelne Funktionstragende zugelassen.
- Der RBB hat die Vorlagepflicht für Rechtsgeschäfte an den Verwaltungsrat unzureichend geregelt.
- Der RBB hat die Auftragswerte nicht sorgfältig und umfassend ermittelt, um bei Überschreitung der Schwellenwerte eine EU-weite Ausschreibung zu gewährleisten.
- Der RBB hat unzureichend geprüft, ob Beratereinsätze notwendig sind und ob Handlungsalternativen bestehen.

- Der RBB hat zahlreiche Vorgaben für die Vertragsgestaltung, -kontrolle und Zahlungsfreigabe nicht eingehalten.
- Der RBB hat Kontrollmechanismen für Beratungsleistungen unzureichend ausgestaltet oder angewendet, sodass die Qualitätskontrolle eingeschränkt war und Präventionsmaßnahmen für missbräuchliche Handlungen nicht die beabsichtigte Wirkung erzielen konnten.
- Der RBB hat kein funktionierendes dezentrales Vertragsmanagement gewährleistet.
- Der RBB hat in Vorbereitung einer wichtigen Gremienentscheidung zur Fremdfinanzierung des Digitalen Medienhauses keine Transparenz über den deutlich höheren Kreditbedarf für die Finanzierung des Bauvorhabens hergestellt.
- Der RBB hat bis zu der Gremienentscheidung im März 2022 die finanziellen Folgen nicht hinreichend ermittelt und keine Modellrechnungen für einen Kreditbedarf von 185 Mio. € durchgeführt. Zudem blieb unberücksichtigt, dass das Bauvorhaben Digitales Medienhaus noch nicht endgültig beschlossen war.
- Die Gehälter der Intendantin, der Geschäftsleitung und der übrigen AT-Beschäftigten sind nach wie vor überhöht. Das Gehaltsgefüge des RBB liegt noch immer deutlich über dem des öffentlichen Dienstes der Länder.
- Das neue AT-Konzept enthält keine Aussage hinsichtlich der Notwendigkeit von AT-Positionen sowie deren nachvollziehbare Bewertung.
- Der RBB hat bei der Ausschreibung und Besetzung von Stellen das Prinzip der Bestenauslese missachtet sowie die Dienstverträge nicht einheitlich und transparent gestaltet.
- Die Versorgungszusagen gegenüber den AT-Beschäftigten sind zu hoch.
- Ohne nachhaltige Reduzierung des Ausgabenniveaus besteht das Risiko, dass der RBB zahlungsunfähig wird und er damit seinen Auftrag nicht erfüllen kann.

376 Der Rechnungshof erwartet, dass der RBB

- **eine strikte Etatdisziplin einhält,**
- **mit den zur Verfügung gestellten Mitteln, insbesondere den Rundfunkbeiträgen, sparsamer umgeht,**
- **weitere Einsparmaßnahmen vornimmt, die sein Ausgabenniveau nachhaltig senken und eine jederzeitige Zahlungsfähigkeit sicherstellen, sowie diese konsequent umsetzt,**
- **die Regelungslücken und -defizite in der Beschaffungsordnung, der Dienstanweisung zu Vollmachten und Zeichnungsbefugnissen sowie die Auslegungspraxis des RBB-Staatsvertrags überprüft und überarbeitet,**

- zu Beginn eines Beschaffungsvorgangs Auftragswerte sorgfältig schätzt und bei Überschreitung des Schwellenwertes eine EU-weite Ausschreibung sicherstellt,
- die Notwendigkeit des Beratereinsatzes überprüft und dokumentiert,
- Maßnahmen ergreift, um die Vorgaben für Vertragsgestaltung, -kontrolle und Zahlungsfreigabe künftig einzuhalten,
- die bestehenden Vorgaben und Prozesse für die Sicherstellung von Transparenz und Kontrolle von Beratungsleistungen umfassend überprüft, anpasst sowie sicherstellt, dass Zahlungen nur erfolgen können, wenn die Bestätigungen entsprechend dem Sollkonzept erfolgt sind,
- Maßnahmen ergreift, um das Vertragsmanagement zu verbessern,
- seine Gremien umfassend informiert, damit sie auf dieser Grundlage Entscheidungen treffen können,
- bei finanzwirksamen Entscheidungen die voraussichtlichen Folgen vorab ermittelt und bewertet sowie Kreditverträge erst dann schließt, wenn die Realisierung des Investitionsvorhabens feststeht,
- bei der Bemessung der Gesamtvergütung für die Intendantin bzw. den Intendanten eine Gehaltsobergrenze maximal in Höhe eines Äquivalents zur Besoldungsgruppe B 11 der Besoldungsordnungen Berlins und Brandenburg festlegt,
- seine Gehälter an das Niveau des öffentlichen Sektors angleicht,
- das neue AT-Konzept hinsichtlich der Anzahl und der Bewertung von außertariflichen Beschäftigungsverhältnissen überarbeitet,
- über die vertraglich geschuldete Vergütung hinausgehende Zahlungen künftig unterlässt,
- das Verfahren der Ausschreibung und der Besetzung von Stellen sowie der Abschluss von Dienstverträgen einheitlich und transparent gestaltet,
- künftige Versorgungszusagen nur noch auf der Grundlage der geltenden Versorgungstarifverträge trifft,
- in den kommenden Jahren seinen eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortführt sowie
- sein Ausgabenniveau nachhaltig senkt.

14 Mangelhaftes Informationssicherheits- und Notfallmanagement in Unternehmen und Einrichtungen des Landes Berlin

Unternehmen und Einrichtungen sind in zunehmendem Maße Cyber-Attacken und den daraus resultierenden verschiedensten Risiken ausgesetzt. Dabei kommt dem Informationssicherheits- und dem Notfallmanagement besondere Bedeutung zu. Trotzdem musste der Rechnungshof feststellen, dass das Informationssicherheitsmanagement von dem überwiegenden Teil der geprüften Institutionen nur unvollständig umgesetzt wurde. Das für die Aufgabenwahrnehmung bei einem Ausfall wesentlicher Ressourcen notwendige institutionsbezogene Notfallmanagement fehlte bei diesen vollständig. Damit bestand keine ausreichende Vorsorge, dass die Geschäftsprozesse einer Institution selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden.

