

18. Wahlperiode

## **Jahresbericht 2017**

### **des Rechnungshofs von Berlin gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung**

Der Senat von Berlin hat am 27. September 2016 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2015 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 17/3169 bzw. 18/0025). Der Rechnungshof hat diese Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe gemäß Artikel 95 VvB und § 88 LHO geprüft. Der nachstehende Bericht enthält das wesentliche Ergebnis dieser Prüfung (§ 97 LHO). Der Rechnungshof legt ihn dem Abgeordnetenhaus zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und zum Beschluss über einzuleitende Maßnahmen im Rahmen des Entlastungsverfahrens vor (§ 114 LHO).

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere ausgewählte Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu Unternehmen bzw. Geschäftspartnern legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor.

Berlin, 21. Juni 2017

Rechnungshof von Berlin

Claßen-Beblo  
Präsidentin



# Jahresbericht 2017

## **Impressum**

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

neue Adresse ab Juli 2017:  
Alt-Moabit 101 c/d  
10559 Berlin

Telefon: 030 88613-0

Telefax: 030 88613-120

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

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

Druck: Brandenburgische Universitätsdruckerei  
und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH

# **Jahresbericht 2017**

## I.

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

## II.

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

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,  
Vizepräsident Django Peter Schubert und  
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater

am 11. April 2017 beschlossen worden.

## Inhaltsverzeichnis

		T-Nr.	Seite
<b>Allgemeines</b>			
1	Vorbemerkungen	1	9
2	Finanzlage des Landes Berlin	8	11
<b>Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2015</b>			
3	Haushalts- und Vermögensrechnung	39	48
4	Kreditaufnahme	63	61
<b>Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>			
<b>Schwerpunktthema Infrastruktur</b>			
5	Fehlendes systematisches Instandhaltungsmanagement für Schulgebäude in den Bezirken	68	65
6	Versäumnisse bei der Errichtung und erhebliche Mängel bei der Verwaltung des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt	131	95
<b>Querschnittsprüfungen in den Bezirksämtern</b>			
7	Erhebliche systemische Mängel bei der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen in Bezirkshaushaltsplänen	194	121
8	Versäumnisse von acht Bezirksämtern bei der Ausschreibung von Leistungen der Gebäudefeuerversicherung	239	142
<b>Inneres und Sport</b>			
9	Erhebliche Mängel bei der Konsolidierung der IT-Verfahren in der Berliner Verwaltung	259	150
<b>Gesundheit, Pflege und Gleichstellung</b>			
10	Unzureichende Kontrolle der personellen Ausstattung in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen durch die Heimaufsicht des Landesamtes für Gesundheit und Soziales	270	164
11	Über Jahre mangelhafte Förderung der Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz	285	176

	T-Nr.	Seite
<b>Bildung, Jugend und Familie</b>		
12		
Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt in Millionenhöhe bei den Kostenerstattungen an Träger der freien Jugendhilfe für die ergänzende Förderung und Betreuung an Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft	293	182
13		
Haushaltsmittel aus dem Landesprogramm „Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita“ erreichen die Zielgruppe nicht	305	187
14		
Erhebliche Rechtsverstöße bei der Unterbringung unbegleitet eingereister, minderjähriger Flüchtlinge	324	194
<b>Finanzen</b>		
15		
Verspätete Steuereinnahmen in Millionenhöhe durch Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer	341	208
16		
Grundlegende Mängel beim Forderungsmanagement	355	214
<b>Umwelt, Verkehr und Klimaschutz</b>		
17		
Berücksichtigung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben bei der Förderung des Projekts „Öffentliches Fahrrad Berlin“	375	226
<b>Anlagen</b>		
1		
Kurzdarstellung zu den Beiträgen des Jahresberichts 2017 – Vertraulicher Teil –		231
2		
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2017		232

nachrichtlich

**Jahresbericht 2017 – Vertraulicher Teil –**  
(Bemerkungen nach § 97 Abs. 4 LHO, vgl. T 5)

- 1 Erhebliche Mängel bei der vertraglichen Finanzierung von externen Dienstleistern im Bereich Arbeitsmarktförderung
- 2 Mindereinnahmen durch eine mehrjährige Überlassung eines landeseigenen Grundstücks an Dritte ohne Entgelt und Mängel bei einem Grundstücksverkauf
- 3 Unangemessene finanzielle Leistungen an Beschäftigte eines Unternehmens des Landes Berlin



## Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABl.	Amtsblatt für Berlin
AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AV-JAMA	Ausführungsvorschriften über die Gewährung von Jugendhilfe für alleinstehende minderjährige Ausländer
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BezHP	Bezirkshaushaltsplan/Bezirkshaushaltspläne
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPU	Bauplanungsunterlagen
Drs	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
ErgAV § 24 LHO	Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
Haftpflicht- und Eigenschäden- grundsätze	Verwaltungsvorschriften zur Neufassung der Grundsätze für die Regulierung von Haftpflichtansprüchen und Eigenschäden

HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HtR	Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien)
IBBRS	Immobilien- und Baurecht, Rechtsprechung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IT	Informationstechnik
ITDZ-Gesetz	Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin
IT-Organisationsgrundsätze	Verwaltungsvorschriften über die IT-Organisationsgrundsätze in der Berliner Verwaltung
IT-Sicherheitsgrundsätze	Grundsätze zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Konsolidierungshilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
Landesämtererrichtungsgesetz	Gesetz über die Errichtung eines Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin und eines Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
RdB	Rat der Bürgermeister
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
SchKG	Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten (Schwangerschaftskonfliktgesetz)
SchüFöVO	Verordnung über die ergänzende Förderung und Betreuung und die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern (Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung)
SchulG	Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz)

SchwBG	Gesetz zur Regelung des Verfahrens zur Anerkennung von Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz und zur Meldung von Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen (Schwangerenberatungsstellengesetz)
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB V	Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XI	Sozialgesetzbuch – Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIWA	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VvB	Verfassung von Berlin
VV IT-Steuerung	Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung
VV Kassen-ProFiskal	Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in der Landeshauptkasse und den Bezirkskassen bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal
VV KonshilfG	Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
VV Org-ProFiskal	Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WTG	Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen (Wohneteilhabegesetz)
WTG-PersV	Verordnung über Personalanforderungen an Leistungserbringer in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen nach dem Wohneteilhabegesetz (Wohneteilhabe-Personalverordnung)



---

ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)
ZustKat Ord	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG)

## Allgemeines

### 1 Vorbemerkungen

#### 1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen<sup>1</sup> und Betriebe<sup>2</sup> Berlins, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts<sup>3</sup> sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist<sup>4</sup>. 1

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

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

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

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

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit wird untersucht, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln angestrebt und

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

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

3 z. B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Bäder-Betriebe, Investitionsbank Berlin, Hochschulen des Landes Berlin, IT-Dienstleistungszentrum Berlin

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

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 von ihnen aufgegriffen und führen zu Verbesserungen.

## 1.2 Gegenstand des Jahresberichts

- 5 Der Rechnungshof fasst wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO) und der Öffentlichkeit vorstellt. Der Jahresbericht 2017 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2015, 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 2015 (vgl. Drs 17/3169 bzw. 18/0025) sowie
- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere ausgewählte Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu Unternehmen bzw. Geschäftspartnern legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor. Damit wird dem notwendigen Schutz von Geschäftsgeheimnissen sowie der Rechte Dritter Rechnung getragen. Zugleich ermöglicht diese Berichtsform eine umfassende Information des Abgeordnetenhauses über die für das parlamentarische Entlastungsverfahren relevanten Prüfungsergebnisse. Eine Kurzdarstellung zu den Beiträgen des vertraulichen Teils des Jahresberichts ist der Anlage 1 zu entnehmen.

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

Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen fristgerecht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im Regelfall unstrittig. Das Abgeordnetenhaus gibt dem Senat und ggf. den Bezirken vor Beginn der parlamentarischen Beratungen regelmäßig Gelegenheit, zu den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts Stellung zu nehmen. Hierzu wird auf die Anlage 2 hingewiesen. 7

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

## 2 Finanzlage des Landes Berlin

*Die Einnahmesituation des Landes Berlin hat sich konjunkturbedingt weiter verbessert. In den Jahren 2012 bis 2015 wurden Finanzierungsüberschüsse erzielt sowie Schulden von mehr als 3 Mrd. € getilgt. Der Finanzierungsüberschuss 2016 von ca. 1,26 Mrd. € wird nur zu etwa 8 % für die Schuldentilgung verwendet. In der aktuellen Finanzplanung werden für die Jahre 2017 bis 2020 zudem deutlich niedrigere Überschüsse und Nettotilgungen ausgewiesen. Aufgrund des immer noch sehr hohen Schuldenstandes von fast 60 Mrd. € und der damit verbundenen jährlichen Zinslast von rd. 1,4 Mrd. € bleibt die Finanzlage trotz der gegenwärtig günstigen Rahmenbedingungen äußerst angespannt. Es ist deshalb und im Hinblick auf die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse unerlässlich, den Konsolidierungskurs und den Schuldenabbau konsequent fortzusetzen.*

## 2.1 Einleitung

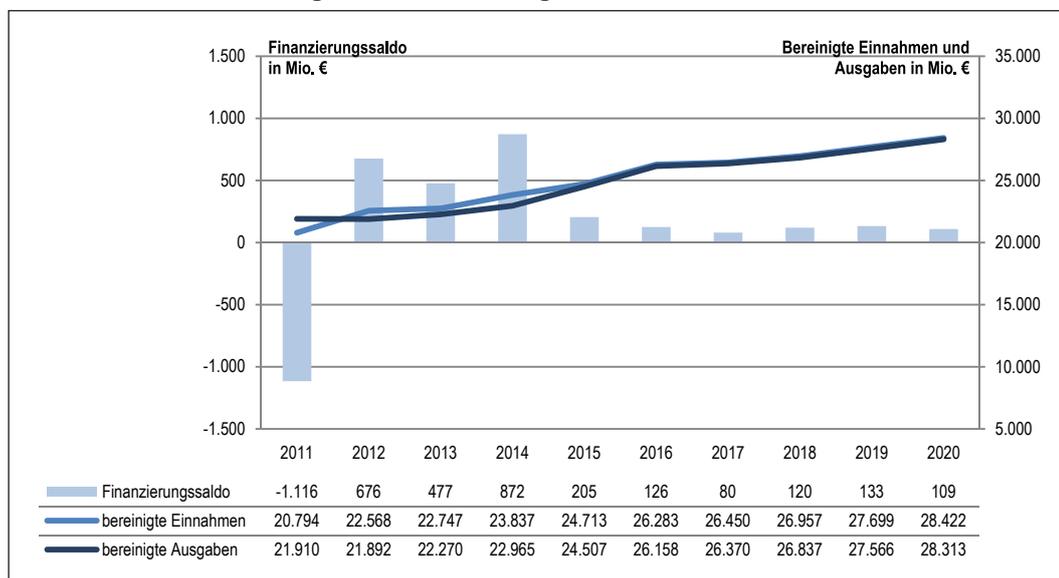
- 8 Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Finanzlage des Landes Berlin. Auf der Grundlage der Haushaltsrechnungen, des aktuellen Haushaltsgesetzes und der aktuellen Finanzplanung zeigt er die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Verschuldung sowie der Finanzierungs- und Primärsalden auf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

## 2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2011 bis 2020 stellt sich wie folgt dar:

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



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und in der Finanzplanung 2016 bis 2020;

2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

1 ab 2015 nach Zuführung an SIWA entsprechend SIWA ErrichtungsG

Während im Jahr 2011 noch ein Finanzierungsdefizit von mehr als 1 Mrd. € bestand, erzielt das Land vom Jahr 2012 an Überschüsse. Im Jahr 2015 wurde der geplante Überschuss von 20 Mio. € mit 205 Mio. € überschritten. Darüber hinaus wurden dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) 195 Mio. € zur Verfügung gestellt (vgl. T 44). Für das Jahr 2016 war ein Überschuss von 80 Mio. € sowie eine Zuführung an das SIWA von 90 Mio. € geplant. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen vom 14. Februar 2017<sup>5</sup> fiel der kalkulatorische Finanzierungsüberschuss vor der Zuführung an das SIWA mit ca. 1.260 Mio. € deutlich höher aus als im Haushaltsplan mit 170 Mio. € vorgesehen. Davon werden dem neu benannten Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA) rd. 1.159 Mio. € zugeführt. Der danach verbleibende tatsächliche Finanzierungsüberschuss von 101 Mio. € wird in die Schuldentilgung fließen. Damit erfüllt das Land seit fünf Jahren die im Grundgesetz festgeschriebene Verpflichtung, nach der die Länder vom Jahr 2020 an ihre Haushalte grundsätzlich ohne Neuverschuldung aufstellen und ausführen müssen. Auch für die Jahre 2017 bis 2020 plant der Senat Finanzierungsüberschüsse, allerdings in eher moderater Höhe (Ansicht 1). Im Eckwertebeschluss des Senats vom 28. Februar 2017 für den Doppelhaushalt 2018/2019 sind auch in den Jahren 2018 und 2019 Finanzierungsüberschüsse von jeweils 80 Mio. € vorgesehen. Dies entspricht lediglich der gesetzlich festgelegten Mindesttilgung und ist angesichts eines Schuldenstandes von noch fast 60 Mrd. € sehr gering.

### 2.3 Finanzpolitische Modelle für die Entwicklung des Haushalts

Beginnend mit der Finanzplanung 2009 bis 2013 bis zur Finanzplanung 2015 bis 2019 hatte der Senat unterschiedliche Szenarien für die Haushaltsentwicklung zugrunde gelegt. Der Rechnungshof hat dies zuletzt im Vorjahresbericht (T 18) beschrieben.

In der Finanzplanung 2016 bis 2020 hat der Senat für das Wachstum der bereinigten Einnahmen und Ausgaben keine festen Steigerungsraten mehr geplant. Er betonte vielmehr, dass Investitionen und eine weitere Konsolidierung gleichermaßen notwendig seien. Daher sollten die Investitionsausgaben nicht mehr – wie in der Vergangenheit – auf einen festen Betrag plafoniert werden, sondern jährlich um 3,5 % wachsen. Ergänzend dazu sollten dem SIWA weiterhin Mittel aus den Haushaltsüberschüssen der einzelnen Jahre für Investitionen zugeführt werden.

Darüber hinaus sah der Senat das Erfordernis von finanziellen Puffern im Haushalt, um auf Konjunkturschwankungen oder andere Risiken reagieren zu können, die den Haushalt nennenswert belasten. Zwar seien Risikopuffer im laufenden Haushalt möglich, indem ein hinreichend großer Abstand zwischen den geplanten Einnah-

<sup>5</sup> Schreiben des Senats vom 14. Februar 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 C)

men und Ausgaben eingeplant wird. Sofern dieser Puffer nicht in Anspruch genommen werde, könne er zur Schuldentilgung genutzt werden. Hierfür müsse aber das Ausgabenniveau abgesenkt oder niedrig gehalten werden, was in Anbetracht der Anforderungen an die wachsende Stadt nicht zielführend sei. Daher sprach sich der Senat dafür aus, eine **Ausgleichsrücklage** zu bilden, die mit einer Zielausstattung von rund einer halben Milliarde € ein hinreichendes Volumen hätte. Diese halbe Milliarde € müsse prozentual jährlich mit einem wachsenden Haushaltsvolumen steigen, um in der Wirkung gleich stark bleiben zu können. Dabei solle die Ausgleichsrücklage konservativ eingesetzt und zudem nach Inanspruchnahme zügig wieder aufgefüllt werden. Um bei Inkrafttreten der Schuldenbremse bereits über eine ausreichende Ausgleichsrücklage zu verfügen, plante der Senat entsprechende Zuführungen in den Jahren 2018 bis 2020. Trotz der erhöhten Investitionsausgaben und der Bildung der Ausgleichsrücklage sollten bis zum Jahr 2020 Finanzierungsüberschüsse erzielt werden (vgl. Eckwerte der Finanzplanung 2016 bis 2020).

Das Gesetz vom 6. Februar 2017 zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt<sup>6</sup> sieht den Aufbau eines Nachhaltigkeitsfonds in dem Sondervermögen im Umfang von bis zu 1 % des Haushaltsvolumens vor. Dies weicht deutlich von der Zielausstattung in der Finanzplanung 2016 bis 2020 ab. Der Senat hat in seinem Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 14. Februar 2017 vorgeschlagen, dass der Nachhaltigkeitsfonds (Ausgleichsrücklage) bereits aus dem Haushaltsüberschuss 2016 mit 290 Mio. € ausgestattet wird.<sup>7</sup> Dem hat der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses in seiner Sitzung am 1. März 2017 zugestimmt.

## 2.4 Neuregelung für die Verwendung von Haushaltsüberschüssen

- 12 Mit dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) vom 17. Dezember 2014<sup>8</sup> wurde eine gesetzliche Regelung für die Verwendung von Haushaltsüberschüssen des jeweiligen Vorjahres und die Schuldentilgung erlassen. Danach waren Überschüsse in Abhängigkeit von deren Gesamthöhe nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel dem Sondervermögen für Investitionen zuzuführen, bei Haushaltsüberschüssen von mindestens 200 Mio. € im Umfang von 50 %. Der verbleibende Teil der Haushaltsüberschüsse war verpflichtend zur Schuldentilgung zu verwenden, bei mindestens 200 Mio. € somit im Umfang von 50 %. Die vom Sondervermögen temporär nicht benötigten Mittel waren einer Rücklage zuzuführen, die dem Haushalt nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes für ein inneres Darlehen zur Verfügung stand.

6 GVBl. S. 215

7 Schreiben des Senats vom 14. Februar 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0256)

8 GVBl. S. 521

Das SIWA ErrichtungsG wurde durch Gesetz vom 6. Februar 2017 mit Wirkung zum 18. Februar 2017 geändert. Das Sondervermögen trägt nunmehr den Namen „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“ (§ 1). Die Verwendung von Haushaltsüberschüssen wurde neu geregelt. Die Höhe des für die Schuldentilgung zu verwendenden Betrages richtet sich nicht mehr nach der Höhe des Haushaltsüberschusses des Vorjahres, sondern das Gesetz sieht hierfür nunmehr einen Tilgungsbetrag von mindestens 80 Mio. € vor (§ 4 Abs. 1). Die nach Abzug der Ausgaben für die Schuldentilgung verbleibenden Mittel werden dem SIWANA zugeführt (§ 4 Abs. 1). Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat am 1. März 2017 einer Zuführung an das SIWANA in Höhe von rd. 1.159 Mio. € und einer Schuldentilgung von 101 Mio. € aus dem Haushaltsüberschuss 2016 zugestimmt. In dem Sondervermögen wird ein Nachhaltigkeitsfonds im Umfang von bis zu 1 % des Haushaltsvolumens aufgebaut (§ 2 Abs. 3). Dieser soll dazu dienen, im Fall konjunktureller Krisen die Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 einhalten zu können, ohne die Ausgaben in unerwünschtem Maße zurückführen zu müssen. Die Mittel im Sondervermögen, die nicht in den Nachhaltigkeitsfonds einfließen, sollen – wie bisher – für Investitionsmaßnahmen in die Infrastruktur des Landes im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt verwendet werden (§ 2 Abs. 1). Nicht verbrauchte Mittel des Sondervermögens verbleiben dort (§ 4a Abs. 1 Satz 2). Die Zuführung an eine Rücklage (bisher § 4 Abs. 3 SIWA ErrichtungsG) ist nicht mehr vorgesehen.

Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses entscheidet auf Vorschlag des Senats darüber,

- welcher Betrag für die Schuldentilgung zu verwenden ist, soweit sie über den Mindestbetrag von 80 Mio. € hinausgehen soll (§ 4 Abs. 1 Satz 2),
- wie hoch die Zuführungen an den und die Entnahmen aus dem Nachhaltigkeitsfonds im Sondervermögen sein sollen (§ 4a Abs. 2),
- wie hoch somit der Anteil der Mittel ist, der für Investitionsmaßnahmen aus dem Sondervermögen verbleibt, und
- für welche Investitionsmaßnahmen die Mittel des Sondervermögens zu verwenden sind (§ 4a Abs. 1 Satz 1).

Durch die Gesetzesänderung vom 6. Februar 2017 wurden die Entscheidungskompetenzen des Hauptausschusses deutlich erweitert. Das Plenum des Abgeordnetenhauses ist dagegen – selbst bei weit in die Zukunft reichenden Maßnahmen wie der Verwendung des Nachhaltigkeitsfonds oder der Festlegung der Höhe der Schuldentilgung – an den entsprechenden Entscheidungen nicht beteiligt.