14.1 Einleitung

377 Die **Unternehmen und Einrichtungen des Landes Berlin** haben eine besondere Verpflichtung, die Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags zu gewährleisten und sorgsam mit den ihnen anvertrauten Mitteln umzugehen. Sie sind in zunehmendem Maße Cyber-Attacken und den daraus resultierenden verschiedensten Risiken ausgesetzt. Die Erfassung und Analyse von Risiken ist Bestandteil der Aufgaben und Sorgfaltspflichten von Vorständen, Geschäftsleitungen bzw. Präsidien, da ihnen die Verantwortung für eine langfristig gesicherte Aufgabenerfüllung obliegt.

Bei der fortschreitenden Digitalisierung und der aktuellen IT-Sicherheitslage in Deutschland kommt dem **Informationssicherheits- und dem Notfallmanagement** auch in den Unternehmen und Einrichtungen des Landes Berlin eine besondere Bedeutung zu. Die rasante Entwicklung neuer, angepasster Angriffsmethoden und die gezielte Ausnutzung von Software-Schwachstellen führt zu einer ständig steigenden Anzahl von erfolgreichen Cyber-Angriffen und damit zu Sicherheitsvorfällen mit teilweise sehr gravierenden Folgen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat in seinem Bericht zur Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2022 festgestellt, dass sich die bereits zuvor angespannte Lage weiter zuspitzt und die Bedrohung im Cyber-Raum so hoch wie nie ist. Nach dem Bericht zur Informationssicherheit 2022 des Landes Berlin wurden im Jahr 2021 durch das Berlin-CERT (Computer Ereignis und Reaktions-Team) pro Tag mehr als 3 Mio. sicherheitsrelevante Ereignisse erfasst. Das entspricht einer Steigerung von 77,29 % gegenüber den im Vorjahr erfassten Ereignissen von mehr als 1,7 Mio. pro Tag.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen **Jahresberichten** 2013 und 2020 über seine Prüfungsfeststellungen zur IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung und in seinem Jahresberichtsbeitrag 2018 über erhebliche Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung berichtet und grundlegende andauernde Mängel beanstandet.

Aufgrund der Bedrohungslage hat der Rechnungshof im Jahr 2022 im Rahmen einer **Querschnittsprüfung zum Risikomanagement** in ausgewählten Unternehmen und Einrichtungen des Landes Berlin das Informationssicherheits- und das Notfallmanagement geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf ausgewählte Beteiligungsunternehmen, Anstalten des Landes Berlin, Universitäten und Hochschulen (im Folgenden: Hochschulen) sowie Forschungseinrichtungen. Geprüft wurden

- Beteiligungsunternehmen
 - Berliner Stadtgüter GmbH
 - BEHALA – Berliner Hafen- und Lagerhausgesellschaft mbH
 - Messe Berlin GmbH
 - Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH
- Anstalten des öffentlichen Rechts
 - Berliner Verkehrsbetriebe
 - Berliner Wasserbetriebe
 - IT-Dienstleistungszentrum Berlin
- Hochschulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen
 - Freie Universität Berlin
 - Technische Universität Berlin
 - Berliner Hochschule für Technik
 - Alice-Salomon-Hochschule Berlin
 - Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin
 - Zuse-Institut Berlin
 - Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.

378 Der Rechnungshof hat zusammen mit der Prüfungsankündigung einen von ihm erstellten Fragebogen zum Informationssicherheitsmanagement und zum Notfallmanagement versandt. Die Antworten zum Fragebogen und von den Institutionen zusätzlich übersandte Unterlagen wurden vom Rechnungshof aufbereitet, ausgewertet und bewertet. Aufgrund zum Teil unklarer oder widersprüchlicher Aussagen waren hierfür bei fünf Unternehmen und Einrichtungen ergänzende Nachfragen erforderlich.

379 Mit der Prüfung sollten bestehende Mängel und Schwachstellen aufgedeckt werden, um daraus Handlungsempfehlungen und Verbesserungsmöglichkeiten abzuleiten. Es sollte festgestellt werden, ob die Verantwortlichen in den jeweili-

gen Unternehmen und Einrichtungen die für ein funktionsfähiges Informationssicherheitsmanagement wesentlichen Maßnahmen und Prozesse initiiert haben, sie steuern und überwachen. Außerdem sollte aufgezeigt werden, ob ein Notfallmanagement mit dem Ziel, gravierende Risiken für die Institution frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen dagegen zu etablieren, eingerichtet worden ist.

14.2 Prüfungsmaßstab

380 Informationssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung. Um die grundlegenden Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen zu erreichen, müssen **angemessene Informationssicherheitsmanagementsysteme (ISMS)**³⁸⁵ eingerichtet werden. Den Risiken beim Einsatz der Informationstechnik ist zudem durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung zu tragen. Damit dies insgesamt nicht lückenhaft und willkürlich geschieht sowie der Aufwand für Informationssicherheit in einem angemessenen Rahmen bleibt, empfiehlt das BSI ein systematisches und strukturiertes Vorgehen, orientiert an anerkannten Regelwerken wie der Normenfamilie ISO 2700X oder den Standards 200-x und 100-4 sowie dem IT-Grundschutz-Kompendium (GSK) des BSI. Auf diese Empfehlungen beziehen sich auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrem Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement (Stand: Mai 2020)³⁸⁶.

Für den Aufbau, Betrieb und die Weiterentwicklung des Informationssicherheitsmanagementsystems, der zugehörigen Komponenten und Instrumente sowie des Notfallmanagements hat der Rechnungshof in dem von ihm erstellten Fragebogen die Standards 200-x und 100-4 sowie das IT-Grundschutz-Kompendium des BSI als Prüfungsmaßstab zugrunde gelegt. Dieser wurde zugunsten der zu prüfenden Unternehmen und Einrichtungen großzügig angelegt, da diese das Informationssicherheits- und Notfallmanagement nach ihren spezifischen Wirtschaftlichkeits- und Erforderlichkeitsgesichtspunkten zu gestalten haben. Der BSI-Standard 200-1 definiert allgemeine Anforderungen an ein Informationssicherheitsmanagementsystem, ist kompatibel mit der Norm ISO/IEC 27001 und berücksichtigt zudem die in der Norm ISO/IEC 27000 definierten Begriffe sowie die Empfehlungen der Norm ISO/IEC 27002.

Die Informationssicherheit effizient zu managen, ist nicht nur für große Institutionen, sondern auch für kleine und mittlere Behörden und Unternehmen ein wichtiges Thema. Wie ein geeignetes Managementsystem für Informationssicherheit aussieht, hängt von der Größe der Institution ab. „Zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren zählen ein gesunder Menschenverstand, durchdachte organisatorische

385 siehe dazu BSI-Standards 200-1 und 200-2

386 Das Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement wurde neben anderen Berichten und Positionspapieren auf der Homepage des Rechnungshofs veröffentlicht.

Regelungen und zuverlässige, gut informierte Mitarbeiter, die selbstständig und routiniert Sicherheitserfordernisse umsetzen. Die Erstellung und Umsetzung eines wirksamen Sicherheitskonzepts muss deshalb jedoch nicht zwangsläufig unbezahlbar sein und die wirksamsten Maßnahmen können sich als überraschend einfach erweisen“ (Nr. 1.3 BSI-Standard 200-1).

Während der **BSI-Standard 200-1** beschreibt, mit welchen Methoden Informationssicherheit in einer Institution generell initiiert und gesteuert werden kann, bietet der **BSI-Standard 200-2** konkrete Hilfestellungen, wie ein Managementsystem für Informationssicherheit in einer Institution Schritt für Schritt eingeführt werden kann. Ergänzt werden die BSI-Standards durch das **IT-Grundschutz-Kompendium des BSI**, in dessen Fokus die sogenannten IT-Grundschutz-Bausteine (z. B. ISMS: Sicherheitsmanagement und ORP: Organisation und Personal) stehen, die jeweils zu einem Thema alle relevanten Sicherheitsaspekte beleuchten.

Um ein angemessenes und ausreichendes Sicherheitsniveau aufzubauen sowie langfristig aufrechtzuerhalten, muss die oberste Leitungsebene (Leitung) der Unternehmen und Einrichtungen, die für das zielgerichtete und ordnungsgemäße Funktionieren der Institution und damit auch für die Gewährleistung der Informationssicherheit verantwortlich ist, den **Sicherheitsprozess** initiieren, steuern und überwachen. Sie soll dafür sorgen, dass in ihrem Leitungsbereich eigene Kompetenz für Informationssicherheit entsteht, indem sie beispielsweise die Zuständigkeit an eine/-n **Informationssicherheitsbeauftragte/-n** delegiert. Sie soll ein **Informationssicherheitsmanagement-Team** bilden und eine **Leitlinie für Informationssicherheit** in Kraft setzen.

In der Planungsphase des Sicherheitsprozesses sind die Rahmenbedingungen der Institution zu identifizieren und zu analysieren, die **Sicherheitsziele** zu bestimmen und eine **Sicherheitsstrategie** auszuarbeiten, die grundlegende Aussagen darüber enthält, wie die gesetzten Ziele letztlich erreicht werden sollen. Umgesetzt wird die Sicherheitsstrategie mithilfe des **IT-Sicherheitskonzepts** und einer geeigneten Struktur für die **Sicherheitsorganisation**. IT-Sicherheitskonzept und -organisation müssen geplant, umgesetzt und einer **Erfolgskontrolle** unterzogen werden. Bei der Erfolgskontrolle des übergeordneten Sicherheitsprozesses wird regelmäßig auch überprüft, ob sich Rahmenbedingungen (z. B. Gesetze und Vorgaben, Ziele der Institution und des Umfeldes) geändert haben sowie ob sich Sicherheitskonzept und -organisation als wirksam und effizient erwiesen haben. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle müssen konsequent zu angemessenen Korrekturen genutzt werden. Zudem sind der **Schulungs- und Sensibilisierungsbedarf** der Beschäftigten zu Themen der Informationssicherheit zu ermitteln, Schulungen zu konzipieren und deren Realisierung rechtzeitig zu planen.

- 381 Ziel eines **Notfallmanagements** ist es, sicherzustellen, dass wichtige Geschäftsprozesse selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden und die wirtschaftliche Existenz der Institution auch bei einem größeren Schadensereignis gesichert bleibt. Ein angemessenes Notfallmanagement ist sowohl bei kleinen als auch großen Institutionen erforderlich. Im BSI-Standard 100-4, mittlerweile weiterentwickelt zum BSI-Standard 200-4³⁸⁷, wird eine Methodik zur Etablierung und Aufrechterhaltung eines institutionsweiten Notfallmanagements erläutert. Danach ist eine/ein **Notfallbeauftragte/-r** zu bestellen, ein **Notfallmanagement** einzurichten und durch eine **Notfallvorsorge** zu ergänzen sowie ein Notfallkonzept und Notfallhandbücher zu erstellen. Der BSI-Standard 100-4 ist so gefasst, dass die Vorgehensweise von Institutionen beliebiger Art, Größe und Branche genutzt werden kann.³⁸⁸

14.3 Prüfungsergebnisse

- 382 Bei der Prüfung zeigte sich, dass Faktoren wie z. B. die Rechtsform, die Branche und die Größe des Unternehmens bzw. der Einrichtung die Qualität des Informationssicherheitsmanagements und des Notfallmanagements beeinflussen.

Bei **acht geprüften Unternehmen und Einrichtungen** hat der Rechnungshof eine Vielzahl von konzeptionellen und organisatorischen Mängeln festgestellt, die zu einer Prüfungsmittelung führten. Von den geprüften Hochschulen verfügte lediglich eine zumindest über ein Informationssicherheitsmanagement, zu dem sich keine wesentlichen Beanstandungen ergaben. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf diese acht Unternehmen und Einrichtungen. Die für Wissenschaft und Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen, in deren jeweiligen Geschäftsbereich die vorgenannten Unternehmen und Einrichtungen fallen, haben ebenfalls die Prüfungsmittelungen erhalten.