Mit der weiteren Zuführung von Mitteln zum Sondervermögen und der Bildung eines Nachhaltigkeitsfonds innerhalb des Sondervermögens wird der Umfang der Mittel, die außerhalb des Haushalts zu bewirtschaften sind, deutlich erhöht. Der SIWA-Haushaltsplan 2016 hatte ein Volumen von 691 Mio. € und aus dem vorläufigen Haushaltsüberschuss 2016 ist eine Zuführung von rd. 1.159 Mio. €

vorgesehen. Die Bewirtschaftung erheblicher Mittel in einem Sondervermögen außerhalb des Haushalts beeinträchtigt grundsätzlich den haushalterischen Gesamtüberblick und die Steuerungskraft des Parlaments. Der Senat hat es im Zusammenhang mit der Errichtung des SIWA versäumt, die positiven und negativen Effekte einer Aufgabenerfüllung außerhalb des Haushalts darzustellen und gegeneinander abzuwägen (vgl. T 132 bis 142).

Das Land Berlin hat in den Jahren seit 2012 hohe Haushaltsüberschüsse erzielt und entsprechend hohe Beträge für die Schuldentilgung verwendet. Die jährlichen Tilgungsbeträge beliefen sich dabei auf 196 Mio. € bis 1,2 Mrd. €. Dadurch sank der Schuldenstand seit dem Jahr 2011 um über 3 Mrd. € (vgl. T 13). Da nunmehr gesetzlich nur noch ein Tilgungsbetrag von mindestens 80 Mio. € bestimmt ist, könnte sich der Abbau des Schuldenstandes von ca. 60 Mrd. € (vgl. Ansicht 2) gegenüber den Vorjahren – auch bei hohen Finanzierungsüberschüssen wie im Jahr 2016 – deutlich verlangsamen. Dies hätte bei einem Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus zumindest mittelfristig erhebliche negative Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, hohe Haushaltsüberschüsse auch künftig nicht nur für anerkannt notwendige Investitionen, sondern in relevantem Umfang auch für die Schuldentilgung zu verwenden.

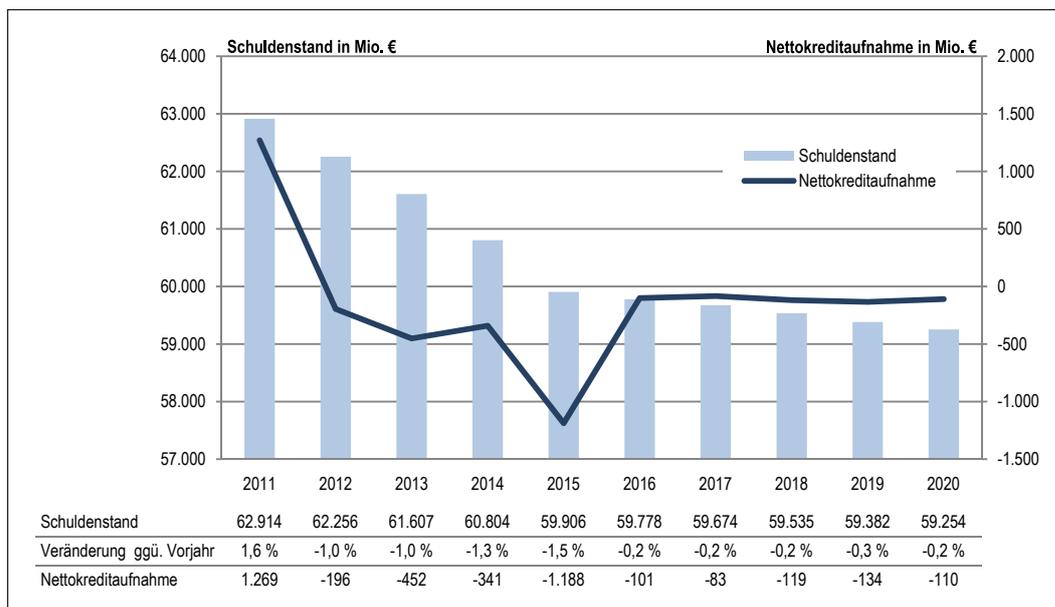
## **2.5 Verschuldungslage**

### **2.5.1 Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin**

- 13 Berlin hat auch im Jahr 2015 seinen Schuldenstand weiter abgebaut. Zum Jahresende lag er bei 59,9 Mrd. €. In diesem Betrag sind neben den Schulden bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds auch innere Darlehen in Höhe von 0,6 Mrd. € enthalten.



## Ansicht 2: Schuldenstand<sup>1</sup> beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt



Quelle: Jahre 2011 bis 2015: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahre 2016 bis 2020: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß dem vorläufigen Jahresabschluss 2016 vom 14. Februar 2017 (rote Nr. 0081 C), den entsprechenden Angaben im Haushaltsplan 2016/2017 sowie der Finanzplanung 2016 bis 2020

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

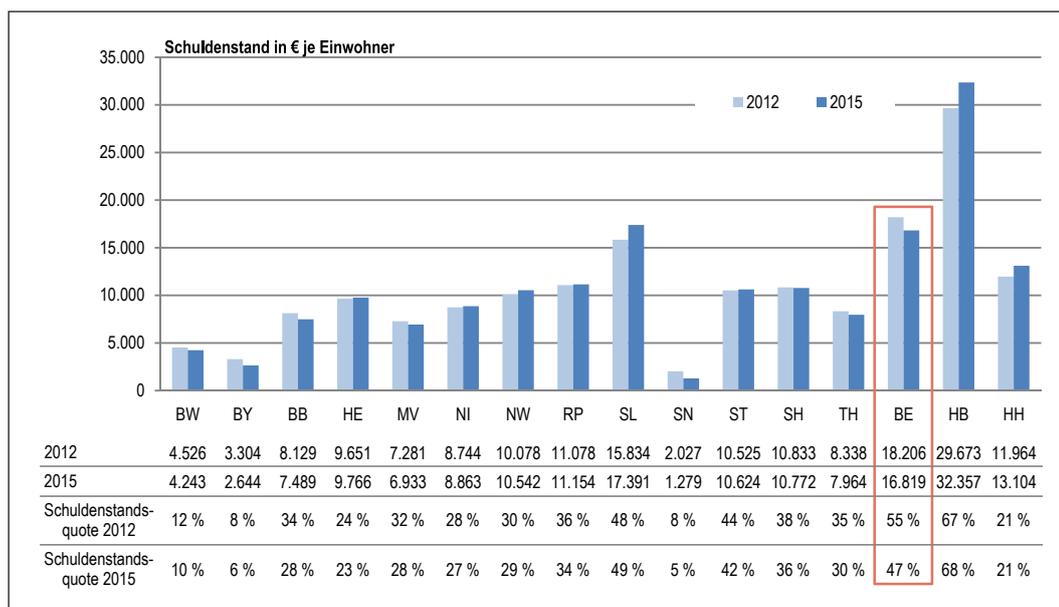
Der vorläufige Jahresabschluss für das Jahr 2016 weist eine Schuldentilgung in Höhe von 101 Mio. € aus. Nach der aktuellen Finanzplanung soll der Schuldenstand bis zum Jahr 2020 auf 59,3 Mrd. € reduziert werden. Dieses Ziel wird nicht erreicht, wenn nur die im Gesetz zur Änderung des SIWA ErrichtungsG vorgesehene Mindesttilgung von 80 Mio. € pro Jahr realisiert würde. In diesem Falle ergäbe sich am Ende des Finanzplanungszeitraums ein um 126 Mio. € höherer Schuldenstand.

Im Jahr 2015 hat das Land Berlin zum vierten Mal in Folge seinen Schuldenstand verringert. Dadurch sank die Verschuldung je Einwohner auf rd. 16.800 €. Berlin steht beim Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung der Bundesländer nunmehr an dritter Stelle hinter Bremen und dem Saarland. Im Jahr 2014 hatte das Land noch die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldung. Verbessert hat sich auch das Verhältnis der Verschuldung je Einwohner zum Durchschnitt der Länder und Gemeinden ohne Berlin. Im Jahr 2012 lag der entsprechende Wert bei 232 %. Er wurde bis zum Jahr 2015 auf 216 % zurückgeführt. Gleichzeitig zeigen diese Werte aber auch, dass die Pro-Kopf-Verschuldung immer noch mehr als doppelt so hoch ist wie im Durchschnitt der Länder und Gemeinden.

Die überdurchschnittlich hohe Verschuldung spiegelt sich auch in der Schulden-tragfähigkeit des Landes bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wider. Im Durchschnitt der Länder und Gemeinden lag diese im Jahr 2015 bei 22 %. Im

selben Jahr betrug die Schuldenstandsquote des Landes Berlin mit 47 % mehr als doppelt so viel. Gegenüber dem Jahr 2012 stellt dies eine Verbesserung um acht Prozentpunkte dar. Von diesen sind aber nur zwei Prozentpunkte auf die Schuldentilgung zurückzuführen. Den größeren Anteil hat mit sechs Prozentpunkten die gute wirtschaftliche Entwicklung.

**Ansicht 3: Schulden der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden beim nicht öffentlichen Bereich in € je Einwohner sowie Schuldenstandsquoten in % des BIP für die Jahre 2012 und 2015**



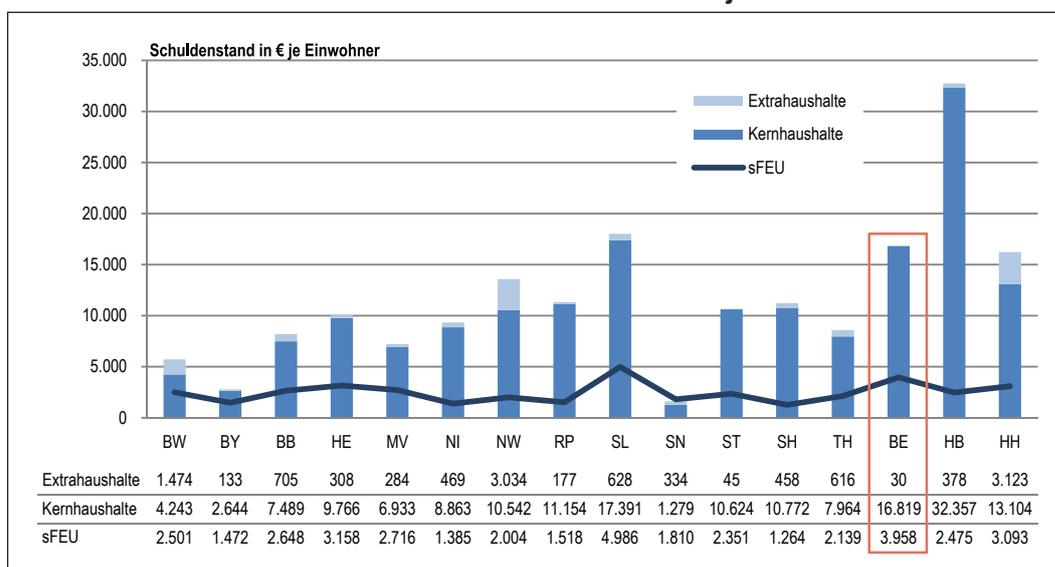
Quelle: Statistisches Bundesamt 2013 und 2016: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2 sowie Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 1991 bis 2015; eigene Berechnungen

Den Schulden des Landes sind auch die der sog. Extrahaushalte zuzurechnen. Diese haben sich ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau gegenüber dem Jahr 2014 auf 106 Mio. € nahezu verdoppelt. Mit einem Betrag von 30 € je Einwohner spielen sie aber weiterhin eine untergeordnete Rolle im Vergleich zu denen der anderen Bundesländer. Berliner Extrahaushalte sind z. B. das IT-Dienstleistungszentrum Berlin oder die Berliner Bäder-Betriebe.

Die Aufgaben des Landes werden darüber hinaus durch sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) wahrgenommen, an denen das Land beteiligt ist (z. B. Berliner Verkehrsbetriebe – BVG). Anders als die Extrahaushalte zählen diese nicht zum Sektor Staat. Ob eine Institution dem Sektor Staat zugeordnet wird, bestimmt sich anhand statistischer Kriterien, die regelmäßig überprüft werden. Unerheblich ist, ob Einstandspflichten des Landes bestehen. Im Jahr 2015 erhöhten sich die Schulden der sFEU gegenüber dem Jahr 2014 um rd. 108 Mio. € auf 13,8 Mrd. €. Gleichzeitig ging die Verschuldung auf Einwohnerbasis auch als Folge der steigenden Einwohnerzahl zurück. Mit 3.958 € je Einwohner liegt der Schuldenstand aber immer noch weit über dem Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Im Jahr 2015 betrug der entsprechende Wert hierfür 2.148 €.



**Ansicht 4: Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder und Gemeinden sowie der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2015 in € je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2; eigene Berechnungen

Eine stabile Verschuldung auf hohem Niveau weist für die Berliner Beteiligungsunternehmen auch der Beteiligungsbericht 2016 des Landes Berlin aus. Der kumulierte Schuldenstand der hier erfassten Unternehmen betrug Ende 2015 rd. 15 Mrd. €. Dies entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von 4.300 €.

## 2.5.2 Beteiligungsunternehmen und Schuldenbremse

Auch in den kommenden Jahren könnte die Verschuldung der Beteiligungsunternehmen weiter steigen. In ihrer Koalitionsvereinbarung haben sich die Regierungsparteien darauf verständigt, zum beschleunigten Abbau des Investitionsstaus auch „alternative Finanzierungsmöglichkeiten ... zum Beispiel für die Bereiche Schulbau und -sanierung, Krankenhäuser, Messe und Schienenfahrzeugbeschaffung“ zu nutzen. Weiterhin soll eine „landeseigene gesellschaftsrechtliche Konstruktion geschaffen werden, die auch die Aufnahme von Krediten in privatrechtlicher Organisationsform ermöglicht.“

Damit wird die Strategie der letzten Jahre weiterverfolgt, Aufgaben und deren Finanzierung auf Unternehmen des Landes Berlin zu übertragen. Beispielsweise wurde im Jahr 2016 die „BVG-Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft mbH“ als Tochterunternehmen der BVG gegründet. Diese darf bis zu 3,1 Mrd. € Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen, um neue Schienenfahrzeuge zu finanzieren. Ab dem Jahr 2020 wird das Land Berlin der BVG die dadurch entstehenden zusätzlichen Kapitalkosten ausgleichen. Die genaue Höhe der jährlichen Zahlungen orientiert sich am Kostendeckungsgrad der BVG. Dieser darf nicht unter 55 % sinken. Diese Or-

14

ganisationsform soll ermöglichen, dass die Kreditaufnahme nicht dem Land Berlin zugerechnet und somit die Schuldenbremse eingehalten wird.<sup>9</sup>

Die finanziellen Verflechtungen zwischen dem Land Berlin und seinen Beteiligungsunternehmen haben in den vergangenen Jahren insgesamt zugenommen. Wie aus dem Beteiligungsbericht 2016 hervorgeht, erreichten die Zuführungen des Landes an die dort aufgeführten Unternehmen im Jahr 2015 mit 772 Mio. € einen neuen Höchststand. Im Jahr 2011 waren es noch 106 Mio. € weniger. Zuführungen in diesem Sinne sind z. B. Zahlungen als Ersatz für Fahrgeldausfälle oder für Investitionen. Indirekt bewirkt das Land Berlin mit diesen Zuführungen verbesserte Jahresergebnisse seiner Unternehmen. Diese erreichten für alle Beteiligungsunternehmen zusammen mit 706 Mio. € im Jahr 2015 einen neuen Höchststand. Im Jahr 2011 lag das Gesamtergebnis noch bei 223 Mio. €.

Die Pläne der Koalition, den Beteiligungsunternehmen weitere Aufgaben zu übertragen – insbesondere die Realisierung von Investitionen in erheblichem Umfang –, werden die monetären Verflechtungen mit dem Landeshaushalt weiter intensivieren. Soweit das Land den Unternehmen erlaubt, für diese Aufgaben Kredite aufzunehmen, erhöht es auch seine eigenen finanziellen Risiken. Mit der Aufgabenverlagerung aus dem Landeshaushalt in die Beteiligungsunternehmen verringert sich zugleich die Transparenz. Es ist deshalb unabdingbar, dass der Senat genau darlegt, inwiefern eine Aufgabenerledigung außerhalb des Landeshaushalts besser und wirtschaftlicher möglich ist. Ein Verweis darauf, dass damit die Schuldenbremse eingehalten werden könne, wäre sachfremd. Genau dies war aber einer der Aspekte, der im Zusammenhang mit der Errichtung der „BVG-Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft“ betont wurde.

Bereits im Jahr 2010 hatten die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder davor gewarnt, die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenregel auszuhöhlen oder zu umgehen. Ausdrücklich wurde hier die Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf landeseigene Gesellschaften genannt. Anderenfalls könnten zusätzliche Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. In den Jahren 2014 und 2015 wurde diese Warnung angesichts der sich abzeichnenden Entwicklungen in den Bundesländern erneuert.

<sup>9</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 9. November 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2489) und Plenarprotokoll 17/74 vom 14. Januar 2016, S. 7646 ff.



### 2.5.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen<sup>10</sup> valutierten zum Jahresende 2015 auf insgesamt rd. 4,5 Mrd. €. Der Bestand ist damit das zweite Jahr in Folge zurückgegangen. Ende des Jahres 2014 lag er bei 4,8 Mrd. €.

15

#### Ansicht 5: Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen 2010 bis 2015 (jeweils Bestand am Jahresende) sowie Ermächtigungsrahmen 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ermächtigungsrahmen 2015
– Mio. € –							
Gewerbliche Wirtschaft	144,2	136,0	101,6	91,7	78,0	73,2	750
Arbeitnehmerbeteiligungen	0,8	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	2
Wohnungsbau	3.695,7	3.177,8	2.724,0	2.316,8	1.954,6	1.672,1	5.500
Wohnungsbau-Altschulden	723,2	672,8	633,2	557,8	509,3	458,9	
Fondsanteilerwerb durch die BIH							224
BBI-Flughafenkredite	399,8	647,9	819,1	819,2	814,9	854,1	888
Sonderfinanzierungen	43,2	41,3	39,3	37,4	35,5	33,5	200
Kunst, Kultur und Sport	128,5	133,2	237,4	246,7	178,7	253,1	400
Forschung	10,8	12,9	13,7	13,7	13,7	13,7	15
EU-Gemeinschaftsinitiativen	8,1	8,1	10,5	12,9	15,3	17,7	67
Öffentliche Infrastrukturmaßnahmen			658,8	1.266,4	1.217,8	1.141,7	6.000
<b>Insgesamt ohne Bankgesellschaft</b>	<b>5.154,3</b>	<b>4.830,4</b>	<b>5.238,0</b>	<b>5.362,9</b>	<b>4.818,1</b>	<b>4.518,3</b>	<b>14.046</b>

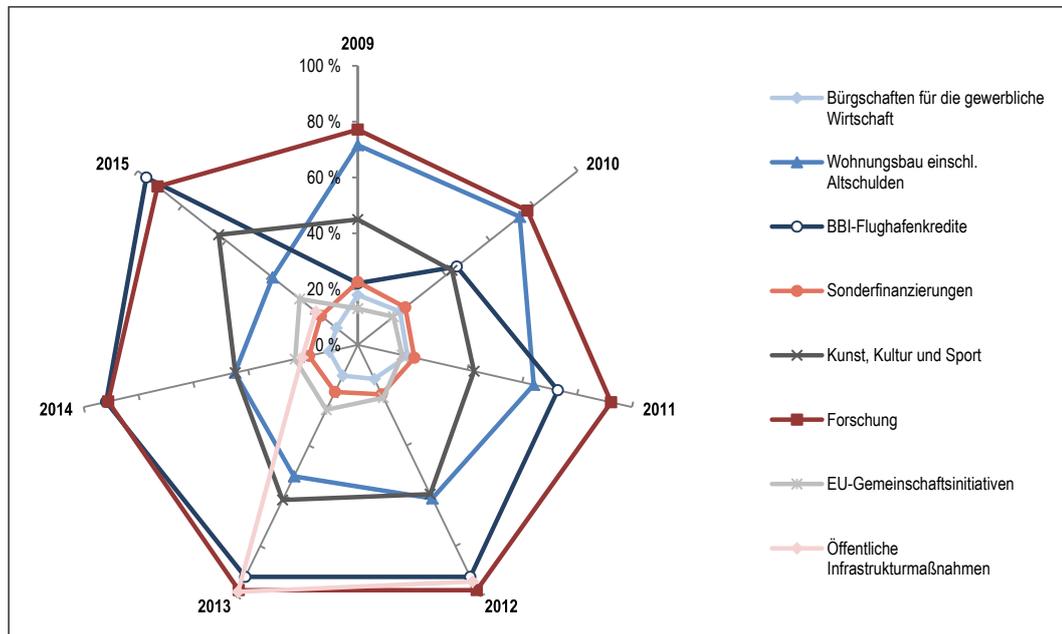
Quelle: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2014 sowie das Haushaltsjahr 2015, jeweils Nr. 15

Wie in den Vorjahren sank der Umfang an Eventualverbindlichkeiten in den Bereichen der Wirtschaft, des Wohnungsbaus und der öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen. Zugenommen hat der Bestand an Absicherungen für die Flughafenkredite, die EU-Gemeinschaftsinitiativen sowie für den Bereich Kunst, Kultur und Sport.