14.3.1 Allgemeine Feststellungen zum Informationssicherheitsmanagement

- 383 Die in die Auswertung einbezogenen Unternehmen und Einrichtungen orientieren sich angabegemäß beim Aufbau des Informationssicherheitsmanagements sowie bei der Auswahl der organisatorischen und technischen Maßnahmen am **IT-Grundschutz des BSI**. Allein eine Einrichtung teilte mit, dass sie sich am Tagesgeschäft und nicht an den BSI-Standards orientiere. Eine Hochschule führte an, dass sie sich zusätzlich an den **Benchmarks des Center for Internet Security** orientiere, und eine weitere, dass sie sich auch an dem **Standard ISO 27001** orientiere. Bisher hat keines dieser Unternehmen bzw. keine dieser Einrichtungen die Konformität seines/ihres Managementsystems für die

387 Bis zur finalen Veröffentlichung des BSI-Standards 200-4 im Mai 2023 war der BSI-Standard 100-4 gültig.

388 Nr. 1.3 BSI-Standard 100-4

Informationssicherheit mit einem **ISO 27001-Zertifikat auf der Basis von IT-Grundschutz** nachgewiesen. Drei Institutionen verwiesen darauf, dass sich das Informationssicherheitsmanagement in der Weiterentwicklung befinde, ein Beteiligungsunternehmen teilte mit, dass es die Zertifizierung anstrebe.

- 384 Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass sich die Unternehmen und Einrichtungen überwiegend für den Aufbau eines Informationssicherheitsmanagementsystems nach dem IT-Grundschutz des BSI entschieden haben und damit für eine strukturierte Herangehensweise an die Informationssicherheit, um ihre Informationen und Systeme effektiv zu schützen und Risiken zu minimieren. Das Vorgehen der Einrichtung, die sich am Tagesgeschäft orientiert, stellt dies nicht sicher.

14.3.2 Leitlinie zur Informationssicherheit

- 385 Die **Leitlinie für die Informationssicherheit** ist ein wichtiges Instrument, um ein angemessenes Sicherheitsniveau in einer Organisation zu erreichen bzw. dieses aufrechtzuerhalten. Nach ISMS.1.A3 GSK muss die Leitung eine Leitlinie verabschieden. Nach Nr. 3.4 BSI-Standard 200-2 soll sie allgemeinverständlich beschreiben, für welche Zwecke, mit welchen Mitteln und mit welchen Strukturen Informationssicherheit innerhalb einer Institution hergestellt werden soll. Sie soll die von der Institution angestrebten Informationssicherheitsziele sowie die verfolgte Sicherheitsstrategie und das angestrebte Sicherheitsniveau beinhalten. Mit der Leitlinie soll auch dokumentiert werden, welche strategische Position die Leitung zur Erreichung der Informationssicherheitsziele auf allen Ebenen der Organisation einnimmt. Alle Beschäftigten sollten daher die Inhalte der Sicherheitsleitlinie kennen und nachvollziehen können.
- 386 Drei der Hochschulen haben jeweils eine Leitlinie für die Informationssicherheit erstellt. In den Leitlinien dieser Einrichtungen übernimmt die Leitung die Verantwortung für die Informationssicherheit, legt deren Stellenwert, die Sicherheitsziele, die wichtigsten Aspekte der Sicherheitsstrategie sowie die Organisationsstruktur für Informationssicherheit fest. Die von den übrigen Unternehmen und Einrichtungen als Leitlinie vorgelegten Dokumente erfüllen die Anforderungen entsprechend BSI-Standard 200-2 nicht. Zwei Institutionen haben die Erstellung einer Leitlinie zur Informationssicherheit lediglich in Aussicht gestellt.
- 387 Der Rechnungshof hat das Fehlen einer Leitlinie für die Informationssicherheit beanstandet. Es ist wichtig, dass die Leitung ihre Zielsetzungen und Erwartungshaltungen durch Bekanntgabe der Sicherheitsleitlinie unterstreicht und den Stellenwert sowie die Bedeutung der Informationssicherheit in der gesamten Institution verdeutlicht. Insbesondere müssen die Sicherheitsziele sowie deren Bezug zu den Zielen und Aufgaben der jeweiligen Einrichtungen eingehend erläutert und beschrieben werden. Es muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass nicht nur bei der Aufgabenerfüllung allgemein, sondern auch bei der Erfüllung der Auf-

gabe „Informationssicherheit“ von jedem Mitarbeitenden ein engagiertes, kooperatives sowie verantwortungsbewusstes Handeln erwartet wird.

14.3.3 Informationssicherheitsmanagementsystem

388 Mit dem BSI-Standard 200-2 stellt das BSI eine Methodik für ein „**effektives Management von Informationssicherheit**“ zur Verfügung. Um zu einem bedarfsgerechten Sicherheitsniveau für alle Geschäftsprozesse, Informationen und auch der IT-Systeme einer Institution zu kommen, ist mehr als das bloße Anschaffen von Virenschutzprogrammen, Firewalls oder Datensicherungssystemen notwendig. Dazu gehört vor allem ein funktionierendes und in die Institution integriertes Sicherheitsmanagementsystem, das die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen, Geschäftsprozessen, Anwendungen und IT-Systemen gewährleisten soll. Gemäß ISMS.1.A6 GSK muss eine geeignete übergreifende Organisationsstruktur vorhanden sein. In einem kontinuierlichen Prozess sind die Strategien und Konzepte des Informationssicherheitsmanagements ständig auf ihre Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit zu überprüfen und bei Bedarf fortzuschreiben. Zur Planung und Durchsetzung eines Sicherheitsprozesses gehören gemäß Nr. 7.2 BSI-Standard 200-1 die Festlegung von Organisationsstrukturen und die Definition von Rollen und Aufgaben. Dabei richtet sich die personelle Ausgestaltung nach der Größe der Institution, den vorhandenen Ressourcen und dem angestrebten Sicherheitsniveau.

389 Drei Hochschulen streben ein Informationssicherheitsmanagementsystem an bzw. haben es zumindest für Teilbereiche eingeführt. Eine dieser Hochschulen hat bereits im Jahr 2014 eine Richtlinie zum Informationssicherheitsmanagement in Kraft gesetzt und angabegemäß ein IT-Sicherheitsmanagement-Team, dem u. a. die dezentralen Informationssicherheitsbeauftragten der Fachbereiche angehören, eingerichtet. Das Informationssicherheitsmanagement einer weiteren Hochschule sollte zum Zeitpunkt der Prüfung weiterentwickelt werden. In deren Hochschulrechenzentrum wurde mit Förderung der Universitätsleitung und des Chief Information Officers an der Einführung eines an der ISO-27001-Norm angelehnten Informationssicherheitsmanagementsystems gearbeitet. Ob eine formale Zertifizierung angestrebt wird, war noch nicht entschieden. Die dritte Hochschule hatte aus Anlass der Einführung von SAP im Jahr 2018 in der zentralen Universitätsverwaltung ein Informationssicherheitsmanagementsystem nach ISO/IEC 27001 initiiert.

Fünf Institutionen haben bisher kein Informationssicherheitsmanagementsystem nach BSI-Standard 200-1 etabliert. Von ihnen streben drei angabegemäß dessen Einführung beispielsweise im Zusammenhang mit der Erstellung einer Informationssicherheitsleitlinie bzw. einer IT-Strategie an.

390 Der Rechnungshof hat das Fehlen eines Informationssicherheitsmanagementsystems beanstandet. Die betroffenen Unternehmen und Einrichtungen haben es

versäumt, eine geeignete, angemessene Organisationsstruktur für die Informationssicherheit aufzubauen. Aufgrund des Versäumnisses waren weder Rollen definiert, denen konkrete Aufgaben zur Erreichung der Sicherheitsziele zugeordnet sind, noch qualifizierte Personen benannt, um diese Rollen zu übernehmen. Zudem waren die Befugnisse und Verantwortlichkeiten beim Informationssicherheitsmanagement sowie die dafür benötigten Ressourcen nicht nachvollziehbar definiert und zugewiesen.

14.3.4 Informationssicherheitsbeauftragte

391 Die/Der **Informationssicherheitsbeauftragte** ist nach Nr. 4.4 BSI-Standard 200-2 zuständig für die Wahrnehmung und Koordination aller Belange der Informationssicherheit innerhalb der Institution. Sie/Er muss gemäß ISMS.1.A4 GSK von der Leitung benannt werden. Die Hauptaufgabe der/des Informationssicherheitsbeauftragten besteht darin, die Leitung bei deren Aufgabenwahrnehmung bezüglich der Informationssicherheit zu beraten und diese innerhalb der Institution voranzutreiben.

392 Vier Institutionen haben Informationssicherheitsbeauftragte bestellt. Eine davon, eine Hochschule, hat angabegemäß zusätzlich zur/zum Informationssicherheitsbeauftragten fünf dezentrale Informationssicherheitsbeauftragte in den Fachbereichen bestellt. Eine Institution hat eine/-n Informationssicherheitsbeauftragte/-n und einen Vertreter mit bis zu 10 % der regulären Arbeitszeit bestellt.

Vier Institutionen haben keine/-n Informationssicherheitsbeauftragte/-n. Eine Hochschule gab an, dass die entsprechende Stelle trotz mehrfacher Ausschreibung bisher nicht besetzt werden konnte. Eine weitere führte aus, dass sie beabsichtigt, die Rolle der/des Informationssicherheitsbeauftragten in Kooperation mit anderen Hochschulen zu besetzen.

393 Aufgrund der wesentlichen Bedeutung der/des Informationssicherheitsbeauftragten sieht der Rechnungshof in dem Fehlen oder der nicht adäquaten Besetzung einer/eines Informationssicherheitsbeauftragten einen großen Mangel, den er beanstandet hat. Darunter leiden insbesondere

- die Steuerung des Informationssicherheitsprozesses,
- die Erstellung des Sicherheitskonzepts, des Notfallvorsorgekonzepts und anderer Teilkonzepte und System-Sicherheitsrichtlinien sowie weiterer Richtlinien und Regelungen zur Informationssicherheit,
- die Realisierung von Sicherheitsmaßnahmen,
- die Koordinierung sicherheitsrelevanter Projekte,
- die Untersuchung von Sicherheitsvorfällen und
- die Koordinierung und Initiierung von Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen zur Informationssicherheit.

14.3.5 IT-Sicherheitskonzepte

- 394 Ein **IT-Sicherheitskonzept** nach Nr. 6 ff. BSI-Standard 200-2 dient zur Umsetzung der Sicherheitsstrategie und beschreibt die geplante Vorgehensweise, um die gesetzten Sicherheitsziele einer Institution zu erreichen. Das Sicherheitskonzept ist das zentrale Dokument im Informationssicherheitsprozess einer Institution. Jede konkrete Sicherheitsmaßnahme muss sich letztlich darauf zurückführen lassen. Die Sicherheitskonzeption ist eine der zentralen Aufgaben des Informationssicherheitsmanagements. Aufbauend auf den Ergebnissen von Strukturanalyse³⁸⁹ und Schutzbedarfsfeststellung³⁹⁰ werden hier die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen identifiziert und im Sicherheitskonzept dokumentiert.
- 395 Die Unternehmen und Einrichtungen legten IT-Sicherheitskonzepte bzw. Dokumente vor, die einen entsprechenden Bezug zur Informationssicherheit haben sollten. Die vorgelegten Dokumente reichten vom Jahr 2019 bis ins Jahr 2012 zurück, wurden überwiegend nicht systematisch aktualisiert, bezogen sich nur auf Teilaspekte der Informationssicherheit oder galten nur für einen Bereich, wie beispielsweise den Rechenzentrumsbetrieb.
- 396 Der Rechnungshof hat entgegen der Auffassung der geprüften Unternehmen und Einrichtungen festgestellt, dass nur die von einer Hochschule vorgelegten Dokumente den Anforderungen an ein IT-Sicherheitskonzept gemäß BSI-Standard 200-2 genügen. Überwiegend sind die vorgelegten Dokumente veraltet und somit inhaltlich zumindest nicht mehr vollständig anwendbar oder auch nicht institutionsweit gültig. Sie wurden zudem nicht oder nicht regelmäßig auf Wirksamkeit und Angemessenheit geprüft und aktualisiert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mangels aktueller und umfassender institutionsbezogener IT-Sicherheitskonzepte in diesen Unternehmen und Einrichtungen eine wesentliche Grundlage für die Gewährleistung eines sicheren und ordnungsgemäßen IT-Einsatzes fehlt. Sie gefährden dadurch nicht nur die eigene Informations- und Kommunikationstechnik, sondern auch die Sicherheit der darin gespeicherten internen und externen Daten.