Die Inanspruchnahme des Ermächtigungsrahmens war für die einzelnen Bereiche unterschiedlich. Für Absicherungen in der gewerblichen Wirtschaft wurde wie im Vorjahr 10 % des Ermächtigungsrahmens in Anspruch genommen. Erneut gesunken ist der entsprechende Wert für den Wohnungsbau. Im Jahr 2014 lag er bei 45 % und verminderte sich auf 39 % im Jahr 2015. Gegenläufig war die Entwicklung bei den Gewährleistungen für die Flughafenkredite. Hier erhöhte sich im Jahr 2015 der Anteil der valutarischen Absicherungen bezogen auf den Ermächtigungsrahmen gegenüber dem Vorjahr um vier Prozentpunkte auf 96 %.

<sup>10</sup> ohne Bankgesellschaft

**Ansicht 6: Valutarischer Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für ausgewählte Bereiche in den Jahren 2009 bis 2015 in % des jährlichen Ermächtigungsrahmens**



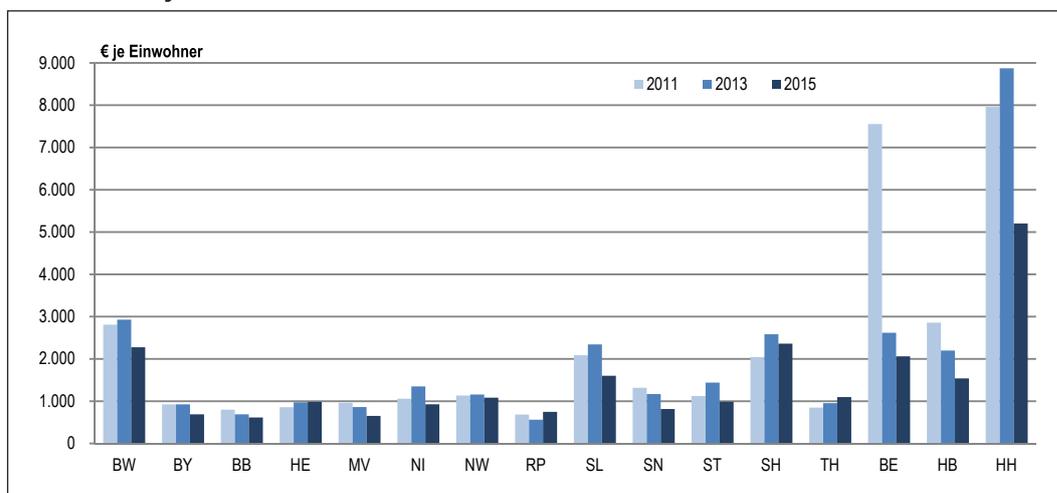
Quelle: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2014 sowie das Haushaltsjahr 2015, jeweils Nr. 15; eigene Berechnungen

Mit dem Haushaltsgesetz 2016/2017 wurden die bisherigen Volumina an Gewährleistungsermächtigungen weitgehend fortgeschrieben. Einen deutlichen Anstieg verzeichneten die Ermächtigungen zugunsten des Flughafens Berlin-Brandenburg. Damit soll sichergestellt werden, dass nach Fertigstellung des Flughafens beispielsweise mögliche Erweiterungsfremdfinanzierungen durch Bürgschaften abgesichert werden können. Neu hinzugekommen ist die Möglichkeit, Ausfallbürgschaften zur Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Atelierraum durch Künstlerinnen und Künstler zu gewähren. Die Gewährleistungsermächtigungen für die gewerbliche Wirtschaft sowie den Wohnungsbau wurden nicht an die anhaltend geringe Inanspruchnahme angepasst.

Im Vergleich der Länder und Gemeinden weist Berlin mit einem Bürgschaftsvolumen von 2.062 € je Einwohner den vierthöchsten Wert auf. Der Durchschnitt der Gesamtheit der Länder und Gemeinden lag im Jahr 2015 bei 1.289 € je Einwohner.



### Ansicht 7: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen 2011, 2013 und 2015 in den Kernhaushalten der Länder und Gemeinden in € je Einwohner<sup>1</sup>



Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, 2014 und 2016: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 5.1 und 5.2; eigene Berechnungen

<sup>1</sup> Der starke Rückgang beim Land Berlin von 2011 nach 2013 resultiert aus der Absenkung der Garantie des Landes zugunsten der früheren Bankgesellschaft Berlin AG für Risiken aus deren Immobiliengeschäft.

## 2.6 Berichte an den Stabilitätsrat

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

16

Länder, die – wie Berlin – Konsolidierungshilfen erhalten, müssen zusätzlich im Frühjahr über den Abbau des strukturellen Defizits berichten (vgl. Vorjahresbericht, T 17). In der mit dem Bund ebenfalls im Jahr 2011 geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (VV KonsHilfG) ist der Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt.

Die Kennziffern des Berliner **Stabilitätsberichts 2016** waren sowohl für die Gegenwart als auch für den Finanzplanungszeitraum mehrheitlich unauffällig. Die Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ überschreitet in beiden Betrachtungszeiträumen den Schwellenwert, die Zins-Steuer-Quote ist nur im Gegenwartszeitraum auffällig. Der damalige Senat hielt es jedoch – nach den Aussagen in der

17

Finanzplanung 2016 bis 2020 – bei weiterer Konsolidierung und anhaltend niedrigem Zinsniveau weiterhin für möglich, „in nicht allzu ferner Zukunft auch bei diesem Schwellenwert in den grünen Bereich zu wechseln“.<sup>11</sup>

#### Ansicht 8: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage				DHH'/Finanzplanung (FPL)				
	Ist 2014	Ist 2015	Soll' 2016	Überschreitung	DHH 2017	DHH 2018	FPL 2019	FPL 2020	Überschreitung
	– € je Einwohner –								
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b>	214	143	41		30	11	-2	-7	
Schwellenwert	-169	-153	-303	nein	-403	-403	-403	-403	nein
Länderdurchschnitt	31	47	-103						
	– % –								
<b>Kreditfinanzierungsquote</b>	-1,1	-5,7	-0,3		-0,4	-0,4	-0,5	-0,6	
Schwellenwert	4,0	2,3	3,7	nein	7,7	7,7	7,7	7,7	nein
Länderdurchschnitt	1,0	-0,7	0,7						
	– % –								
<b>Zins-Steuer-Quote</b>	9,9	8,6	8,7		8,5	6,7	6,5	6,5	
Schwellenwert	9,8	8,5	8,4	ja	9,4	9,4	9,4	9,4	nein
Länderdurchschnitt	6,5	5,7	5,6						
	– € je Einwohner –								
<b>Schuldenstand</b>	17.371	16.812	16.790		16.766	16.732	16.693	16.662	
Schwellenwert	15.164	14.935	15.044	ja	15.244	15.444	15.644	15.844	ja
Länderdurchschnitt	6.893	6.789	6.838						

Quelle: Beschluss des Stabilitätsrates vom 12. Dezember 2016

1 Haushaltsgesetz 2016/2017

- 18 Das zweite Beurteilungskriterium des Stabilitätsrates, die Mittelfristprojektion, wird für zwei Siebenjahreszeiträume berechnet. In der Projektion wird die höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben ermittelt, bei der am Ende des jeweiligen Zeitraums die Kennziffer Schuldenstand noch unauffällig bleibt. Liegt diese Zuwachsrate mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt, ist das Ergebnis auffällig. Der Stabilitätsrat prüft, ob eine Haushaltsnotlage droht, wenn die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen unterschritten wurden. In Berlin waren auch im Jahr 2016 beide Zeiträume unauffällig.

<sup>11</sup> Finanzplanung 2016 bis 2020, S. 22



### Ansicht 9: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Zeitraum	höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellenwert	Länderdurchschnitt	Wurde der Schwellenwert unterschritten?
2014 bis 2021	3,0 %	1,4 %	4,4 %	nein
2015 bis 2022	2,9 %	1,0 %	4,0 %	nein

Quelle: Beschluss des Stabilitätsrates vom 12. Dezember 2016

Die Hälfte der Bundesländer<sup>12</sup> und der Bund haben in ihren Stabilitätsberichten 2015 und 2016 dargestellt, wie sie die o. g. Kennziffern in Abgrenzung des Beschlusses des Stabilitätsrates vom 28. April 2010 ermittelt haben. Der Senat hat lediglich seinem Stabilitätsbericht 2010 die Kennziffernberechnung beigelegt, seither verzichtete er darauf. Der Rechnungshof regt aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit an, in künftigen Stabilitätsberichten die Berechnung der Kennziffern wieder darzustellen.

19

Das Land Berlin befand sich nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage im Jahr 2011 vom Jahr 2012 bis zum Dezember 2016 im Sanierungsverfahren. Der Senat legte zum 30. April 2016 seinen Neunten Sanierungsbericht<sup>13</sup> und zum 30. September 2016 seinen Zehnten Sanierungsbericht<sup>14</sup> vor. In beiden Berichten wurde für das zu diesen Zeitpunkten noch nicht abgeschlossene Jahr 2016 eine vergleichbare Haushaltsentwicklung prognostiziert.<sup>15</sup> Die folgende Ansicht zeigt die Entwicklung von der ursprünglichen Sanierungsplanung im Oktober 2011 (vgl. Vorjahresbericht, T 16) bis zu seiner Fortschreibung im April und September 2016 auf:

20

12 Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

13 Drs 17/2880

14 Drs 17/3158

15 Im Neunten Sanierungsbericht wurde die Nettokreditaufnahme 2014 mit -435 Mio. € beziffert. Im Zehnten Sanierungsbericht ist wieder der korrekte Wert von -341 Mio. € ausgewiesen.

**Ansicht 10: Fortschreibung der Sanierungsplanung 2011 bis 2016**

Fortschreibung der Sanierungsplanung	2012	2013	2014	2015	2016
	– Mio. € –				
<b>Bereinigte Ausgaben</b>					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	22.211	22.438	22.654	22.749	22.947
Fortschreibung April 2016 und September 2016	21.892	22.270	22.965	24.507	25.235
<b>Bereinigte Einnahmen</b>					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	21.055	21.677	22.119	22.449	22.689
Fortschreibung April 2016 und September 2016	22.568	22.747	23.837	24.713	25.315
<b>Finanzierungssaldo</b>					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	-1.157	-761	-535	-300	-258
Fortschreibung April 2016 und September 2016	676	477	872	205	80
<b>Nettokreditaufnahme</b>					
bereinigter Sanierungsplan Oktober 2011	1.164	757	530	296	253
Fortschreibung April 2016 und September 2016	-196	-452	-341	-1.188	-79

Quelle: Zweiter Sanierungsbericht (Drs 17/0518), Neunter Sanierungsbericht (Drs 17/2880, S. 8) sowie Zehnter Sanierungsbericht (Drs 17/3158, S. 11)

Die Ansicht zeigt den Konsolidierungserfolg des Landes. Gegenüber der Ursprungsplanung wurden in den Jahren 2012 bis 2015 jeweils Finanzierungsüberschüsse erzielt und Schulden getilgt. Auch im Neunten und Zehnten Sanierungsbericht ist der Senat für das letzte Jahr des Sanierungszeitraums von solch einer Entwicklung ausgegangen.

Der Stabilitätsrat stellte bei seiner Sitzung am 12. Dezember 2016 fest, dass dem Land Berlin nach den aktualisierten Ergebnissen der Haushaltsüberwachung keine Haushaltsnotlage drohe. Das Sanierungsverfahren laufe mit Abschluss des Jahres 2016 aus. Die gegenwärtigen günstigen Rahmenbedingungen dürften jedoch nicht dazu verleiten, nicht nachhaltig finanzierte Haushaltsbelastungen einzugehen und bisher Erreichtes aufs Spiel zu setzen. Im Hinblick auf die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse sei es unerlässlich, dass Berlin seiner Konsolidierungsverantwortung weiterhin gerecht werde (Beschlüsse zu TOP 2 und 3 der o. g. Sitzung).

- 21 Bis zum Jahr 2019 erhält das Land Berlin aus dem Bundeshaushalt Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits, um vom Jahr 2020 an die Vorgabe der Schuldenregel einhalten zu können. Voraussetzung für die Zahlung der Konsolidierungshilfen war der Abschluss der VV KonsHilfG mit dem Bund, in der die Schritte zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt wurden. Der für das Jahr 2010 errechnete Ausgangswert von rd. 2 Mrd. € muss bis zum Jahr 2019 jährlich um 10 % verringert werden. Das Land muss in jährlichen Konsolidierungsberichten den Abbau des strukturellen Defizits nachweisen, um den Zahlungsanspruch zu erhalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 8. Juni 2016 auf der Grundlage des Konsolidierungsberichts 2015 des Landes Berlin vom 26. April 2016 festgestellt, dass Berlin die Vorgaben der VV KonsHilfG im Jahr 2015 eingehal-

ten hat. Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2015 betrug 1.005,8 Mio. €. Das Ist des strukturellen Finanzierungsdefizits belief sich nach dem **Konsolidierungsbericht** auf 146,8 Mio. €.

#### Ansicht 11: Struktureller Finanzierungssaldo im Land Berlin

Jahr	Abbaupfad bis zum Jahr 2020	
	Soll <sup>1</sup>	Ist
	– Mio. € –	
Ausgangswert 2010		-2.011,5 <sup>1</sup>
2011	-1.810,4	-1.206,3
2012	-1.609,2	-151,8
2013	-1.408,1	-180,2
2014	-1.206,9	+37,3
2015	-1.005,8	-146,8 <sup>2</sup>
2016	-804,6	
2017	-603,5	
2018	-402,3	
2019	-201,2	
2020	0,0	

1 gemäß §§ 3 und 4 VV KonsHilfG

2 Konsolidierungsbericht 2015 des Landes Berlin (Drs 17/2881)

Das Land Berlin hat zum fünften Mal in Folge ein deutlich besseres Ergebnis erzielt, als in der VV KonsHilfG festgelegt war. Einen strukturellen Finanzierungsüberschuss – wie im Jahr 2014 – hat es allerdings nicht erwirtschaftet.

## 2.7 Fehlende Verankerung der grundgesetzlichen Schuldenregel im Landesrecht

Aufgrund der immensen Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist im Jahr 2009 eine neue Begrenzungsregelung für die Schuldenaufnahme in das Grundgesetz aufgenommen worden (Artikel 109, 115 und 143d GG). Danach darf der Bund ab dem Jahr 2016 seinen Haushalt nur noch in engen Grenzen aus der Nettokreditaufnahme finanzieren (bis zu 0,35 % des BIP). Die Länder müssen ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahmen auskommen. Für Bund und Länder sind Ausnahmen nur zulässig

22

- bei einer von der Normallage abweichenden, negativen konjunkturellen Entwicklung und
- bei Naturkatastrophen bzw. in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Die nach diesen Ausnahmetatbeständen aufgenommenen Kredite sind nach einer verbindlichen Tilgungsregelung zu tilgen.

Zur Ausgestaltung der Ausnahmetatbestände müssen die Länder eigene Regelungen erlassen (Artikel 109 Abs. 3 GG). So können sie u. a. selbst entscheiden, ob sie eine Neuverschuldung in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage überhaupt zulassen wollen. In diesem Fall obliegt es ihnen, hierfür ein geeignetes Konjunkturbereinigungsverfahren festzulegen. Zugleich muss festgelegt werden, wie die Tilgung aufgenommener Kredite erfolgen soll.

In Berlin gilt bisher noch die alte, an die Höhe der Investitionsausgaben gekoppelte Kreditobergrenze nach Artikel 87 Abs. 2 VvB und § 18 Abs. 1 LHO.

Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten seit 2010 mehrfach gefordert, die neue Schuldenregel im Landesrecht zu verankern (Jahresbericht 2010, T 36; Jahresbericht 2011, T 14 bis 16; Jahresbericht 2012, T 20; Jahresbericht 2014, T 21; Jahresbericht 2015, T 14).

In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2010 wies der Senat darauf hin, dass eine rasche Änderung der Verfassung hinsichtlich der im Grundgesetz für Bund und Länder festgeschriebenen Verschuldungsregeln keine Voraussetzung für die Gewährleistung eines nachhaltigen Konsolidierungsprozesses darstelle. In der Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 teilte der Senat mit, dass Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung zum gegebenen Zeitpunkt an die Schuldenregel angepasst würden. Nach der Koalitionsvereinbarung 2016 bis 2021 soll mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 eine rechtskonforme Regelung, allerdings unterhalb der Verfassungsschwelle, für das Konjunkturbereinigungsverfahren getroffen werden.

Inzwischen haben nahezu alle Bundesländer – bis auf die Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland – die grundgesetzliche Schuldenregel in ihre Länderverfassungen oder/und Landeshaushaltsordnungen überführt. Einige Länder haben darüber hinaus ergänzende Rechtsverordnungen oder Ausführungsgesetze erlassen.

### Ansicht 12: Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht (Stand: Dezember 2015)

Land	Regelung in			
	Landesrecht	Verfassung	Haushaltsordnung	Rechtsverordnung, Ausführungsgesetz
Baden-Württemberg	ja	nein	ja	ja
Bayern	ja	ja	nein	nein
Berlin	nein	nein	nein	nein
Brandenburg	nein	nein	nein	nein
Bremen	ja	ja	ja	nein
Hamburg	ja	ja	ja	nein
Hessen	ja	ja	nein	ja
Mecklenburg-Vorpommern	ja	ja	ja	nein
Niedersachsen	ja	nein	ja	nein
Nordrhein-Westfalen	nein	nein	nein <sup>1</sup>	nein
Rheinland-Pfalz	ja	ja	ja	ja
Saarland	nein	nein	nein	nein
Sachsen	ja	ja	ja	nein
Sachsen-Anhalt	ja	nein	ja	nein
Schleswig-Holstein	ja	ja	ja	ja
Thüringen	ja	nein	ja	nein

<sup>1</sup> In Nordrhein-Westfalen wurde im November 2016 ein Gesetzesantrag zur Aufnahme der Schuldenregel in die Landeshaushaltsordnung in den Landtag eingebracht.

Anknüpfend an seine Jahresberichte 2010, 2011, 2012, 2014 und 2015 spricht sich der Rechnungshof für eine Implementierung in die Landesverfassung aus. Dies schafft eine deutlich stärkere Verbindlichkeit in Zeiten knapper finanzieller Spielräume oder bei einer Änderung haushaltspolitischer Zielstellungen. Darüber hinaus böte nur dies die Möglichkeit einer Überprüfung der Einhaltung der Schuldenregel durch das Verfassungsgericht des Landes.

Nach den Erfahrungen in anderen Bundesländern können Verfahren zur Einführung der entsprechenden rechtlichen Regelungen durchaus mehrere Jahre dauern. Denn bei der Verankerung der Schuldenregel sind komplexe Sachverhalte zu regeln, die auch im parlamentarischen Raum durchaus unterschiedlich bewertet werden können. In Anbetracht dessen hält es der Rechnungshof für geboten, dass der Senat die Verfassungsänderung und Gesetzesvorhaben zur Implementierung der Schuldenregel nunmehr unverzüglich initiiert, damit eine zeitlich hinreichende Befassung des Parlaments ermöglicht wird.