14.3.6 Prozesse zur Aufrechterhaltung der Informationssicherheit

- 397 Um die Informationssicherheit aufrechtzuerhalten und kontinuierlich zu verbessern, müssen nach Nr. 4 BSI-Standard 200-2 und ISMS.1.A11 GSK nicht nur angemessene Sicherheitsmaßnahmen implementiert und fortlaufend aktualisiert

389 Ziel der Strukturanalyse ist es, diejenigen Objekte zu identifizieren und in ihrem Zusammenwirken zu beschreiben, für die in einem Sicherheitskonzept angemessene Schutzmaßnahmen festgelegt werden müssen.

390 Bei der Schutzbedarfsfeststellung wird zunächst der Schutzbedarf der Geschäftsprozesse bestimmt. Darauf aufbauend wird der Schutzbedarf der Anwendungen, IT-Systeme und aller weiteren Zielobjekte abgeleitet. Eventuelle Abweichungen werden begründet.

werden, sondern auch regelmäßig auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin überprüft werden. Dabei sollte regelmäßig eine Erfolgskontrolle und Bewertung durch die Leitung stattfinden (Managementbewertung). Dazu sind **Prozesse** zu etablieren, mit denen **Umsetzung, Wirksamkeit und Beachtung der Informationssicherheitsmaßnahmen** regelmäßig kontrolliert sowie ggf. erforderliche Maßnahmen eingeleitet werden.

- 398 In einer Hochschule werden die in der Leitlinie zur Informationssicherheit vorgegebenen Maßnahmen und Herangehensweisen regelmäßig von der/dem Informationssicherheitsbeauftragten in Abstimmung mit weiteren Bereichen und einer Arbeitsgruppe zur IT-Sicherheit durchgesehen, besprochen und evaluiert. Weiterhin wird ein Feedback der IT-Beauftragten der Bereiche sowie der Personalvertretungen berücksichtigt. In einer weiteren Hochschule findet angabegemäß ein regelmäßiger hochschulübergreifender Erfahrungsaustausch der Informationssicherheitsbeauftragten auf regionaler und nationaler Ebene sowie die regelmäßige Auswertung von IT-Sicherheitsvorfällen an vergleichbaren Einrichtungen statt mit dem Ziel, Regelungsdefizite oder Fehler frühzeitig zu erkennen und abzustellen. Die übrigen Unternehmen und Einrichtungen haben bislang keine expliziten Prozesse zur Verbesserung des Informationssicherheitsmanagements etabliert. Eine Hochschule führte aus, dass aufgrund der bisher nicht erfolgten Besetzung der Stelle der/des Informationssicherheitsbeauftragten eine regelmäßige Fortschreibung der Konzepte noch nicht erfolge.
- 399 Der Rechnungshof hat das Fehlen der Prozesse zur Aufrechterhaltung der Informationssicherheit beanstandet. Nur durch sie kann die Informationssicherheit, insbesondere die Vollständigkeit und Aktualität der IT-Sicherheitskonzepte und der Sicherheitsmaßnahmen, sichergestellt werden. Zudem sind sie erforderlich, um die Leitung über die Wirksamkeit und Effizienz der ergriffenen Maßnahmen und damit die Gefährdungslage zu informieren.

14.3.7 IT-Sicherheitsschulungen und -unterweisungen

- 400 Die Informationssicherheit betrifft ohne Ausnahme alle Beschäftigten. Jeder Einzelne kann durch sein verantwortungs- und qualitätsbewusstes Handeln Schäden vermeiden und zum Erfolg der ergriffenen Maßnahmen beitragen. Gemäß Nr. 6 BSI-Standard 200-1 und ORP.3 GSK sind daher entsprechende **Schulungen und eine Sensibilisierung für Informationssicherheit der Beschäftigten sowie aller Führungskräfte** eine Grundvoraussetzung für die Informationssicherheit. Um Sicherheitsmaßnahmen wie geplant umsetzen zu können, müssen bei ihnen die erforderlichen Grundlagen vorhanden sein. Dazu gehört insbesondere das Wissen über den Sinn und Zweck von Sicherheitsmaßnahmen sowie die Kenntnisse, wie diese genutzt werden.
- 401 Zwei Hochschulen haben in ihren Antworten ausgeführt, dass sie die Beschäftigten regelmäßig über Bedrohungsszenarien und Gefahren informieren und sensi-

bilisieren. Eine dieser Hochschulen hat zudem einen Grundkurs zu IT-Sicherheit und Datenschutz erarbeitet, welcher allen Beschäftigten sowohl online zur Verfügung steht als auch in Präsenzveranstaltungen durchgeführt wird. Der Kurs wird durch die/den Informationssicherheitsbeauftragte/-n sowie die Mitglieder einer Arbeitsgruppe zur IT-Sicherheit regelmäßig aktualisiert. Die Führungskräfte sind in eigenen Veranstaltungen durch die Leitung auf die Relevanz hingewiesen und zur Entsendung ihrer Mitarbeitenden aufgefordert worden. Einige Bereiche entsenden sämtliche neuen Beschäftigten zu dem Kurs. Die Hochschule strebt an, dies breiter und verbindlicher zu gestalten.

Die übrigen Unternehmen und Einrichtungen teilten mit, dass sie die Beschäftigten in unregelmäßigen Abständen, meistens anlassbezogen, zu aktuellen Themen informieren und sensibilisieren. Überwiegend wiesen sie darauf hin, dass eine Verstetigung der IT-Sicherheitsschulungen angestrebt wird.

- 402 Mangels IT-Sicherheitsschulungen oder -unterweisungen im Sinne des BSI-Standards 200-1 ist in der überwiegenden Mehrheit der Einrichtungen und Unternehmen bislang keine konzipierte, strukturierte und regelmäßige Weiterbildung und Sensibilisierung aller Beschäftigten zu Themen der Informationssicherheit gewährleistet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Das BSI weist in seinem Grundschutzkompendium darauf hin, dass es nicht genügt, Sicherheitsmaßnahmen lediglich anzuordnen. Die Beschäftigten sollten die Bedeutung und den Zweck dieser Maßnahmen kennen, da diese ansonsten im Arbeitsalltag ignoriert werden könnten. Werden Beschäftigte unzureichend zu Informationssicherheitsthemen sensibilisiert, können sie die Sicherheitsziele und die Sicherheitsstrategie der Institution gefährden.

14.3.8 Feststellungen zum Notfallmanagement

- 403 Das **Notfallmanagement gemäß dem zum Zeitpunkt der Prüfung gültigen BSI-Standard 100-4** umfasst, ebenso wie der seit Mai 2023 gültige BSI-Standard 200-4, das geplante und organisierte Vorgehen, um die Widerstandsfähigkeit der (zeit)kritischen Geschäftsprozesse einer Institution nachhaltig zu steigern, auf Schadensereignisse angemessen zu reagieren und um die Geschäftstätigkeit bei Ausfall so schnell wie möglich wieder aufnehmen zu können, um so die Kontinuität des Geschäftsbetriebs sicherzustellen. Ziel des Notfallmanagements ist es, sicherzustellen, dass wichtige Geschäftsprozesse selbst in kritischen Situationen, wie bei einem größeren Schadensereignis, nicht oder nur temporär unterbrochen werden. Eine ganzheitliche Betrachtung ist dabei ausschlaggebend. Es sind alle Aspekte zu betrachten, die zur Fortführung der kritischen Geschäftsprozesse bei Eintritt eines Schadensereignisses erforderlich sind, nicht nur die Ressource Informationstechnik. Mit dem BSI-Standard 100-4, wie auch mit dem BSI-Standard 200-4, wird zudem eine Methodik zur Etablierung und Aufrechterhaltung eines institutionsweiten internen Notfallmanagements aufgezeigt.

- 404 Zum Prüfungszeitpunkt fehlte in allen acht Unternehmen und Einrichtungen ein **umfassendes institutionsbezogenes Notfallmanagement** entsprechend dem BSI-Standard 100-4, welches zumindest alle relevanten IT-Bereiche erfasst. **Notfallkonzepte** lagen überwiegend nicht vor. **Notfallbeauftragte** waren nicht bestellt, **regelmäßige Notfallübungen** fanden nicht statt.
- 405 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Unternehmen und Einrichtungen kein Notfallmanagement etabliert haben, um die Ausfallsicherheit zu erhöhen und sich auf Notfälle und Krisen adäquat vorzubereiten. Damit haben sie es versäumt, sicherzustellen, dass gravierende Risiken frühzeitig genug erkannt werden, um rechtzeitig Maßnahmen dagegen zu ergreifen. Sie haben zudem nicht sichergestellt, dass ihre wichtigen Geschäftsprozesse bei Ausfall schnell wieder aufgenommen werden können.

14.4 Stellungnahmen der Unternehmen und Einrichtungen

- 406 Alle Unternehmen und Einrichtungen haben Stellung zu den vom Rechnungshof übersandten Prüfungsmitteilungen genommen und dabei seine Feststellungen bestätigt.
- 407 Eine Hochschule hat angegeben, dass die zum Zeitpunkt der Prüfung gemachten Angaben im Wesentlichen immer noch der aktuellen Situation entsprächen. Es seien zwar einige Maßnahmen ergriffen worden, die zur Verbesserung der Lage beitragen sollen, die aber bisher noch nicht erfolgreich abgeschlossen wurden. Ein Unternehmen hat mitgeteilt, dass es allen Erwartungen des Rechnungshofs nachkommen werde. Hierzu hätte die Geschäftsführung der Gesellschaft die Zusage des IT-Dienstleistungszentrums Berlin eingeholt, sie bei der schrittweisen bedarfsorientierten Umsetzung zu unterstützen. Die übrigen Institutionen haben in ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs beispielsweise ausgeführt, dass mit der Erstellung oder Aktualisierung erforderlicher Konzepte oder Dokumente zumindest begonnen worden sei. Außerdem seien Maßnahmen und Prozesse zur Einführung eines angemessenen Informationssicherheits- und Notfallmanagements sowie die Benennung von entsprechenden Beauftragten zumindest geplant oder initiiert. Im Ergebnis ihrer Stellungnahmen haben alle Unternehmen und Einrichtungen zugesagt, erforderliche Maßnahmen zur Erhöhung der Informationssicherheit einzuleiten und umzusetzen. Der Rechnungshof bewertet die angekündigten Maßnahmen positiv.

14.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 408 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sechs geprüfte Unternehmen und Einrichtungen eine geeignete Grundlage für die Informationssicherheit geschaffen haben. Bei den übrigen geprüften Unternehmen und Einrichtungen beanstandet der Rechnungshof zusammenfassend, dass sie trotz einer nachhaltig

angespannten Sicherheitslage den Risiken beim Einsatz der Informationstechnik noch nicht ausreichend durch geeignete konzeptionelle, organisatorische Maßnahmen Rechnung tragen.

- 409 **Der Rechnungshof erwartet von den für Wissenschaft und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen, dass sie bei den zu ihrem Geschäftsbe-
reich gehörenden Unternehmen und Einrichtungen auf die Einführung
eines angemessenen Informationssicherheitsmanagements hinwirken.**

**Der Rechnungshof erwartet weiter, dass die Unternehmen und Einrichtun-
gen unverzüglich folgende Maßnahmen zur Beseitigung der im Rahmen der
Prüfung festgestellten Mängel ergreifen:**

- **Die jeweilige Leitung hat eine übergeordnete, verbindliche Leitlinie zur Informationssicherheit zu erlassen, die den Stellenwert der Informationssicherheit, die Sicherheitsziele, die wichtigsten Aspekte der Sicherheitsstrategie und die Organisationsstruktur für Informationssicherheit festlegt. Die Leitlinie ist allen Beschäftigten bekannt zu geben.**
- **Die Unternehmen und Einrichtungen haben ein geeignetes, angemessenes Informationssicherheitsmanagementsystem aufzubauen, um eine Organisationsstruktur für Informationssicherheit zu schaffen, wie sie beispielsweise die Standards und das IT-Grundschutz-Kompendium des BSI beschreiben.**
- **Die Leitungen haben eine/-n Informationssicherheitsbeauftragte/-n zu bestellen, die/der unabhängig für alle Belange der Informationssicherheit zuständig ist und insbesondere diese im Unternehmen und der Einrichtung fördert sowie den Sicherheitsprozess mitsteuert und koordiniert. Zudem ist die/der Informationssicherheitsbeauftragte mit angemessenen Ressourcen auszustatten und insbesondere eine strukturierte, anforderungsgerechte und regelmäßige Fortbildung sicherzustellen.**
- **Veraltete institutionsbezogene IT-Sicherheitskonzepte sind zu aktualisieren sowie nach ihrem Vorliegen unverzüglich umzusetzen und künftig regelmäßig fortzuschreiben.**
- **Die Unternehmen und Einrichtungen haben die Abläufe für IT-Sicherheitsvorfälle einschließlich geeigneter Melde- und Alarmierungswege mit Befugnissen und Verantwortlichkeiten, z. B. gemäß den BSI-Standards 200-2 und 200-4, verbindlich festzulegen sowie zu dokumentieren.**
- **Zur langfristigen Aufrechterhaltung der Informationssicherheit sind nachhaltige Prozesse zu etablieren, mit denen Umsetzung, Beachtung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Informationssicherheitsmaßnahmen regelmäßig überprüft sowie die Einleitung ggf. erforderli-**



cher Maßnahmen, z. B. nach den BSI-Standards, gewährleistet werden.