## 2.8 Entwicklung der Haushaltseckwerte

### 2.8.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt

- 23 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2012 bis 2020 dar:

**Ansicht 13: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben**

Art der Einnahmen und Ausgaben	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	– Mio. € –								
<b>EINNAHMEN</b>									
Steuern ohne steuer-ähnliche Abgaben	11.615,6	11.920,9	13.126,8	13.626,2	14.766,4	14.915,0	15.403,0	15.920,0	16.513,0
Länderfinanzausgleich	3.433,4	3.415,7	3.357,0	3.432,0	3.641,4	4.046,6	4.022,0	4.168,0	4.333,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2.779,4	2.578,1	2.532,9	2.446,5	2.370,2	2.300,4	2.262,0	2.063,0	1.663,0
Sonstige Einnahmen <sup>2</sup>	5.362,4	5.463,1	5.540,8	6.849,3	6.231,4	5.555,1	5.635,0	5.913,0	6.278,0
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>-195,5</b>	<b>-451,8</b>	<b>-340,7</b>	<b>-1.187,8</b>	<b>-1344,9</b>	<b>-83,3</b>	<b>-119,0</b>	<b>-134,0</b>	<b>-110,0</b>
<b>Primäreinnahmen</b> (= bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen)	<b>22.392,0</b>	<b>22.606,6</b>	<b>23.734,6</b>	<b>24.634,0</b>	<b>26.214,9</b>	<b>26.386,7</b>	<b>26.880,0</b>	<b>27.615,0</b>	<b>28.337,0</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>22.995,2</b>	<b>22.926,0</b>	<b>24.216,8</b>	<b>25.166,2</b>	<b>25.664,4</b>	<b>26.733,7</b>	<b>27.203,0</b>	<b>27.930,0</b>	<b>28.677,0</b>
<b>AUSGABEN</b>									
Personalausgaben	6.759,6	6.937,9	7.206,9	7.487,1	7.807,0	8.279,8	8.601,0	8.901,0	9.205,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	11.619,6	12.109,6	12.566,1	13.015,1	14.062,7	14.726,8	14.810,0	15.160,0	15.510,0
Investitionsausgaben <sup>1</sup>	1.377,4	1.265,3	1.380,3	2.372,4	2.865,0	1.982,7	1.996,0	2.076,0	2.120,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2.096,8	1.921,0	1.759,0	1.606,6	1.396,8	1.359,7	1.410,0	1.410,0	1.460,0
Sonstige Ausgaben <sup>2</sup>	1.141,8	692,1	1.304,6	685,0	-536,7	-6,6	-62,0	-24,0	133,0
Pauschale Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	391,3	447,0	408,0	250,0
<b>Primärausgaben<sup>1</sup></b> (= bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben)	<b>19.795,3</b>	<b>20.348,7</b>	<b>21.205,7</b>	<b>22.900,8</b>	<b>24.760,8</b>	<b>25.010,4</b>	<b>25.427,0</b>	<b>26.156,0</b>	<b>26.853,0</b>
<b>Gesamtausgaben<sup>1</sup></b>	<b>22.995,2</b>	<b>22.926,0</b>	<b>24.216,8</b>	<b>25.166,2</b>	<b>26.753,9</b>	<b>26.733,7</b>	<b>27.202,0</b>	<b>27.931,0</b>	<b>28.678,0</b>
Primärsaldo	2.596,7	2.257,9	2.528,9	1.733,2	1.454,1	1.376,2	1.453,0	1.459,0	1.484,0

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und in der Finanzplanung 2016 bis 2020; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen;

2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

1 inkl. Zuführung an SIWA/SIWANA entsprechend SIWA ErrichtungsG, 2015 gemäß Haushaltsrechnung und 2016 gemäß Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 14. Februar 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 C)

2 Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.

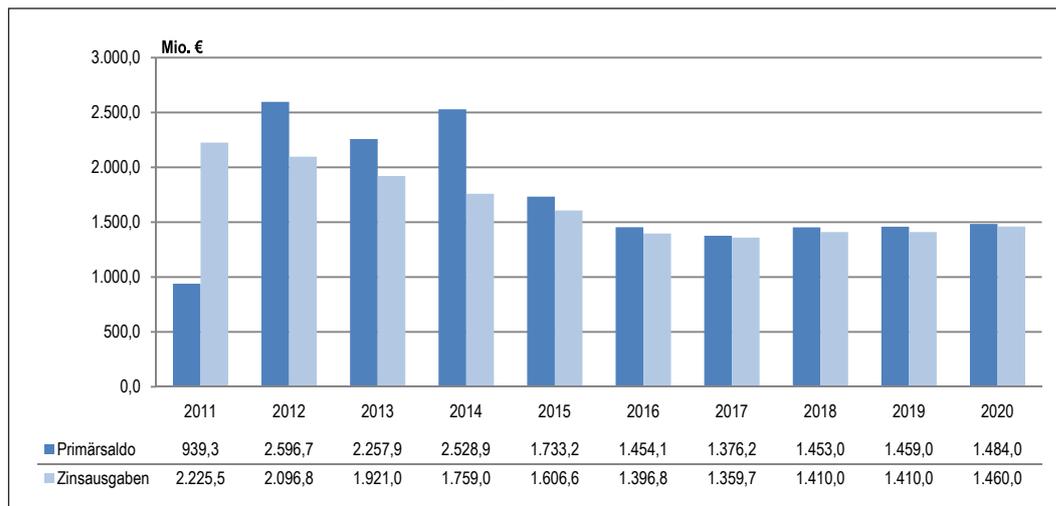


## 2.8.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

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:

24

**Ansicht 14: Primärsaldo und Zinsausgaben**

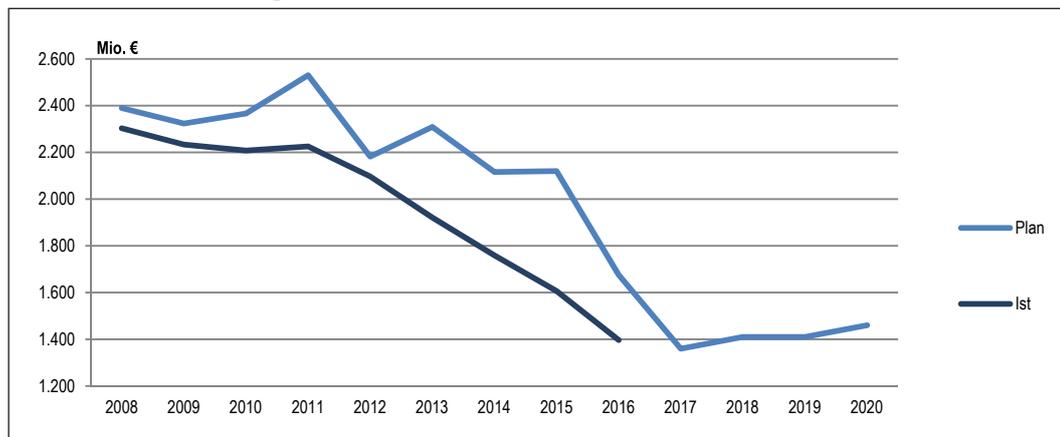


Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und in der Finanzplanung 2016 bis 2020; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen; 2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

Während im Jahr 2011 der Primärüberschuss noch erheblich geringer als die Zinsausgaben war, überstieg er in den Jahren 2012 bis 2014 die Zinsausgaben deutlich. In den Jahren 2015 und 2016 waren die Primärüberschüsse ebenfalls höher als die Zinsausgaben, wobei die Abweichungen jeweils niedriger waren als in den Vorjahren. In den Jahren bis 2020 sollen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben nur noch minimal übersteigen. Der Senat geht in der Finanzplanung 2016 bis 2020 weiterhin von einem recht niedrigen Zinsniveau am Kapitalmarkt aus. Allerdings zielte auch die Kreditaufnahmestrategie des Senats im Jahr 2016, wie schon in den Vorjahren, auf eine Verlängerung der Kapitalbindungsdauer um das Zinsänderungsrisiko in späteren Haushaltsjahren zu verringern.<sup>16</sup> Daraus resultieren die sehr niedrig veranschlagten Zinszahlungen für die Jahre 2018 bis 2020, die aber dennoch eine Vorsorge für Zinserhöhungen nach Maßgabe historischer Schwankungsbreiten enthalten.<sup>17</sup>

16 Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2016, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. November 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081), S. 13

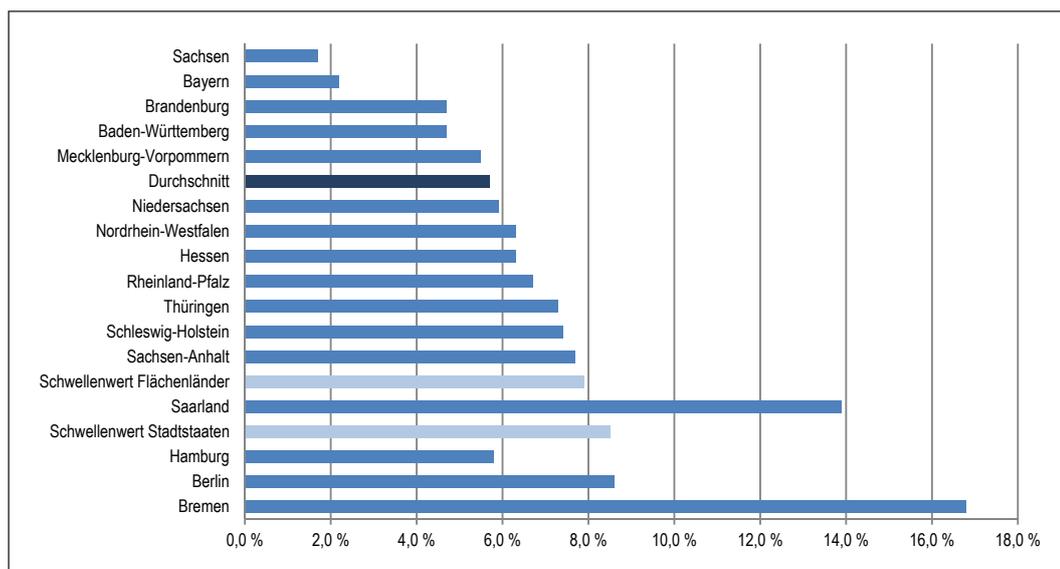
17 Finanzplanung 2016 bis 2020, S. 57

**Ansicht 15: Zinsausgaben**

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2008 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und in der Finanzplanung 2016 bis 2020; 2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

Im Jahr 2016 wurden die geplanten Zinsausgaben um 279 Mio. € unterschritten. Sie beliefen sich auf 1,4 Mrd. €.

- 25 Eine wichtige Kennziffer für die finanzielle Belastung des Haushalts ist die Zins-Steuer-Quote. Die Zins-Steuer-Quote gibt den Anteil der Steuereinnahmen an, der direkt für Zinszahlungen verwendet werden muss und damit im Haushalt nicht für die Wahrnehmung der originären öffentlichen Aufgaben zur Verfügung steht. Durch die Anknüpfung an die Zinsausgaben und Einnahmen stellt die Kennziffer eine im Konjunkturverlauf relativ stabile Größe dar, die auch vom Stabilitätsrat für seine Kennziffernvergleiche verwendet wird (vgl. Ansicht 8).

**Ansicht 16: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2015 in den Bundesländern**

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

Das Land Berlin hat seine Zins-Steuer-Quote von 16,2 % im Jahr 2009 auf 8,6 % im Jahr 2015 gesenkt. Damit lag sie nur noch knapp über dem Schwellenwert der Stadtstaaten von 8,5 %. Diese gute Entwicklung ist auf die gestiegenen Einnahmen und die gesunkenen Zinsen zurückzuführen. Auch die anderen Bundesländer mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland erreichten im Jahr 2015 eine bessere Quote.

### 2.8.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

Berlin erzielt mehr als drei Viertel seiner Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dies zeigt die starke Abhängigkeit des Landes insbesondere von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen des Bundes und damit auch Berlins haben sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ geht in seiner bis zum Jahr 2021 reichenden Prognose vom Herbst 2016 davon aus, dass Bund, Länder und Gemeinden auch in den nächsten Jahren mit soliden Steuereinnahmen rechnen können. In dem Ergebnis der Steuerschätzung spiegele sich die unverändert günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, die robuste Inlandsnachfrage und die hohe Beschäftigung wider.<sup>18</sup> Allerdings beruht die Steuerschätzung auf geltendem Recht und berücksichtigt keine steuerlichen Vorhaben, die noch nicht das parlamentarische Verfahren durchlaufen haben. So trat zum 7. Dezember 2016 das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen<sup>19</sup> in Kraft. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnverkürzungen und -verlagerungen vom 20. Dezember 2016 sind darüber hinaus Änderungen des Einkommensteuergesetzes, des Solidaritätszuschlages und weiterer Steuern beschlossen worden, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten bis zum 1. Januar 2018 in Kraft treten.<sup>20</sup>

26

In der Finanzplanung 2016 bis 2020 hat der Senat bereits die Beteiligung des Bundes an den Asylkosten, die aus dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 resultieren, berücksichtigt.<sup>21</sup> In seiner Darstellung des regionalisierten Ergebnisses der Steuerschätzung vom November 2016 geht er unter Berücksichtigung der o. g. Gesetze davon aus, dass dem Haushalt im Jahr 2017 zusätzliche Mittel von 304 Mio. € zur Verfügung stehen werden. Für die Jahre 2018 bis 2020 erwartet er hingegen eine Reduzierung dieser Einnahmen. Für das Jahr 2018 beträgt die Abweichung -64 Mio. €, für das Jahr 2019 -52 Mio. € und für das

18 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. November 2016 über die Ergebnisse der 149. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 4. November 2016 in Nürnberg

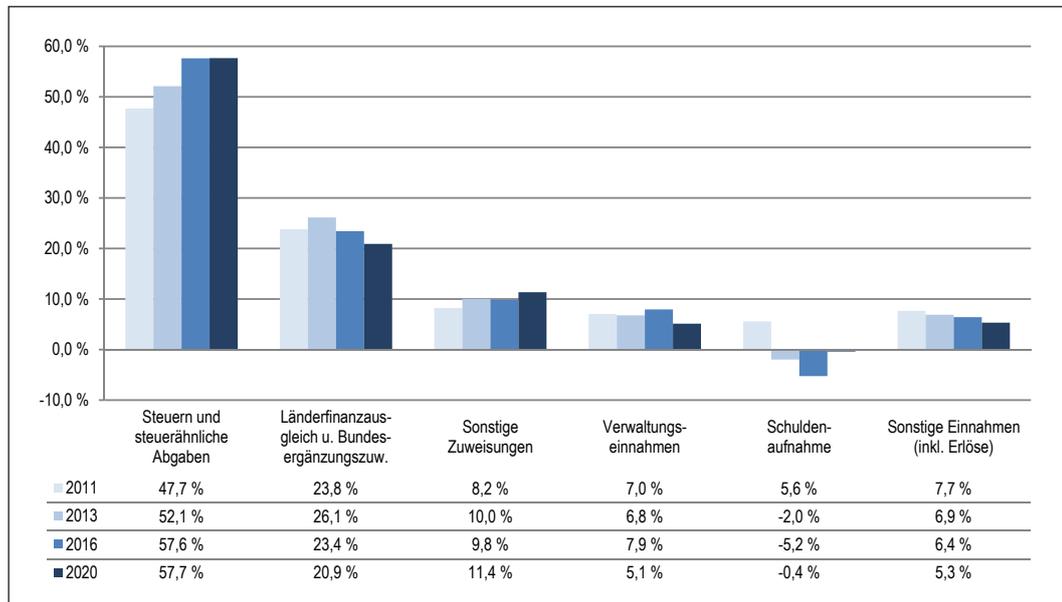
19 BGBl. I S. 2755

20 BGBl. I S. 3000

21 Finanzplanung 2016 bis 2020, S. 36

Jahr 2020 -36 Mio. €.<sup>22</sup> Dies zeigt das Risiko von Einnahmeausfällen durch Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene. Aber auch das Risiko einer Abschwächung der Konjunktur bleibt bestehen.

#### Ansicht 17: Entwicklung der Einnahmestruktur in den Jahren 2011 bis 2020



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und in der Finanzplanung 2016 bis 2020;

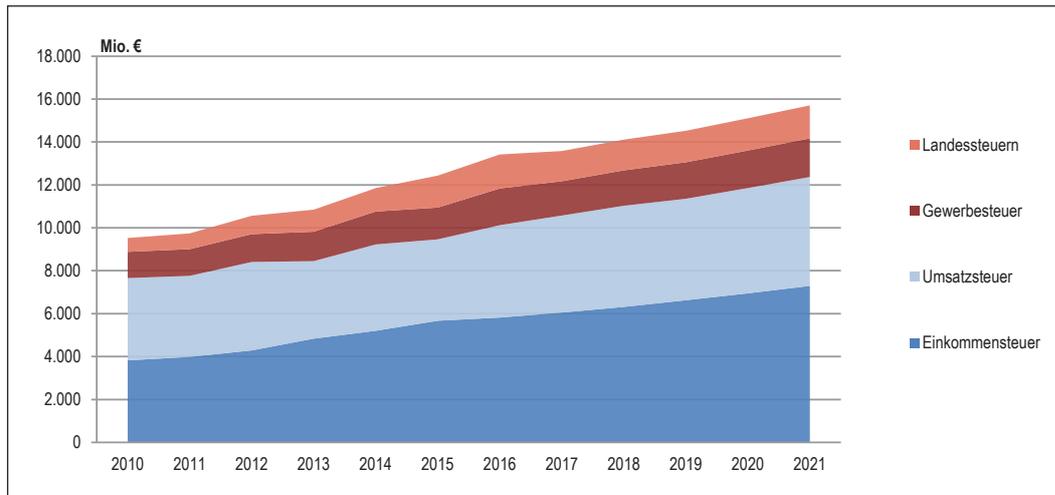
2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

- 27 Die Entwicklung ausgewählter **Steuereinnahmen** stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2010 bis 2021 wie folgt dar:

22 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. Dezember 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zum Ergebnis der 149. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 4. November 2016 in Nürnberg (rote Nr. 0057), S. 3



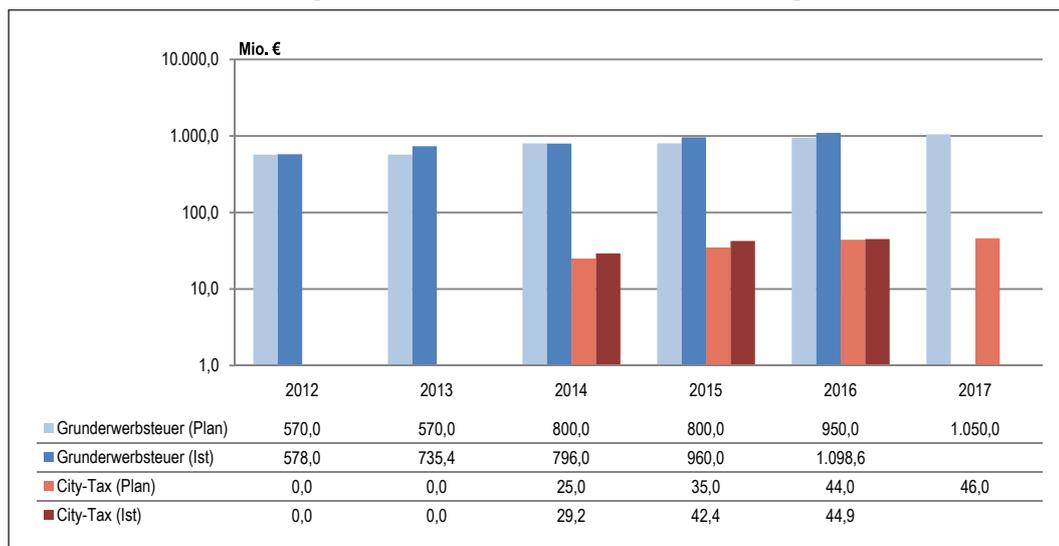
### Ansicht 18: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und im Ergebnis der 149. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 4. November 2016 in Nürnberg (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. Dezember 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 0057);  
2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

Aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums und der weiterhin konjunkturrell guten Lage ist für Berlin die Einkommensteuer inzwischen die größte Einnahmequelle im Steuerbereich. Bei der Umsatzsteuer spiegelt sich die bereits erwähnte Beteiligung des Bundes an den Asylkosten wider, die über die Umsatzsteuer realisiert wird.

Bei den Landes- und Gemeindesteuern führten die Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes auf 6 % und die Einführung der Übernachtungsteuer (City-Tax) zum 1. Januar 2014 jährlich zu Mehreinnahmen. Im Jahr 2016 wurden 1.098,6 Mio. € (Stand: 25. Januar 2017) an Grunderwerbsteuer und 44,9 Mio. € (Stand: 31. Januar 2017) an Übernachtungsteuer erzielt.

**Ansicht 19: Entwicklung der Grunderwerb- und Übernachtungsteuer**

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2015 und im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130); 2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017 (für die City-Tax, Stand: 31. Januar 2017)

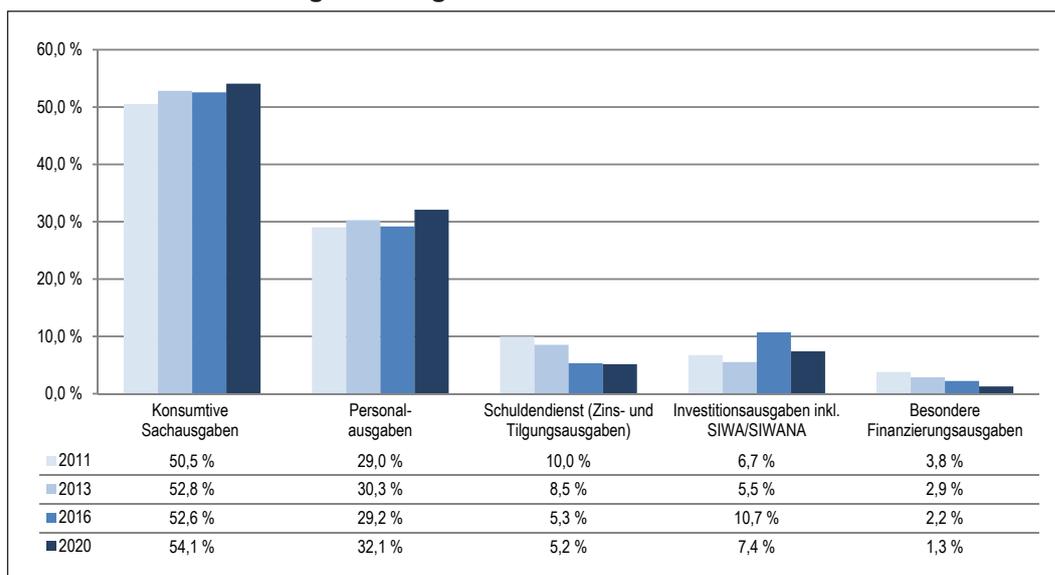
**2.8.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben**

- 28 Den größten Anteil an den Ausgaben haben im Jahr 2016 mit fast 52,6 % die konsumtiven Sachausgaben. Zweitgrößter Ausgabeblock sind die Personalausgaben mit 29,2 %. Die Ausgaben für Investitionen haben im Jahr 2016 einen Anteil von 10,7 % erreicht. Hierbei ist bereits die als Investitionsausgabe geplante Zuführung an das SIWANA aus dem Jahresabschluss 2016 berücksichtigt (1.159,0 Mio. €, vgl. T 10). Bemerkenswert ist auch die Abnahme der Zinsausgaben. Diese sind auf das anhaltend niedrige Zinsniveau an den Kapitalmärkten und den Schuldenabbau in den vergangenen Jahren zurückzuführen. Zur Verringerung des Zinsänderungsrisikos hat der Senat die Restlaufzeit des Schuldenportfolios bis zum 31. Oktober 2016 auf 7,15 Jahre erhöht. Diese Strategie entfaltet somit auch längerfristig Wirkung.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2016 (rote Nr. 0081), S. 13



### Ansicht 20: Entwicklung der Ausgabenstruktur in den Jahren 2011 bis 2020



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2011 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und in der Finanzplanung 2016 bis 2020;

2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

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

29

### Ansicht 21: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben

Art der Ausgaben	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	– Mio. € –						
<b>Konsumtive Sachausgaben insgesamt</b>	<b>11.183,3</b>	<b>11.503,4</b>	<b>11.619,6</b>	<b>12.109,6</b>	<b>12.566,1</b>	<b>13.015,1</b>	<b>14.062,7</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		+2,9	+1,0	+4,2	+3,8	+3,6	+8,0
darunter							
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	<b>2.382,7</b>	<b>2.469,6</b>	<b>2.445,3</b>	<b>2.523,8</b>	<b>2.669,4</b>	<b>2.741,8</b>	<b>3.011,9</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		+3,6	-1,0	+3,2	+5,8	+2,7	+9,9
<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)</b>	<b>8.800,6</b>	<b>9.033,8</b>	<b>9.174,4</b>	<b>9.585,9</b>	<b>9.896,7</b>	<b>10.273,4</b>	<b>11.050,9</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		+2,6	+1,6	+4,5	+3,2	+3,8	+7,6
nachrichtlich							
<b>Transferausgaben der Bezirke<sup>1</sup></b>	<b>4.721,2</b>	<b>4.910,4</b>	<b>5.091,1</b>	<b>5.290,1</b>	<b>5.539,5</b>	<b>5.717,5</b>	<b>5.993,9</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %		+4,0	+3,7	+3,9	+4,7	+3,2	+4,8

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2015 und im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130)

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

- 30 In den Jahren 2010 bis 2016 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich an. Während die Steigerung in den Jahren 2010 bis 2015 im geometrischen Mittel 2,9 % jährlich betrug, gab es im Jahr 2016 einen Anstieg der konsumtiven Sachausgaben um 8,0 % gegenüber dem Jahr 2015. Dabei erhöhten sich die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) um 7,6 % und die sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) um 9,9 % gegenüber dem Vorjahr.

Bei den Ausgaben für **Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionsausgaben)** wurden im Jahr 2016 insgesamt 511,1 Mio. € mehr ausgegeben als im Haushaltsplan vorgesehen waren. Der größte Teil der Mehrausgaben (498 Mio. €) bei den konsumtiven Zuweisungen und Zuschüssen in der Hauptverwaltung resultiert aus „Ausgaben im Bereich SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge SGB VIII“.<sup>24</sup>

#### Ansicht 22: Entwicklung der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	– Mio. € –						
Bezirke	60,5	59,7	61,8	67,4	82,5	69,7	108,2
LAGeSo/LAF	15,2	21,9	33,9	60,6	102,8	331,2	747,8
<b>Insgesamt</b>	<b>75,7</b>	<b>81,6</b>	<b>95,7</b>	<b>128,0</b>	<b>185,3</b>	<b>400,9</b>	<b>856,0</b>

Quelle: Jahre 2010 bis 2015: Sozialdaten des Gesundheits- und Sozialinformationssystems der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales;  
2016: Vorläufiger Jahresabschluss 2016 (rote Nr. 0081 B)

Die Ansicht zeigt deutlich, dass ein Großteil der Ausgaben für Flüchtlinge und Asylbegehrende auch im Jahr 2016 noch auf die Hauptverwaltung (Landesamt für Gesundheit und Soziales – LAGeSo – bzw. Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten – LAF –) entfielen. Dies hängt mit dem Stand der Registrierungs- und Anerkennungsverfahren für die Flüchtlinge zusammen. Sofern die Verfahren noch nicht abgeschlossen sind, gibt es auch noch keine Zuordnung in die bezirkliche Zuständigkeit. So wurde der Ansatz für die Hilfe zum Lebensunterhalt für Asylbewerber/-innen in den Bezirken um 18 Mio. € unterschritten.

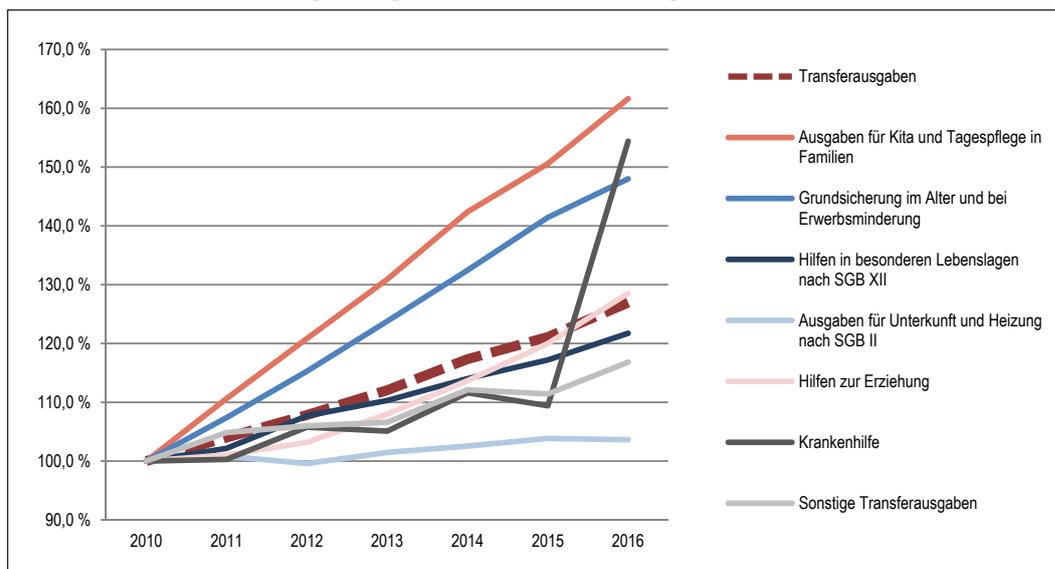
Insgesamt wurden die Ansätze der **Transferausgaben der Bezirke** nach der Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet per 31. Dezember 2016 um 110 Mio. € überschritten. Diese Mehrausgaben konnten durch die im Einzelplan 27 veranschlagte Risikovorsorge von rd. 213 Mio. € ausgeglichen werden.<sup>25</sup>

24 Vorläufiger Jahresabschluss 2016, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. Januar 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 B), S. 5

25 Vorläufiger Jahresabschluss 2016 (rote Nr. 0081 B), S. 6



### Ansicht 23: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben der Bezirke

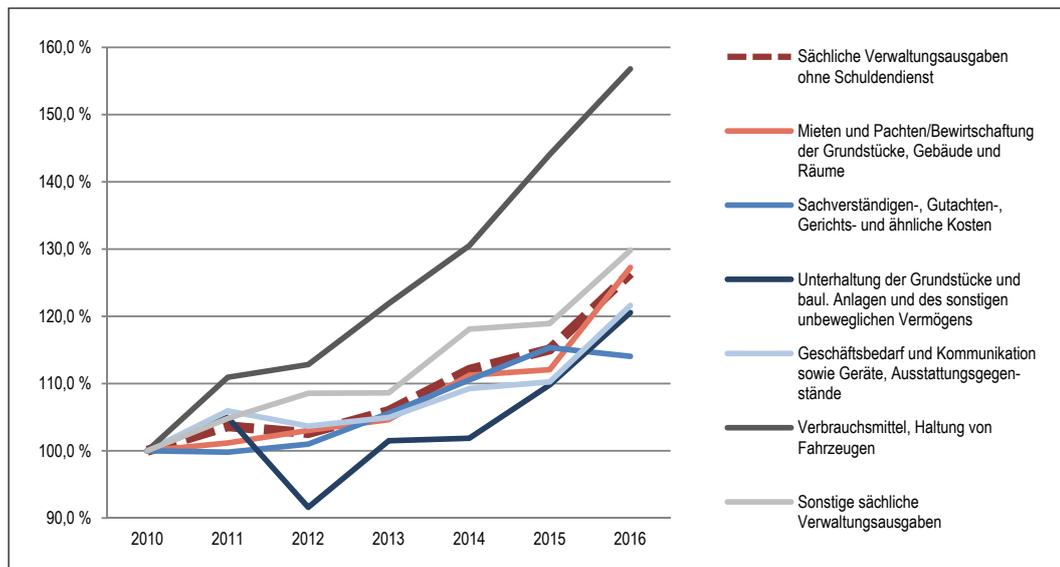


Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Angaben in der Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet per 31. Dezember 2010 bis 2016

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Transferausgaben maßgeblich von dem kontinuierlichen Anwachsen der Leistungen für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** und dem Anstieg der **Ausgaben für die Kindertagesbetreuung** geprägt sind. Im Jahr 2016 gab es bei den Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien eine Ansatzüberschreitung von 81 Mio. €. Diese Entwicklung ist u. a. auf einen Fallzahlenanstieg aufgrund des Bevölkerungswachstums, auf die qualitativen Verbesserungen in der Betreuung sowie die gestiegenen durchschnittlichen Platzkosten aufgrund der rahmenvertraglich geregelten Anpassung der Personal- und Sachkosten zurückzuführen. Ebenfalls stetig steigen die **Hilfen zur Erziehung**. Auch hier gab es im Jahr 2016 erhebliche Mehrausgaben von 56 Mio. €. Sie resultieren aus Entgelterhöhungen, Fallzahlensteigerungen, insbesondere im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, sowie sonstigen Veränderungen (Rückgriff auf intensivere Hilfen, teurere Träger, Kostensteigerungen für die Unterbringungen außerhalb Berlins). Besonders stark gestiegen sind im Jahr 2016 die Ausgaben für **Krankenhilfe** (um 41 Mio. €). Diese sind auf die hohe Zahl von Flüchtlingen im Land Berlin zurückzuführen.

Bei den **sächlichen Verwaltungsausgaben** wurden die Ansätze um 4 Mio. € unterschritten. Allerdings sind diese Ausgaben im Vergleich zum Jahr 2015 um 9,9 % gestiegen.

### Ansicht 24: Entwicklung ausgewählter sächlicher Verwaltungsausgaben ohne Schuldendienst



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2015;

2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

Insgesamt sind die sächlichen Verwaltungsausgaben vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2016 um 26,4 % gestiegen. Bei differenzierter Betrachtung fällt auf, dass es vor allem einen Zuwachs bei den Ausgaben für **Verbrauchsmittel und die Haltung von Fahrzeugen** (Obergruppe 54) gegeben hat. Diese Ausgaben haben mit 105 Mio. € aber nur einen geringen Anteil an den sächlichen Verwaltungsausgaben. Die Hälfte der darin enthaltenen Ausgaben betrifft die Beköstigung. Aufgrund steigender Schülerzahlen nehmen diese Ausgaben kontinuierlich zu.

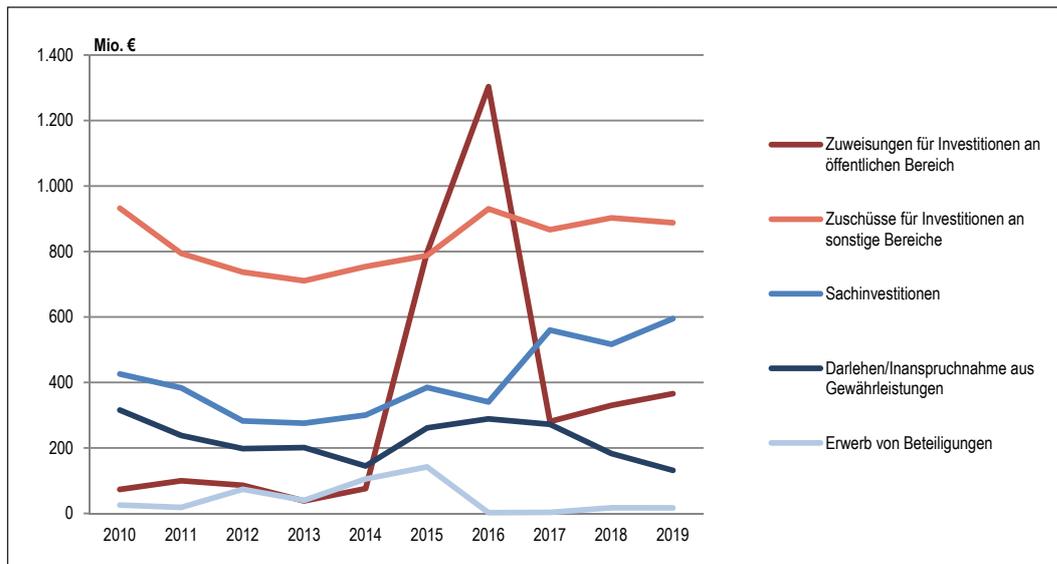
Den größten Anteil an den sächlichen Verwaltungsausgaben haben die Ausgaben für Mieten und Pachten sowie die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume (881,6 Mio. €). Sie sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Der starke Aufwuchs im Jahr 2016 resultiert aus den Mehrausgaben für Mieten, Betriebs- und Nebenkosten sowie Dienstleistungen für die Unterbringung von Asylbewerbern.<sup>26</sup> Aber auch die Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen und des sonstigen unbeweglichen Vermögens (634,3 Mio. €) sind im Vergleich zum Jahr 2010 um 20,5 % gestiegen. Allein gegenüber dem Jahr 2015 wuchsen diese Ausgaben um 56,5 Mio. € und damit um fast 10 %.

- 31 Die **Investitionsausgaben** (inklusive der Zuführung an das SIWA/SIWANA) erhöhten sich von 2.372,4 Mio. € im Jahr 2015 auf 2.865,0 Mio. € im Jahr 2016 (vgl. Ansicht 13).

26 Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2016 (rote Nr. 0081), S. 9



### Ansicht 25: Entwicklung einzelner Investitionsausgaben



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2015, im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 (Drs 18/0130) und in der Finanzplanung 2016 bis 2020; 2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017; Angabe zur Zuführung zum SIWANA aus rote Nr. 0081 C

Durch die hohen **Zuführungen an das SIWA/SIWANA** hat sich der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben auf 9,4 % im Jahr 2015 und 10,7 % im Jahr 2016 erhöht. Diese Zuführungen werden bei einem Titel der Hauptgruppe 8 und damit als Investitionen erfasst. Die tatsächliche Investitionstätigkeit ist zeitlich losgelöst von der Zuführung zum SIWA/SIWANA. Von den 691,3 Mio. €, die im Jahr 2015 dem SIWA zugeführt wurden, sind 48 Mio. € im Jahr 2015<sup>27</sup> und 107 Mio. € im Jahr 2016 kassenwirksam geworden. Nach derzeitigem Planungsstand sollen die SIWA-Mittel aus der Zuführung des Jahres 2015 bis Ende 2019 weitgehend verausgabt werden.<sup>28</sup>

Die **Sachinvestitionen** waren im Jahr 2016 um 44,4 Mio. € niedriger als im Jahr 2015. Der Senat plant, dass diese bis zum Jahr 2019 um 254,4 Mio. € ansteigen.

Insbesondere bei den **Bauausgaben** wurde der Ansatz des Haushaltsplans deutlich unterschritten.

<sup>27</sup> SIWA Jahresabschlussbericht 2015, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625)

<sup>28</sup> Vorläufiger Jahresabschluss 2016 (rote Nr. 0081 B), S. 7

**Ansicht 26: Ausgaben für Investitionen im Jahr 2016**

	Ansatz 2016	Vorläufiges Ist per 31.01.2017	Abweichung
	– Mio. € –		
<b>Investitionsausgaben ohne Zuführung an das SIWA/SIWANA</b>	<b>1.766</b>	<b>1.706</b>	<b>-60</b>
davon:			
<b>Bausausgaben (HGr. 7)</b>	<b>353</b>	<b>239</b>	<b>-114</b>
davon:			
Hauptverwaltung	228	160	-68
Bezirke	125	79	-46
<b>Übrige Investitionsausgaben (HGr. 8)</b>	<b>1.413</b>	<b>1.467</b>	<b>53</b>
davon:			
Hauptverwaltung	1.181	1.240	59
Bezirke	49	61	13
BER	183	165	-18

Quelle: Berechnung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen per 31. Januar 2017

Bei der Ansatzunterschreitung der **Bezirke** geht der Senat davon aus, dass diese Mittel anteilig für die bauliche Unterhaltung aber auch zur Verbesserung des Jahresergebnisses eingesetzt wurden. Bei der **Hauptverwaltung** müsse berücksichtigt werden, dass die in der Hauptgruppe 7 veranschlagten pauschalen Mehrausgaben für Investitionen für die Schaffung von Wohnraum und Unterbringung von Flüchtlingen von rd. 32 Mio. € bei den übrigen Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) kassenwirksam werden.<sup>29</sup>

- 32 Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) sind auch im Jahr 2016 mit 29,2 % der zweitgrößte Ausgabeblock gewesen (vgl. Ansicht 20).

Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch Gehälter, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt. Die folgende Ansicht stellt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben in den Jahren 2010 bis 2016 dar:

<sup>29</sup> Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2016 (rote Nr. 0081), S. 11

**Ansicht 27: Personalausgaben nach Art der Ausgaben**

Art der Ausgaben	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	– Mio. € –						
Aufwendungen für Abgeordnete, sonstige Fürsorgeleistungen <sup>1</sup>	23,2	23,9	36,6	35,1	45,7	46,3	47,5
Gehälter und Entgelte	4.852,9	4.927,0	5.028,8	5.137,3	5.302,0	5.496,2	5.705,0
Versorgungsbezüge	1.249,3	1.295,4	1.341,4	1.399,8	1.470,1	1.546,7	1.633,3
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	334,8	360,4	352,8	365,7	389,0	397,9	421,1
<b>Personalausgaben (insgesamt)</b>	<b>6.460,1</b>	<b>6.606,7</b>	<b>6.759,6</b>	<b>6.937,9</b>	<b>7.206,8</b>	<b>7.487,1</b>	<b>7.807,0</b>

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2015; 2016: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 25. Januar 2017

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

Im Jahr 2016 sind die Personalausgaben um 20,8 % gegenüber dem Jahr 2010 angestiegen. Der Ansatz der Personalausgaben (7.944 Mio. €) wurde jedoch um 137 Mio. € unterschritten. Die Unterschreitungen führt der Senat darauf zurück, dass die ab 2016 in erheblichem Umfang zugestandenen neuen Stellen nur sukzessive nachbesetzt werden konnten und können. Die Mittel standen aber bereits ab Jahresbeginn zur Verfügung.

In der Finanzplanung 2016 bis 2020 setzt der Senat seine mit der Finanzplanung 2015 bis 2019 begonnene Neuorientierung bei der Personalausstattung fort. Für das Jahr 2020 plant er Personalausgaben von 9.205 Mio. €. Das wäre ein Anstieg von 42,5 % gegenüber dem Jahr 2010.

Der mit den Bezirken vereinbarte Personalabbau, der auf eine vergleichbare Personalausstattung der Bezirke pro Einwohner abzielte, war bis zum Ende des Jahres 2016 weitgehend abgeschlossen. Nunmehr soll in Reaktion auf die gestiegene Bevölkerungszahl ein aufgabenbezogener Personalaufbau erfolgen. Dabei betont der Senat, dass der Personalbestand in Relation zur Entwicklung der Einwohnerzahl rückläufig sei, und dies trotz des seit dem Jahr 2014 wieder steigenden Personalbestandes. Die absolute Leistungskraft der Berliner Verwaltung steige deutlich an.<sup>30</sup>

30 Finanzplanung 2016 bis 2020, S. 26

**Ansicht 28: Entwicklung des Personalbestandes in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)  
in Relation zur Entwicklung der Einwohnerzahl Berlins**

Jahr	Einwohner per 31.12.	VZÄ per 01.01. des Folgejahres	VZÄ je 1.000 Einwohner
2010	3.387.562	105.681	31,2
2011	3.427.114	105.305	30,7
2012	3.469.621	104.693	30,2
2013	3.517.424	104.359	29,7
2014	3.562.166	105.535	29,6
2015	3.610.156	106.734	29,6

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht: Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 30. Juni 2016; Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen; Statistischer Bericht: Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst Berlin im Januar 2016; eigene Berechnungen

Schwerpunktmäßig erfolgt der Personalaufbau laut Finanzplanung 2016 bis 2020 dort, wo gestiegene Fallzahlen oder veränderte Rahmenbedingungen das notwendig machen:

- Der Bedarf an Lehrkräften steigt in den nächsten vier Jahren um jährlich durchschnittlich ca. 770 Lehrkräfte an.
- Bei der Polizei wurden mit dem Haushaltsplan 2016/2017 insgesamt 375 zusätzliche Stellen aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahlen und der daraus resultierenden Aufgabenzuwächse bewilligt. Weiterhin wurden nach den Terroranschlägen von Paris noch rd. 90 zusätzliche Stellen als zusätzliches „Sicherheitspaket“ bewilligt.
- Zur effektiven Bewältigung des Zugangs von Flüchtlingen enthält der Haushaltsplan 2016/2017 in der Hauptverwaltung rd. 700 neue Stellen und Beschäftigungspositionen.
- Auf der Basis der durch den Bevölkerungsanstieg besonders betroffenen Bezirks-Produkte und deren bereits eingetretenen bzw. noch zu erwartenden Mengensteigerungen wurden deren korrespondierende Personalmehrbedarfe bezirksscharf ermittelt. Im Ergebnis führte das für die Jahre 2016 und 2017 zu einem anerkannten Personalmehrbedarf von 755 VZÄ. Allein rd. 280 VZÄ entfallen auf das Flüchtlingsmanagement.<sup>31</sup>

Angesichts gestiegener Einwohnerzahlen und daraus resultierender Aufgabenzuwächse in verschiedenen Bereichen der Verwaltung ist eine ausreichende Personalausstattung erforderlich, um die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung adäquat zu bewältigen. Im Zuge quantitativer Personalbedarfsanalysen ist es aber auch notwendig, zunächst mögliche Effizienzpotenziale der jeweiligen Dienststellen festzustellen, insbesondere durch Organisationsuntersuchungen. So ergab eine Organisationsuntersuchung der Berliner Bürgerämter durch die BOC Information Technologies Consulting GmbH im ersten Halbjahr 2016 eine ausreichende personelle Ausstattung der Berliner Bürgerämter. Erhebliche Optimierungspotenziale

<sup>31</sup> Finanzplanung 2016 bis 2020, S. 25 und 26



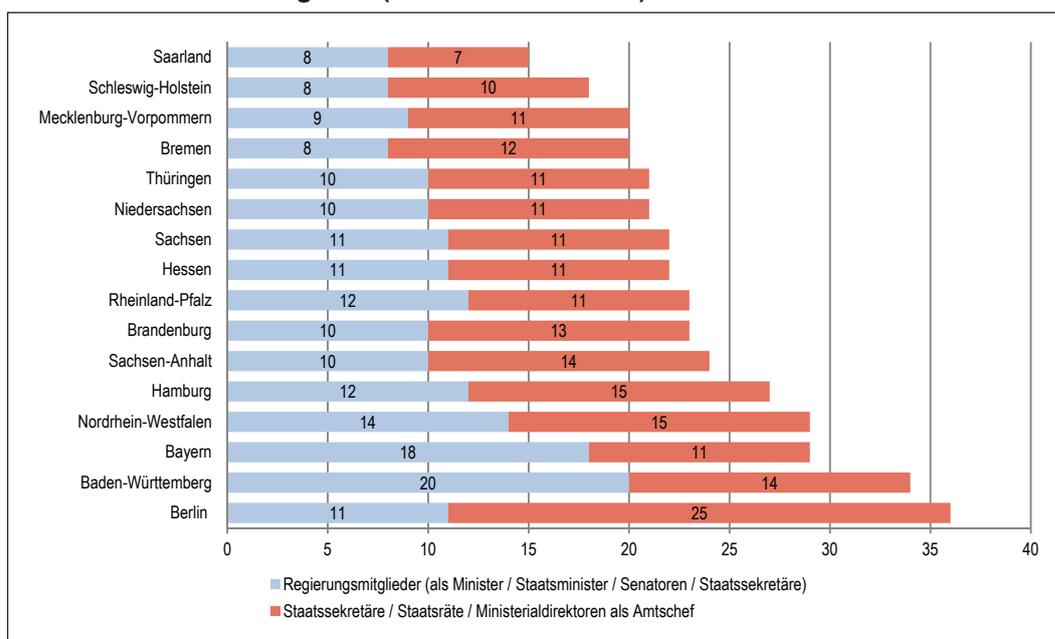
wurden allerdings in der Organisation der Bürgerämter und hinsichtlich einer dringend zu etablierenden zentralen Steuerung gesehen.<sup>32</sup>

Hinsichtlich der Personalausstattung der Leitungsbereiche hatte der Rechnungshof in den Jahresberichten 1993 (T 107 bis 117), 2002 (T 109 bis 119), 2007 (T 68 bis 72) und 2013 (T 80 bis 87) jeweils eine erhebliche Überausstattung festgestellt.

33

In den Jahresberichten 2007 und 2013 hat er aufgezeigt, dass Berlin bei der Anzahl der Regierungsmitglieder und Staatssekretärinnen/Staatssekretäre über die höchste Ausstattung aller Bundesländer verfügte. Bei diesem Vergleich wurden in Bayern und Baden-Württemberg zusätzlich die Ministerialdirektoren (Amtschefs), die Leiter der Verwaltung sowie Vertreter des Ministers sind, berücksichtigt. Die Angaben basieren auf den aktuellen Organigrammen der jeweiligen Ministerien. Berlin weist weiterhin die höchsten Werte aller Bundesländer auf.

### Ansicht 29: Ländervergleich (Stand: 1. März 2017)



Gemäß Artikel 55 Abs. 2 VvB besteht der Senat aus dem Regierenden Bürgermeister und bis zu zehn Senatoren. Diesen Rahmen hat der Senat mit Beginn der 18. Wahlperiode ausgeschöpft. Mit den zusätzlichen zwei Senatsmitgliedern hat sich nach der Regierungsbildung auch die **Zahl der Staatssekretärinnen/ Staatssekretäre** von 22<sup>33</sup> auf 25 erhöht. Dadurch ergeben sich auf der Basis der Durchschnittssätze 2016 zusätzliche rechnerische Aufwendungen von 644.760 € jährlich. Zur weiteren personellen **Ausstattung der Leitungsbereiche** hat der Senat in seiner Sitzung am 20. Dezember 2016 eine zahlenmäßige Begrenzung und

34

32 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 8. Dezember 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0079)

33 Eine weitere Stelle einer Staatssekretärin/eines Staatssekretärs war in der letzten Wahlperiode nicht besetzt.

einen Bewertungsrahmen beschlossen (S-63/2016). Derartige Beschlüsse werden seit 1993 zu Beginn einer Wahlperiode im Senat gefasst und gelten nicht für die Ausstattung des Leitungsbereichs der Senatskanzlei.

Für diese Wahlperiode gilt für den Leitungsbereich der Senatsverwaltungen mit einer Staatssekretärin/einem Staatssekretär eine personelle Höchstausstattung von zehn Stellen:

- Leitung des Büros (bis Besoldungsgruppe A 15/Entgeltgruppe E 15),
- Persönliche Referentin/Persönlicher Referent (bis Besoldungsgruppe A 14/Entgeltgruppe E 14),
- Leitungsreferentin/Leitungsreferent (bis Besoldungsgruppe A 14/Entgeltgruppe E 14),
- Pressereferentin/Pressereferent (bis Besoldungsgruppe A 15/Entgeltgruppe E 15),
- Referentin/Referent für Öffentlichkeitsarbeit (bis Entgeltgruppe E 14),
- fünf Dienstkräfte (bis Entgeltgruppe E 9) für Sekretariate, den Vorzimmerdienst und die Mitarbeit in der Pressestelle.

Für jede weitere Staatssekretärin/jeden weiteren Staatssekretär kommen zwei Stellen hinzu: eine Leitungsreferentin/ein Leitungsreferent (bis Besoldungsgruppe A 14/Entgeltgruppe E 14) und eine Sekretariatsdienstkraft (bis Entgeltgruppe E 9). Darüber hinaus können in allen Senatsverwaltungen Gremienreferate (Verbindungsstellen) eingerichtet werden, die in der Regel aus einer Leiterin/einem Leiter (bis Besoldungsgruppe A 15/Entgeltgruppe E 15) und bis zu zwei Dienstkräften (Entgeltgruppe E 9/E 10) bestehen. Bisher war hierfür nur eine Stelle der Entgeltgruppe E 9 bei der Staatssekretärin/dem Staatssekretär vorgesehen. Für sämtliche Beschäftigungsverhältnisse der Leitungsbereiche sind keine Befristungen geregelt.

- 35 Die maximalen Personalaufwendungen der Leitungsbereiche hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2013 (T 84 und 85) für die 17. Wahlperiode auf der Basis der festgelegten Höchstausstattung und der Durchschnittssätze 2012 für Tarifbeschäftigte ermittelt. Für diese errechnete sich bei damals acht Senatsverwaltungen mit 102 VZÄ in den Leitungsbereichen ein Höchstbetrag von insgesamt 7,5 Mio. € jährlich. Bei seiner Prüfung hatte der Rechnungshof jedoch festgestellt, dass die Personalausstattung tatsächlich bei 163 VZÄ mit insgesamt 10,3 Mio. € jährlich lag und dass damit die festgelegte Höchstausstattung um 61 VZÄ und der Höchstbetrag tatsächlich um 2,8 Mio. € jährlich überschritten wurde. Bei der Ausstattung der Leitungsbereiche hat sich der Senat an seinen eigenen Festlegungen zur Höchstausstattung nicht orientiert.

Infolge der Erhöhung der Anzahl der Senatorinnen/Senatoren und Staatssekretärinnen/Staatssekretäre in dieser Wahlperiode hat sich die festgelegte Höchstausstattung der Leitungsbereiche einschließlich der Gremienreferate von 102 um 50



auf insgesamt 152 VZÄ in zehn Senatsverwaltungen erhöht. Damit errechnet sich auf der Basis der Durchschnittssätze 2016 für Tarifbeschäftigte ein Höchstbetrag von 10,3 Mio. € jährlich.

Die tatsächliche Anzahl von 163 VZÄ seit der 17. Wahlperiode überschreitet selbst die nunmehr zulässige Höchstausstattung. Da der Rechnungshof in den vergangenen Jahren regelmäßig eine erhebliche Überausstattung in den Leitungsbereichen festgestellt hat, sieht er weiterhin das Risiko, dass in der aktuellen Wahlperiode tatsächlich sogar mehr als 163 VZÄ zum Einsatz kommen, sodass die jährlichen Aufwendungen von 10,3 Mio. € (errechneter Höchstbetrag bei 152 VZÄ) wiederum überschritten werden. Hinzu kommt ein finanzieller Aufwand für die Umorganisation der Geschäftsbereiche, den der Rechnungshof nach der Wahl 2011 im Jahresbericht 2014 (T 75 bis 87) exemplarisch aufgezeigt hat.

## 2.9 Erwartung

**Der Rechnungshof erwartet angesichts des weiterhin sehr hohen Schuldenstandes, dass der Senat die Konsolidierung des Landeshaushalts und den Schuldenabbau konsequent fortsetzt; hohe Haushaltsüberschüsse sollten auch künftig nicht nur für unbestritten notwendige Investitionen, sondern in relevantem Umfang auch für die Schuldentilgung verwandt werden (vgl. T 12).** 36

**Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass der Senat die Verfassungsänderung und Gesetzesvorhaben zur Implementierung der Schuldenregel des Grundgesetzes im Landesrecht nunmehr unverzüglich initiiert (vgl. T 22).** 37

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Einstellung zusätzlichen Personals zur Erfüllung der Aufgaben, die sich aufgrund neuer gesetzlicher Regelungen, politischer Schwerpunktsetzungen und den Anforderungen der wachsenden Stadt inklusive Flüchtlingsmanagement ergeben, von sorgfältigen Bedarfsanalysen begleitet wird. Insbesondere mithilfe von Organisationsuntersuchungen muss weiterhin nach Möglichkeiten gesucht werden, die Berliner Verwaltung und die Verfahrensabläufe in den Dienststellen effektiver zu gestalten (vgl. T 32).** 38

## **Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2015**

### **3 Haushalts- und Vermögensrechnung**

*Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 ist unvollständig und fehlerbehaftet.*

#### **3.1 Haushaltsplan**

- 39 Der Haushaltsplan 2015 ist durch das Haushaltsgesetz 2014/2015<sup>34</sup> einschließlich des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015<sup>35</sup> in Einnahmen und Ausgaben auf 24.157.819.800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 5.333.497.900 € festgestellt worden, und zwar
- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 16.499.503.200 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 5.255.628.900 € und
  - in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 7.658.316.600 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 77.869.000 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

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

#### **3.2 Rechnungslegung (Termin und Umfang)**

- 40 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2015 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 27. September 2016 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 30. Sep-

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

35 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2015 (Nachtragshaushaltsgesetz 2015 – NHG 15) vom 29. April 2015 (GVBl. S. 94)

tember 2016 vor (Drs 17/3169, neu Drs 18/0025)<sup>36</sup>. Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist bis zum 30. September 2016 formal eingehalten.

Die dem Abgeordnetenhaus vom Senat als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigenbetrieben (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat dieser jedoch in sieben Fällen<sup>37</sup> nicht fristgerecht vorgelegt. Der Rechnungshof erwartet vom Senat künftig die Beachtung der Fristen.

Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die den Bezirksverordnetenversammlungen vorzulegen sind (vgl. § 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz<sup>38</sup>). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen. 41

### 3.3 Haushaltsrechnung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die **Haushaltsrechnung** auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Die Dokumente der Rechnungslegung sind die Druckausgaben der Listen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Hierfür sind die abgeschlossenen Bücher des IT-Verfahrens für das Rechnungswesen zu verwenden. Diese Bücher müssen mit den abgeschlossenen Büchern des Kassenwesens korrespondieren (Nr. 1.6.1 AV § 80 LHO). 42

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

Gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO ist der Haushaltsrechnung 2015 eine **Nachweisung der Kassenreste** beizufügen. Kassenreste sind die zum Soll gestellten Einnahmen (Anordnungssoll), die noch nicht eingegangen sind. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der Nachweisung der Kassenreste für das Haushaltsjahr 2015 nicht alle Kassenreste ausgewiesen sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erläutert, dass eine Sollstellung auf einem nicht aktiven Titel von 17.326,10 € und auch Nebenforderungen von rd. 1,23 Mio. € fehlen.<sup>39</sup> Demnach sind die Kassenreste in der Nachweisung um insgesamt rd. 1,247 Mio. € zu niedrig ausgewiesen und somit unvollständig.

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

37 Maxim-Gorki-Theater Berlin, Deutsches Theater Berlin / Kammerspiele Berlin, Theater an der Parkaue Berlin, Kindergarten City, Kindertagesstätten Nordwest, Kindertagesstätten SüdOst

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

39 Fußnote im Druckstück, S. 246 und 247

- 43 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 folgendes **rechnungsmäßiges Jahresergebnis** des Haushaltsabschlusses gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO aus:

**Ansicht 30: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll**

	Einnahmen	Ausgaben
	– € –	
Ist	25.166.183.112,37	25.166.183.112,37
verbliebene Haushaltsreste	0,00	276.461.349,76
<b>Rechnungssoll</b>	25.166.183.112,37	25.442.644.462,13
Ansatz	24.157.819.800,00	24.157.819.800,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	316.770.291,93
Abschlussresultate der Vorjahre	(+)119.201.157,00	(+)119.201.157,00
<b>Gesamtsoll</b>	24.277.020.957,00	24.593.791.248,93
Differenz günstiger	889.162.155,37	
Differenz ungünstiger		848.853.213,20
<b>Verbesserung des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll</b>	<b>40.308.942,17</b>	

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis des Abschlussberichts im Druckstück, S. 5, Nr. 5

Das Ergebnis entspricht sowohl dem im Druckstück auf S. 84 ausgewiesenen Überschuss nach der Buchführung von 40.308.942,17 € als auch dem in der Haushaltsrechnung auszuweisenden rechnungsmäßigen Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO. Dieses ist auf S. 225 des Druckstücks zwar in zutreffender Höhe angegeben, jedoch unzutreffend als Fehlbetrag ausgewiesen.

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren sind höher als die in der Haushaltsrechnung des Vorjahres ausgewiesenen verbliebenen Haushaltsreste, obwohl die Beträge übereinstimmen müssten. Die Senatsverwaltung für Finanzen begründet die Differenz von 1.564.765,00 € mit der Einbuchung zusätzlicher zweckgebundener Ausgabereste (verzögerte Verwendungsmöglichkeit von im Haushaltsjahr 1998 vereinnahmten zweckgebundenen Mitteln – Döberitzer Grünzug –). Dabei ließ sie allerdings unberücksichtigt, dass die Mittel bereits im Haushaltsjahr 1998 zweckentfremdet verbraucht wurden und damit in dieser Höhe dem Grunde nach nicht zugelassene Mehrausgaben entstanden sind.

Die Senatsverwaltung hat entgegen Nr. 5 AV § 45 LHO Haushaltsreste aus zweckgebundenen Mitteln eines früheren Haushaltsjahres nach Ablauf mehrerer Haushaltsjahre als Ausgabereste aus Vorjahren gebildet, obwohl die Mittel bereits – zweckwidrig – verbraucht wurden.