- Für alle Beschäftigte sind zu Sicherheitsaspekten beim IT-Einsatz strukturierte, z. B. auf der Grundlage des IT-Grundschutz-Kompodiums des BSI konzipierte IT-Sicherheitsschulungen und -unterweisungen regelmäßig durchzuführen.
- Die Unternehmen und Einrichtungen haben zudem ein Notfallmanagement, z. B. gemäß dem BSI-Standard 200-4, einzurichten, ein Notfallkonzept zu erstellen und in Kraft zu setzen sowie ein präventives Notfallvorsorgekonzept und ein umfassendes reaktives Notfallhandbuch zu erarbeiten. Außerdem ist eine/ein Notfallbeauftragte/-r zu bestellen.

Klingen

Schubert

Jank

Finkel

Langeheine

Anlage 1

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2023

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2023 erwartet wird.

Berichtsbeitrag (Textziffern)	Behörde
T 9 bis 59	Senatsverwaltung für Finanzen
T 60 bis 99	Senatsverwaltung für Finanzen
T 100 bis 110	Senatsverwaltung für Finanzen
T 111 bis 145	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei
T 146 bis 173	Senatsverwaltung für Finanzen
T 174 bis 192	Senatsverwaltung für Finanzen, Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Pankow
T 193 bis 234	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Senatsverwaltung für Finanzen
T 235 bis 264	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integra- tion, Vielfalt und Antidiskriminierung
T 265 bis 283	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 284 bis 305	Senatsverwaltung für Finanzen
T 306 bis 331	Senatsverwaltung für Finanzen
T 332 bis 376	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei
T 377 bis 409	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege

Anlage 2

Übersicht zu weiteren vorgelegten Berichten

Der Rechnungshof berichtet und berät auch außerhalb des Jahresberichts. Er gibt nachfolgend eine Übersicht über die Berichterstattung im vergangenen Jahr (seit November 2022).³⁹¹

Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO über die Prüfung der Hauptstadtzulage vom 7. September 2023

Der Beratungsbericht für das Abgeordnetenhaus und den Senat thematisiert die sogenannte Hauptstadtzulage, die seit November 2020 über 90 % der beim Land Berlin Beschäftigten erhalten. Sie beträgt 150 € pro Monat und setzt sich zusammen aus einem steuerfreien Auslagenersatz für ein Firmenticket und dem Differenzbetrag bis 150 €. Die Beschäftigten können auf das Firmenticket verzichten und die volle Zulage als zu versteuernden Geldbetrag beanspruchen. Die Ausgaben für die Hauptstadtzulage sind mit jährlich rd. 250 Mio. € kalkuliert. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist sie zunächst bis einschließlich Oktober 2025 befristet, für Beamtinnen und Beamte gilt die Regelung unbefristet.

Mit der Hauptstadtzulage, deren Erfolg im Jahr 2025 evaluiert werden soll, verbindet das Land Berlin im Wesentlichen drei Ziele:

- Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit bei der Personalgewinnung,
- Bindung des bereits vorhandenen Personals an das Land sowie
- Beitrag zum Klimaschutz durch Anreize zur Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Der Senat hat bereits bei seiner Initiative zur Einführung der Hauptstadtzulage unzureichende Feststellungen zu deren Erforderlichkeit getroffen. Eine begleitende Erfolgskontrolle ist nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof hat aufgrund der erhobenen Datenlage erhebliche Zweifel daran, dass die Hauptstadtzulage einen positiven Effekt auslöst und die mit ihr verfolgten Ziele erreicht werden können. Vielmehr werden Mitnahmeeffekte in hohem Maße begünstigt. Er hat angeregt, unverzüglich Daten zu erheben, die eine Evaluation der Hauptstadtzulage ermöglichen, auf dieser Grundlage die mit ihr verbundenen Ziele weiter zu konkretisieren und die Regelung ggf. zu modifizieren. Der Rechnungshof empfiehlt dringend, eine begleitende Erfolgskontrolle durchzuführen, auf deren Grundlage Senat und Abgeordnetenhaus über den

³⁹¹ Der Rechnungshof stellt Berichte, soweit rechtlich zulässig, auf seiner Internet-Seite zum Abruf bereit (siehe dort unter Veröffentlichungen).

weiteren Umgang mit der Hauptstadtzulage entscheiden können. Vorrangiges Ziel sollte die Schaffung eines attraktiven und den verfassungsrechtlichen Maßstäben entsprechenden „neuen“ Besoldungsgesetzes für das Land Berlin sein.

Abschließende Berichte gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag

Der Rechnungshof hat ferner zu folgenden Prüfungen beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) abschließende Berichte gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag vorgelegt:

- Bericht über die Prüfung der Betätigung der RBB Media GmbH hinsichtlich ihrer Beteiligung an einem Unternehmen für die Wirtschaftsjahre 2016 bis 2019 vom 1. November 2022
- Bericht über die Prüfung der Wirtschaftsführung eines Beteiligungsunternehmens der RBB Media GmbH für die Wirtschaftsjahre 2016 bis 2018 vom 8. November 2022
- Bericht über die Prüfung des Verfahrens und der Abrechnung von Koproduktionen und Kofinanzierungen beim RBB vom 7. Februar 2023
- Bericht über die Prüfung des Nachweises des Anlagevermögens des RBB, insbesondere des Sachanlagevermögens der Geschäftsjahre 2017 bis 2019 vom 7. Februar 2023