- 44 Gemäß § 82 LHO ist als Teil des kassenmäßigen Abschlusses das kassenmäßige Jahresergebnis als Unterschied aus der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben auszuweisen. Die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben betragen jeweils 25.166.183.112,37 €, sodass das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen ist. Dieser Ausgleich wurde durch die Aufnahme von Darlehen in



Höhe von 813.200.329,86 € erreicht, die Anfang des Jahres 2016 für das Haushaltsjahr 2016 aufgenommen und am 8. und 9. März 2016 zugunsten des Haushaltsjahres 2015 umgebucht wurden. In dem Betrag von 813.200.329,86 € sind 195.319.070,73 € enthalten, die dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) zugeführt worden sind. Insoweit war die Darlehensaufnahme zugunsten des Haushaltsjahres 2015 fehlerhaft. Denn gemäß § 4 Abs. 1 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt<sup>40</sup> durften dem Sondervermögen lediglich 50 % der Finanzierungsüberschüsse des jeweiligen Vorjahres zugeführt werden. Der anteilige Finanzierungsüberschuss hätte also erst im Haushaltsjahr 2016 dem SIWA zugeführt werden dürfen. Der Finanzierungssaldo für das Haushaltsjahr 2015 ist daher um die Zuführung an das SIWA zu niedrig ausgewiesen. Darüber hinaus ist durch die Buchung der Zuführung für das Haushaltsjahr 2015 ein zusätzlicher Kreditbedarf entstanden.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 31.029.719,03 € ab. Dies beruht auf den aus den Jahren 2013 und 2014 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“<sup>41</sup> (Fehlbeträgen) der Bezirke Mitte, Marzahn-Hellersdorf und Pankow. Im Haushaltsjahr 2015 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2013 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2013 ausgewiesenen Betrag von 2.987.631,43 € nicht.

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

45

### Ansicht 31: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2012	+227,4	+1,0	+202,0	+1,3	+25,4	+0,3
2013	-69,2	-0,3	-262,7	-1,7	+193,5	+2,6
2014	+1.290,9	+5,6	+935,6	+6,1	+355,3	+4,7
2015	+949,4	+3,9	+853,1	+5,3	+96,3	+1,2

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015

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

41 Druckstück, S. 225, Nr. 1.1

**Ansicht 32: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2012	+227,3	+1,0	+170,7	+1,1	+56,6	+0,8
2013	-69,2	-0,3	-229,8	-1,5	+160,6	+2,2
2014	+1.290,9	+5,6	+919,3	+6,0	+371,6	+4,9
2015	+949,4	+3,9	+878,5	+5,4	+70,9	+0,9

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015

- 46 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den **Finanzierungssaldo** mit 205.617.543,81 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Nettokreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2012 wie folgt:

**Ansicht 33: Finanzierungssaldo**

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2012	676,9
2013	477,8
2014	875,1
2015	205,6

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015

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

Die Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2013 der Bezirke Mitte und Marzahn-Hellersdorf wurden gemäß Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO im Haushaltsjahr 2015 bei den dafür vorgesehenen Titeln in voller Höhe gebucht. Sie sind daher in den Ist-Ausgaben enthalten und werden bei der Berechnung des Finanzierungssaldos herausgerechnet. Beim kassenmäßigen Gesamtergebnis, bei dem die nicht abgewickelten Jahresergebnisse früherer Jahre berücksichtigt werden, ist hingegen ausgewiesen, dass von dem Fehlbetrag des Bezirks Marzahn-Hellersdorf 2.987.631,43 € tatsächlich noch nicht ausgeglichen sind. Der Rechnungshof hat die damit einhergehende Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in früheren Jahresberichten beanstandet (letztmalig in T 52 des Jahresberichts 2012). Den Bezirken wurde auf der Grundlage von Konsolidierungskonzepten gestattet, den Ausgleich ihrer Fehlbeträge über Jahre zu strecken. Mit dem Ausweis als haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist der Haushaltsrechnung der nicht ausgeglichene Betrag zu entnehmen.



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

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein Betrag von 1.108.126.142,10 € ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote auf S. 224 des Druckstücks erläutert, insbesondere auf Buchungen zur **Tilgung** von 228.805.314,29 € des im Jahr 2012 aufgenommenen **inneren Darlehens** sowie auf die Aufnahme eines neuen inneren Darlehens von 42.000.000,00 € aus nicht verbrauchten Mitteln zur Finanzierung der Mehrausgaben der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) zurückzuführen. Zusätzlich sind 496.000.000,00 € „Ausleihungen“<sup>42</sup> vom SIWA als inneres Darlehen in Anspruch genommen worden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt weiterhin nicht bei einem Ausgabebetitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 – Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) – gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung des vorgenannten Titels 798.931.456,39 €. Darin enthalten sind auch die Entnahmen aus der Infrastrukturrücklage von 538.000.000,00 € für das SIWA und die FBB sowie von 180.819.000,00 € aus der Rücklage nach § 62 LHO zur zweckentsprechenden Auszahlung an die FBB.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Finanzierungssaldo in der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2015 zu niedrig ausgewiesen ist, weil nicht verausgabte Haushaltsmittel unzulässig in die Verwahrungsbücher gebucht worden sind.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO hat sich seit dem Jahr 2012 wie folgt verändert: 47

#### Ansicht 34: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45
	– Mio. € –		
2012	-55,8	-68,3	+12,5
2013	+29,1	-17,0	+46,1
2014	-9,1 <sup>1</sup>	-34,8	+25,7 <sup>1</sup>
2015	+40,3	-17,9	+58,2

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015

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

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO beträgt wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen minus 307.491.068,79 €.

Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten **Verwahrungen und Vorschüsse** ausgewiesenen Summen stimmen mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden, überein. 48

42 Druckstück, S. 224, Fußnote \*

Im **Vorschussbuch** sind nach § 60 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 1.2.3 AV § 76 LHO und Nr. 4.3 AV § 71 LHO die Ausgaben, die noch nicht endgültig zugeordnet werden können bzw. nicht in anderen Büchern zu buchen sind, nachzuweisen. Zu den Vorschüssen dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist es grundsätzlich zum Jahresende Negativebeträge aus.

Das Vorschussbuch der Landeshauptkasse weist bei der ehemaligen Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung auf einer Buchungsstelle für Mittel aus verzögertem Jahresmittelabfluss bei Einrichtungen dagegen erneut einen hohen positiven Bestand aus. Dieser Bestand hat sich gegenüber dem Vorjahr nochmals erhöht und beträgt nunmehr 15.213.200,00 €.

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2015 (T 42) und im Vorjahresbericht (T 46) die Erwartung geäußert, dass im Vorschussbuch künftig keine Haushaltsmittel, sondern nur Ausgaben nachgewiesen werden, die nicht in anderen Büchern zu buchen sind. Der Senat hat in seinen Stellungnahmen zu den Jahresberichten 2015 und 2016 zugesagt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen auf den korrekten Nachweis nicht verbrauchter Mittel hinwirken bzw. die Bestände des Vorschussbuches zum Jahresende einer gesonderten Überprüfung unterziehen wird. Ergebnisse hierzu liegen dem Rechnungshof nicht vor. Er hat erneut einen hohen Bestand von ausgewiesenen Haushaltsmitteln im Vorschussbuch festgestellt.

Im **Verwahrungsbuch** dürfen nach § 60 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 1.2.3 AV § 76 LHO und Nr. 4.2 AV § 71 LHO nur Einzahlungen gebucht werden, solange diese nicht endgültig zugeordnet werden können. Aus den Verwahrungsgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist es grundsätzlich zum Jahresende positive Beträge aus.

Die Verwahrungsbücher von mindestens zwei Bezirken weisen entgegen ihrer Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltsmittel aus. Mit diesen Mitteln wollen die Bezirke die Finanzierung nicht beendeter Maßnahmen sicherstellen. Damit umgehen sie die Vorgaben für die Restbildung für übertragbare Ausgaben und verstoßen gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Die Buchungen nicht verausgabter Haushaltsmittel in die Verwahrungsbücher widersprechen auch den Regeln zur Bewirtschaftung von Sonderprogrammen der ehemaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft.

Die Bestände der Verwahrungsbücher sind zum Jahresende um die gebuchten nicht verausgabten Haushaltsmittel zu hoch ausgewiesen. Die entsprechenden Auszahlungen aus Titeln des jeweiligen Bezirks oder Titeln der Hauptverwaltung für Sonderprogramme an das Verwahrungsbuch sind in den Ist-Beträgen der Ausgaben des Haushalts enthalten. Daher ist das Jahresergebnis und somit der Finanzierungssaldo in der Haushaltsrechnung zu niedrig ausgewiesen (T 46).

Im Folgejahr werden die entsprechenden Rechnungen aus den Verwahrungsbüchern und nicht aus dem Haushalt bezahlt. Somit sind die Ist-Ausgaben in dem Jahr zu gering ausgewiesen.

Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen – nämlich die **höheren und neuen Ausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan (Nr. 5.3 AV § 80 LHO) – wird darüber hinaus in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt. 49

Bei den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Charlottenburg-Wilmersdorf und Marzahn-Hellersdorf weichen die in der Rechnungsnachweisung und die in den gesonderten Nachweisungen über die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ausgewiesenen Beträge um 21.998.100 € voneinander ab. In den Rechnungsnachweisungen werden aufgrund der entsprechenden Programmierung für die Ermittlung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan nicht nur Ausgabetitel, sondern auch Einnahmetitel einbezogen.

Die Abweichungen bei den Bezirken Mitte und Marzahn-Hellersdorf von insgesamt 20.473.200 € sind auf die Aufstellung von Ergänzungsplänen zurückzuführen. Aufgrund der aufgestellten Ergänzungspläne waren auch Buchungen bei Einnahmetiteln erforderlich.

Die Abweichungen bei den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg und Charlottenburg-Wilmersdorf von insgesamt 1.524.900 € beruhen auf der Fortschreibung der Globalsummen. Diese Bezirke haben zur Umsetzung der fortgeschriebenen Globalsummen Buchungen nicht nur bei Ausgabetiteln, sondern auch bei Einnahmetiteln vorgenommen. Die Abweichung beim Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf ist noch nicht abschließend geklärt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Abweichungen nicht erläutert. Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen künftig Erläuterungen zu den Abweichungen bei den höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan.

Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund **über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen** ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 30. August 2016 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 17/3132, neu Drs 18/0024) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 26. Januar 2017 genehmigt. 50

Die **über- und außerplanmäßigen Ausgaben** im Haushaltsjahr 2015 betragen nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus insgesamt 837.944.669,57 €. 51

Die **über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen** betragen nach der o. g. Vorlage im Haushaltsjahr 2015 insgesamt 346.112.529,22 €.

Der Regierende Bürgermeister hat die beim Kapitel 0310 – Kulturelle Angelegenheiten – Titel 68417 – Zuschüsse im Rahmen des Projektfonds kulturelle Bildung – eingegangene außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 579.162,03 € versehentlich nicht in das IT-System eingegeben. Daher ist sie in der Nachweisung über die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nicht berücksichtigt (Druckstück, S. 248). Ebenso ist sie in der hierzu in einer Fußnote angegebenen Erläuterung bei den in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nicht einberechnet. In der Vorlage an das Abgeordnetenhaus über die nachträgliche Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen ist sie dagegen zutreffend nachgewiesen.

- 52 Für das Haushaltsjahr 2015 sind insgesamt 389.815.700 € **pauschale Minderausgaben** (1,61 % des Haushaltsvolumens) mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2015 veranschlagt worden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs entfallen auf die
- Hauptverwaltung 324.852.000 € und die
  - Bezirke 64.963.700 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 95.331.000 € als nicht erwirtschaftet ausgewiesen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die ehemalige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft aufgrund von Buchungsfehlern 1.447.657,96 € als erwirtschaftet statt als nicht zugelassene Mehrausgabe gebucht hat. Er hat darüber hinaus festgestellt, dass der Regierende Bürgermeister 74.958,00 € und die ehemalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales 1.442.843,42 € unzutreffend als erwirtschaftete pauschale Minderausgaben ausgewiesen haben. Im Ergebnis sind die erwirtschafteten pauschalen Minderausgaben um 2.965.459,38 € zu hoch und die nicht zugelassenen Mehrausgaben um den gleichen Betrag zu niedrig. Bei den Bezirken hat nur der Bezirk Marzahn-Hellersdorf 5.165.000,00 € seiner veranschlagten pauschalen Minderausgaben nicht erwirtschaftet. Darüber hinaus hat er bei den Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte nach SGB VIII<sup>43</sup> und Inobhutnahme 2.745.440,38 € als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen, die im Rahmen der Basiskorrektur zugelassen wurden.

### 3.4 Vermögensrechnung

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

43 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achstes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)



### Ansicht 35: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	23.072.943.807,52
Finanzanlagevermögen	12.756.395.680,88
Umlaufvermögen	8.830.002.952,31
Rücklagevermögen	889.642.583,25
Stiftungsvermögen	26.704.699,98
<b>Vermögen</b>	<b>45.575.689.723,94</b>
Schulden	60.313.368.524,39

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2015

Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2014 Feststellungen getroffen, die sich auf die Höhe des Schlussbestandes des Haushaltsjahres 2014 ausgewirkt haben. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte ebenfalls Abweichungen festgestellt, die sie im Druckstück entsprechend dokumentiert hatte. Daher entspricht der in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2014 als Vermögen ausgewiesene Schlussbestand von 42.350.454.447,58 € der Buchführung. Dieser stellt gleichzeitig den Anfangsbestand der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2015 dar. Beide Bestände enthalten jedoch nicht die o. g. Abweichungen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 in Nr. 14.3 dargestellten Mehrjahrestabelle einen korrigierten gerundeten Schlussbestand für 2014 von 40.201,5 Mio. € aufgeführt (Druckstück, S. 29). Der Rechnungshof kann diesen Betrag nachvollziehen. In der zur Vermögensrechnung zusätzlich dargestellten Übersicht „Vermögen und Schulden im Überblick“ hat sie hingegen als Anfangsbestand für 2015 nur einen gerundeten Betrag von 39.925,5 Mio. € angegeben (Druckstück, S. 217). Dieser Betrag berücksichtigt nicht alle bekannten Abweichungen und ist daher unzutreffend ausgewiesen.

54

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den in der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2015 ausgewiesenen **Schlussbestand für das Vermögen** auf 45.575.689.723,94 € beziffert. Gleichzeitig hat sie Abweichungen von diesem Betrag in Fußnoten erläutert. Unter Berücksichtigung dieser Abweichungen hat sie einen gerundeten Schlussbestand für das Vermögen von 40.965,6 Mio. € ermittelt, den sie im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 in Nr. 14 angegeben hat (Druckstück, S. 27 bis 29). In der zur Vermögensrechnung zusätzlich dargestellten Übersicht „Vermögen und Schulden im Überblick“ hat sie unter Hinweis auf ein anderes Rundungsverfahren davon abweichend einen Betrag von 40.965,7 Mio. € ausgewiesen (Druckstück, S. 217).

Unter Heranziehung des Schlussbestandes für 2014 von 40.201,5 Mio. € und des Schlussbestandes für 2015 von 40.965,6 Mio. € ist das Vermögen um 764,1 Mio. € gewachsen.

Die Schulden sind um 256,3 Mio. € gesunken.

- 55 Der Rechnungshof kann die von der Senatsverwaltung für Finanzen angegebenen Erläuterungen zur Vermögensrechnung (Druckstück, S. 219) im Wesentlichen nachvollziehen. Zum Umlaufvermögen hat sie jedoch angegeben, dass der Zugang bei den Forderungen um 4.610.013.718,44 € zu hoch ausgewiesen sei. Die in der Vermögensrechnung mit ausgewiesenen Forderungen der Investitionsbank Berlin sollten jedoch im Rahmen des Vorsichtsprinzips nicht berücksichtigt werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Forderungen lediglich 4.588.290.732,56 € betragen. Der vom Rechnungshof ermittelte Differenzbetrag von 21.722.985,88 €<sup>44</sup> erklärt sich dadurch nicht. Demzufolge sind die Forderungen und das Umlaufvermögen nicht um 4.610.013.718,44 €, sondern um 4.588.290.732,56 € zu hoch ausgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte zur Vermögensrechnung des Vorjahres in einer Fußnote darauf hingewiesen, dass das Finanzanlagevermögen aufgrund fehlender Aktualisierungsbuchungen um 6.546.607,92 € zu hoch und das Umlaufvermögen entsprechend zu niedrig ausgewiesen ist (Druckstück der Haushalts- und Vermögensrechnung 2014, S. 225). Der Rechnungshof hatte diesen Sachverhalt in seinem Vorjahresbericht (T 53 f.) ausgeführt. In der Stellungnahme zu diesem hat der Senat mitgeteilt, entsprechende Korrekturbuchungen bereits vorgenommen zu haben. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte diese Buchungen jedoch erst für das Haushaltsjahr 2016 veranlasst. Daher ist auch noch für das Haushaltsjahr 2015 der Bestand des Finanzanlagevermögens zu hoch und der des Umlaufvermögens zu niedrig beziffert. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diesen Sachverhalt zur Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2015 jedoch nicht erläutert.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für den Bezirk Mitte ausgewiesenen Bestände für das Sachanlagevermögen aufgrund durchgängig versäumter Veränderungsbuchungen insgesamt um 46,1 Mio. € zu niedrig beziffert sind.

Darüber hinaus hat er festgestellt, dass der beim Kapitel 0300 – Regierender Bürgermeister – erfasste Bestand für das Sachanlagevermögen – Gebäude – ebenfalls aufgrund einer versäumten Veränderungsbuchung um ca. 1 Mio. € zu niedrig ausgewiesen ist.

- 56 Nach Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.3 AV § 73 LHO i. V. m. Nr. 9.8 AV § 73 LHO ist als Betriebsvermögen das **Eigenkapital** (Stammkapital und Rücklagen) der Krankenhausbetriebe, der Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, sowie der Eigenbetriebe zu erfassen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für den vermögensseitigen Nachweis im Finanzanlagevermögen die Vermögensobergruppe Sondervermögen/Landesbetriebe eingerichtet. Der Rechnungshof hat wie in den Vorjahren festgestellt, dass die zuständigen Verwaltungen das Eigenkapital nicht vollständig und auch nicht nach einheitlichen Maßgaben

44 Differenz zwischen dem in der Fußnote \*\*\* angegebenen Betrag (4.610.013.718,44 €) abzüglich Anteil der Investitionsbank Berlin (4.588.290.732,56 €)



erfasst haben. Einerseits fehlt das Eigenkapital von vier Betrieben, einem Kita-Eigenbetrieb und einem Eigenbetrieb, andererseits sind für einen Betrieb, für drei Kita-Eigenbetriebe und für das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) beim Eigenkapital – entgegen den derzeit geltenden Vorschriften – noch weitere Beträge, wie der Jahresüberschuss bzw. der Bilanzgewinn, erfasst. Nach Ermittlungen des Rechnungshofs ist in der Vermögensrechnung 2015 ausgehend von den Angaben in den Bilanzen 2014 Eigenkapital der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO von 4,8 Mio. € nicht enthalten. Das Eigenkapital der Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO ist um 19,1 Mio. € zu hoch ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der beim Kapitel 1510 – Senatsverwaltung für Finanzen – Vermögen – öffentlich-rechtliche Forderungen – ausgewiesene Schlussbestand von 19.552,77 € wegen einer fehlerhaften Veränderungsbuchung um 11.502,00 € zu hoch ist. Nach den Auswertungen der Senatsverwaltung für Finanzen beträgt er tatsächlich nur 8.050,77 €.

57

Der Rechnungshof hatte in seinem Vorjahresbericht (T 54) den von der ehemaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt beim Kapitel 1250 – Hochbau – beim Finanzanlagevermögen – sonstige Ausleihungen – ausgewiesenen Bestand von 13,4 Mio. € beanstandet, weil ungewiss war, ob und ggf. in welcher Höhe die Forderungen noch zu Recht bestehen. In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2015 ist dieser Bestand unverändert enthalten. Die für Hochbau zuständige Senatsverwaltung hat die Richtigkeit des Bestandes bisher nicht durch begründende Unterlagen nachgewiesen. Der ausgewiesene **Vermögensbestand** ist damit nicht belastbar.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 889.642.583,25 € entspricht nicht dem Ergebnis der manuell aufgestellten Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen ist bei der Aufstellung der Übersicht wie in den Vorjahren verfahren. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ der Übersicht – getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen – hat sie die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 1.068.421.222,51 € (935.056.094,66 € Hauptverwaltung und 133.365.127,85 € Bezirksverwaltungen) aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen höheren Geldbestand von 178.778.639,26 € (186.441.298,89 € Hauptverwaltung und minus 7.662.659,63 € Bezirksverwaltungen). In der Übersicht über den Geldbestand hat die Senatsverwaltung für Finanzen die jeweiligen Differenzen aufgliedert und erläutert.

58

Beim Einzelplan 29 – Allgemeine Finanz- und Personalangelegenheiten – sind 737.732.950,37 € als Geldbestand für Rücklagen der Hauptverwaltung berücksichtigt, obwohl es sich hierbei um den Bestand der „Versorgungsrücklage“ handelt. Die Versorgungsrücklage ist jedoch gemäß § 2 des Gesetzes über eine Ver-

sorgungsrücklage des Landes Berlin<sup>45</sup> ein Sondervermögen. Den Bestand der Infrastrukturrücklage hat die Senatsverwaltung für Finanzen nicht berücksichtigt. Der Bestand des Einzelplans 29 beträgt insgesamt 108.718.422,94 € und weicht zum Vermögensnachweis um 550.950.000 € ab.

Die in der Erläuterung für die Bezirke ausgewiesenen Abweichungen von 7.662.659,63 € sind zutreffend. Sie enthalten eine hohe Abweichung beim Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf, der Stiftungsvermögen im Rücklagevermögen nachgewiesen hat.

Der als Jahresendbestand 2015 vom Rechnungshof ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 197.658.664,31 €. Der für die Bezirksverwaltungen insgesamt ermittelte Geldbestand beträgt 133.365.127,85 € (insgesamt 331.023.792,16 €).

Insgesamt weicht die Vermögensrechnung vom Geldbestand daher um 558.618.791,09 € (550.956.131,46 € Hauptverwaltung und 7.662.659,63 € Bezirksverwaltungen) ab.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Daten der Vermögensrechnung 2015 nicht belastbar.

- 59 Überschreitungen der im Haushaltsgesetz 2014/2015 bzw. Nachtragshaushaltsgesetz 2015 festgelegten Ermächtigungen für **Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen** sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahres 2015 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 7.185,3 Mio. € ausgewiesen.

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

- 60 Die Prüfung der Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2015 hat zu keinen Beanstandungen geführt.

<sup>45</sup> Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Berlin (Versorgungsrücklagegesetz – VersRücklG) vom 9. Januar 2006 (GVBl. S. 22), zuletzt geändert am 7. Juli 2016 (GVBl. S. 435)

### 3.5 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, weitgehend ordnungsgemäß belegt. **61**

### 3.6 Zusammenfassung und Erwartung

Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 ist unvollständig und fehlerbehaftet. **62**

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig eine vollständige und ordnungsgemäße Haushalts- und Vermögensrechnung aufstellt.**

## 4 Kreditaufnahme

*Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist für das Haushaltsjahr 2015 im Soll wie im Ist eingehalten.*

Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB bestimmt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin darüber hinaus die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten. **63**

Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 war eine Netto-Tilgung von 555,8 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 (Drs 17/3169 bzw. 18/0025) betrug sie tatsächlich 904,8 Mio. €.

**Ansicht 36: Nettokreditaufnahme (Netto-Tilgung)**

	Plan	Ist
	– € –	
Einnahmen aus		
Krediten am Kreditmarkt	7.630.413.000,00	7.136.263.201,05
Krediten vom Bund	0,00	0,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen	0,00	538.000.000,00
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	-8.156.000.000,00	-8.324.061.017,29
im öffentlichen Bereich	-30.205.000,00	-26.192.008,17
innerer Darlehen	0,00	-228.805.314,29
<b>Nettokreditaufnahme<sup>1</sup></b>	<b>-555.792.000,00</b>	<b>-904.795.138,70</b>

<sup>1</sup> Dies entspricht einer geplanten Netto-Tilgung von 555.792.000 € und einer tatsächlichen Netto-Tilgung von 904.795.138,70 €.

Der nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2015 eingeplanten Netto-Tilgung von 555,8 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1.567,4 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Tilgung betrug 904,8 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1.894,3 Mio. €. Damit ist die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze im Soll wie im Ist eingehalten.

Die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits nach dem Konsolidierungshilfengesetz ist in T 21 dargestellt.

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

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2014 (§ 18 Abs. 3 LHO),
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 14/15),
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen BER (§ 2 Abs. 2 HG 14/15) sowie aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt – SIWA – (§ 2 Abs. 1 NHG 15)<sup>46</sup>,
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 3 HG 14/15).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2015 für 2016 aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 14/15).

<sup>46</sup> Die Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus dem SIWA erfolgt verwaltungstechnisch aus der Rücklage SIWA.



Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im Haushaltsgesetz 2014/2015 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2015 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2015 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 (Drs 17/3169 bzw. 18/0025) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof hatte folgende Ergebnisse:

65

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

Art der Ermächtigung (vgl. T 64)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	– € –	
<b>Restermächtigung 2014</b>		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-434.462.842,50	
Soll – Kredite am Kreditmarkt	-90.209.000,00	
	344.253.842,50	0,00
<b>Vorgriffsermächtigung für 2015</b>	468.721.002,00 <sup>1</sup>	0,00
<b>Kredite am Kreditmarkt</b>		
gem. HG 14/15 und NHG 15	0,00	-1.187.797.816,24 <sup>2</sup> 309.194.685,71 <sup>3</sup>
gem. Kreditfinanzierungsplan NHG 15	-525.587.000,00	
	-525.587.000,00	-878.603.130,53
<b>Inanspruchnahme innerer Darlehen<sup>4</sup></b>		309.194.685,71 <sup>5</sup>
<b>Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt</b>		
gem. Kreditfinanzierungsplan NHG 15 <sup>4</sup>	8.156.000.000,00 <sup>6</sup>	7.843.076.845,29 <sup>6</sup>
vorzeitige Tilgungen <sup>4</sup>		480.984.172,00 <sup>6</sup>
Tilgungen kurzfristiger Kredite <sup>4</sup>		0,00
		8.324.061.017,29
<b>Kredite zur Tilgung innerer Darlehen<sup>4</sup></b>		228.805.314,29
<b>Restermächtigung 2015</b>		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-878.603.130,53	
Soll – Kredite am Kreditmarkt	-525.587.000,00	
	353.016.130,53	
<b>Vorgriffsermächtigung für 2016</b>	483.156.396,00	0,00

1 gemäß Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2014

2 Netto-Tilgung am Kreditmarkt

3 Netto-Neuverschuldung bei der Rücklage BER und dem Sondervermögen SIWA

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

5 Nettobetrag: 538.000.000,00 € abzüglich Tilgung von 228.805.314,29 €

6 Bei den geplanten Tilgungen ist eine deutliche Differenz zwischen Soll und Ist erkennbar. Dies beruht insbesondere darauf, dass mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2015 im Kreditfinanzierungsplan die planmäßigen Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt gegenüber dem Kreditfinanzierungsplan des Haushaltsgesetzes 2014/2015 um 299,2 Mio. € erhöht wurden, ohne dass diesem Betrag reale Tilgungsverpflichtungen zugrunde lagen. Planwerte für Tilgungen basieren allerdings auf fest bezifferbaren vertraglichen Verpflichtungen. Die geplante Erhöhung der Netto-Schuldentilgung wäre daher im Kreditfinanzierungsplan durch Verminderung der Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt darzustellen.

- 66 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, **ergänzende Vereinbarungen** abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 6 HG 14/15). Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der zulässige Höchstbetrag zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen lag gemäß Haushaltsgesetz 2014/2015 bei 50 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2015 bei 30,3 Mrd. €. Er ist mit 8,5 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

Ferner war die Senatsverwaltung für Finanzen verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 3 HG 14/15). Im Jahr 2015 hat die Verwaltung keinen neuen Währungsswap abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Derivatbericht neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Sie ermittelte für das Jahr 2015 einen wirtschaftlichen Erfolg von 31,1 Mio. €. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme lag für 2015 bei 164,3 Mio. €.

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

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur **Stellung von Sicherheiten** ist unbegrenzt (§ 2 Abs. 4 HG 14/15 i. V. m. § 2 Abs. 6 Satz 3 HG 14/15). Derartige Kassenverstärkungskredite sind im Jahr 2015 nicht aufgenommen worden.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Anmerkung: Im Jahr 2016 sind bis zum 18. November 2016 mit zwei Vertragspartnern ergänzende Vereinbarungen zur Stellung von Sicherheiten abgeschlossen worden. Die Höhe der vom Land zu stellenden Sicherheiten lag dabei deutlich über einer Milliarde €.

## Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

### Schwerpunktthema Infrastruktur

#### 5 Fehlendes systematisches Instandhaltungsmanagement für Schulgebäude in den Bezirken

*Der bauliche Zustand der allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung hat sich seit Mitte der 2000er-Jahre dramatisch verschlechtert. Bereits im Jahr 2004 wurde der Finanzbedarf für eine Sanierung der bezirklichen Schulinfrastruktur auf 846 Mio. € beziffert. Aktuell wird er mit mehr als 4 Mrd. € angegeben. Diese äußerst besorgniserregende Entwicklung zwingt mehr denn je dazu, die staatliche Aufgabe der Instandhaltung und Sanierung der bezirksverwalteten Schulgebäude im Rahmen eines systematischen Instandhaltungsmanagements zu erfüllen. Angesichts der Dimension der damit verbundenen fachlichen und finanziellen Herausforderungen bedarf es hierzu der gesamtstädtischen Leitung und Steuerung durch die zuständigen Senatsverwaltungen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags wegen einer unzureichenden baulichen Infrastruktur erheblich beeinträchtigt wird. Die für Bauwesen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen haben die ihnen obliegenden gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben zur Instandhaltung der bezirklichen Schulinfrastruktur nicht in dem erforderlichen Maße erfüllt. Auf die Einrichtung eines systematischen und wirtschaftlichen Gebäudeinstandhaltungsmanagements haben sie nicht hingewirkt. Die hierfür notwendigen berlinweiten Vorgaben und gesamtstädtischen Rahmenbedingungen haben sie nicht geschaffen. Es muss umgehend gehandelt werden, um dem zunehmenden Verfall der Schulinfrastruktur in Berlin wirksam zu begegnen.*

##### 5.1 Einleitung

Der Erhalt der staatlichen **Schulinfrastruktur** ist eine grundlegende Aufgabe des Staates, um die notwendigen materiellen Rahmenbedingungen für die schulische Bildung zu gewährleisten. Hierzu zählt die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Instandhaltung des Bestands an notwendigen Schulgebäuden und Schulsportanlagen, insbesondere durch die bauliche Unterhaltung.<sup>48</sup> Die Instandhaltung der

68

<sup>48</sup> vgl. zur Begriffsbestimmung Nr. 1.1.3 AV § 24 LHO sowie Richtlinie I 110 Nr. 3 der Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau), vgl. auch Nr. 15.8 der Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien – HtR)

Schulgebäude als Teil des Anlagevermögens ist zudem eine bedeutsame Aufgabe zum Vermögenserhalt.

- 69 Die Berliner **Bezirke** haben im Jahr 2015 insgesamt 627 allgemeinbildende Schulen an 724 Schulstandorten mit rd. 1.600 Schulgebäuden verwaltet. Die Bruttogrundfläche der bezirksverwalteten allgemeinbildenden Schulen umfasst mehr als 4,9 Mio. m<sup>2</sup>. Im Schuljahr 2014/2015 waren an diesen Schulen mehr als 262.000 Schülerinnen und Schüler gemeldet.<sup>49</sup> Im Schulentwicklungsplan für das Land Berlin 2014 bis 2018 werden für die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen für die Jahre 2017/2018 mehr als 305.000 Schülerinnen und Schüler prognostiziert.

## 5.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 70 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 1998 (T 263 bis 266) eine besorgniserregende Entwicklung der Bauunterhaltung beanstandet. In seinem Jahresbericht 2007 (T 179 bis 186) hatte er festgestellt, dass sich der Sanierungsbedarf trotz Auflegung eines Sanierungsprogramms zum Abbau des Sanierungsdefizits bei Schulen und Sportanlagen<sup>50</sup> weiter erhöht hat. Er hatte die Erwartung geäußert, dass der Senat und die Bezirksämter durch Prioritäten bei der Verteilung der Haushaltsmittel den Sanierungsbedarf von Schulen und Sportanlagen nicht weiter ansteigen lassen, sondern das entstandene Sanierungsdefizit abbauen. Der Sanierungsbedarf bei den bezirklichen Schulgebäuden hat sich jedoch weiter erhöht. Wurde er im Jahr 2004 noch mit 846 Mio. € angegeben,<sup>51</sup> so betrug er im Jahr 2012 bereits 1,4 Mrd. €<sup>52</sup> und wurde im Jahr 2014 sogar mit 1,9 Mrd. €<sup>53</sup> beziffert. Vor dem Hintergrund, dass bei den allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung seit Ende der 90er-Jahre ein Sanierungsbedarf in Milliardenhöhe entstanden ist, haben sich ergriffene Maßnahmen (Bauunterhaltung, Einsatz von Programmmitteln) und bestehende Vorgaben in diesem Bereich nicht als ausreichend wirksam erwiesen. Diese **äußerst besorgniserregende Entwicklung** zwingt mehr denn je dazu, die Instandhaltung der bezirksverwalteten Schulen planmäßig und systematisch zu betreiben, um berlinweit die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen für die Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags sicherzustellen.

---

49 Angaben der Bezirke

50 Vom Haushaltsjahr 2008 an ist zwischen dem Schulanlagensanierungsprogramm und dem Sportanlagen-sanierungsprogramm zu unterscheiden – vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 27. August 2012 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0567).

51 Jahresbericht 2007, T 184

52 Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 7. März 2014 auf eine Kleine Anfrage (Drs 17/13099)

53 Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 24. September 2014 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/14477)



Der Rechnungshof hat diese Ausgangslage zum Anlass genommen, bei den Bezirksämtern zu untersuchen, ob dort ein systematisches **Instandhaltungsmanagement** für die allgemeinbildenden Schulen betrieben wird. Bei den für Bauwesen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen hat der Rechnungshof geprüft, ob diese im Rahmen ihrer jeweiligen gesamtstädtischen **Leistungs- und Steuerungsverantwortung** die Ursachen für den dramatischen Sanierungsrückstand analysiert, die erforderlichen normativen Vorgaben für ein systematisches Gebäudeinstandhaltungsmanagement erlassen und die notwendigen Finanzmittel bereitgestellt haben. Er hat außerdem geprüft, ob die Senatsverwaltungen im Rahmen ihrer jeweiligen gesamtstädtischen Leistungs- und Steuerungsverantwortung durch entsprechende Vorgaben gegenüber den Bezirken auf die Einrichtung und Anwendung eines einheitlichen, systematischen, fachgerechten sowie planmäßigen Instandhaltungsmanagementsystems und die Einhaltung der Vorgaben hingewirkt haben. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang insbesondere die verfügbaren Haushaltsdaten der Jahre 2009 bis 2014 analysiert.

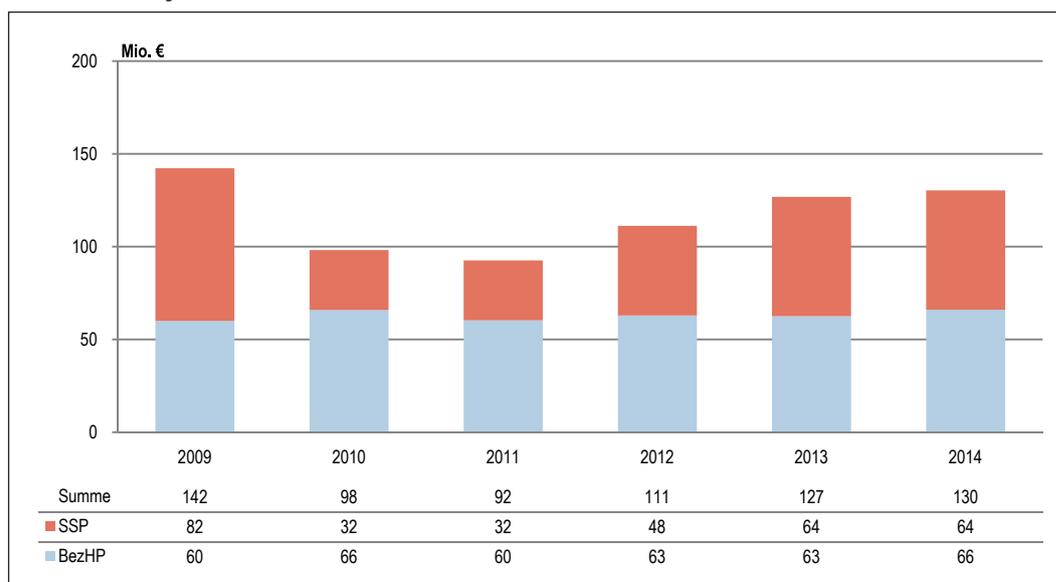
71

### 5.3 Entwicklung der Unterhaltungsausgaben und des Finanzbedarfs für die Sanierung der bezirksverwalteten Schulen

In den Haushaltsjahren 2009 bis 2014 sind für die Unterhaltung der bezirksverwalteten Schulgebäude Ausgaben aus den Bezirkshaushalten und zusätzlich aus dem Schulanlagensanierungsprogramm (SSP) wie folgt geleistet worden:

72

**Ansicht 38: Bauliche Unterhaltung der bezirksverwalteten Schulen, Ausgaben aus den Bezirkshaushalten und Ausgaben aus dem SSP in den Haushaltsjahren 2009 bis 2014**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. August 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1788 A) sowie in der Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 17. Februar 2015 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/15415)

- 73 Der Ansicht ist zu entnehmen, dass die Berliner Bezirke in den Jahren 2009 bis 2014 für die bauliche Unterhaltung der dort verwalteten Schulgebäude aus den **Bezirkshaushalten** jährliche Ausgaben zwischen 60 Mio. € im Jahr 2009 (niedrigster Wert) und 66 Mio. € im Jahr 2014 (höchster Wert) geleistet haben. Außerdem ist erkennbar, dass die Unterhaltungsausgaben in den Jahren 2009 bis 2014 in etwa gleich geblieben sind. Insgesamt liegen die bezirklichen Ausgaben in diesem Zeitraum bei 378 Mio. €.
- 74 Zudem wurden in den Jahren 2009 bis 2014 aus dem **SSP** Ausgaben von 324 Mio. € geleistet. Die Ausgaben haben damit einen Umfang, der mit den in diesem Zeitraum aus den Bezirkshaushalten für die bauliche Unterhaltung geleisteten Ausgaben vergleichbar ist. Die aus dem SSP geleisteten jährlichen Ausgaben sind im genannten Zeitraum unterschiedlich hoch. Sie liegen zwischen 82 Mio. € im Jahr 2009 (höchster Wert) und 32 Mio. € in den Jahren 2010 und 2011 (niedrigste Werte). Insgesamt sind in den Jahren 2009 bis 2014 für die Unterhaltung der bezirkswalteten Schulen aus den Bezirkshaushalten und aus dem SSP Ausgaben von 700 Mio. € geleistet worden.
- 75 Der **Finanzbedarf** für die Sanierung bei den bezirksverwalteten Schulen hat sich wie folgt entwickelt: Im Jahr 2004 hatte die für Bildung zuständige Senatsverwaltung den Mittelbedarf für die Sanierung von Schulen und Sportanlagen mit 846 Mio. € beziffert.<sup>54</sup> Im April 2012 hat die Senatsverwaltung den Finanzbedarf für die Sanierung der Schulstandorte in bezirklicher Trägerschaft auf der Basis bezirklicher Meldungen mit 1,4 Mrd. € angegeben.<sup>55</sup> Schon nach weiteren zwei Jahren – im September 2014 – hat die Senatsverwaltung den von den Bezirken gemeldeten finanziellen Bedarf für Sanierungen und Standardanpassungen der Schulen in bezirklicher Trägerschaft bereits auf 1,9 Mrd. € beziffert.<sup>56</sup> Zum Ende des II. Quartals 2016 – nach nur weiteren zwei Jahren – hat die für Bildung zuständige Senatsverwaltung angegeben, dass der Finanzbedarf für die Sanierung der allgemeinbildenden bezirksverwalteten Schulen 4,6 Mrd. € betrage.<sup>57</sup> Bei Gegenüberstellung dieser Entwicklung des Finanzbedarfs für die Schulsanierung und der im Zeitraum 2009 bis 2014 aus den Bezirkshaushalten und dem SSP für die bauliche Unterhaltung der Schulgebäude tatsächlich geleisteten Ausgaben sowie der Veranschlagungsleitlinie der Senatsverwaltung für Finanzen zum Hochbauunterhalt ergibt sich folgendes Bild:

---

54 Jahresbericht 2007, T 184

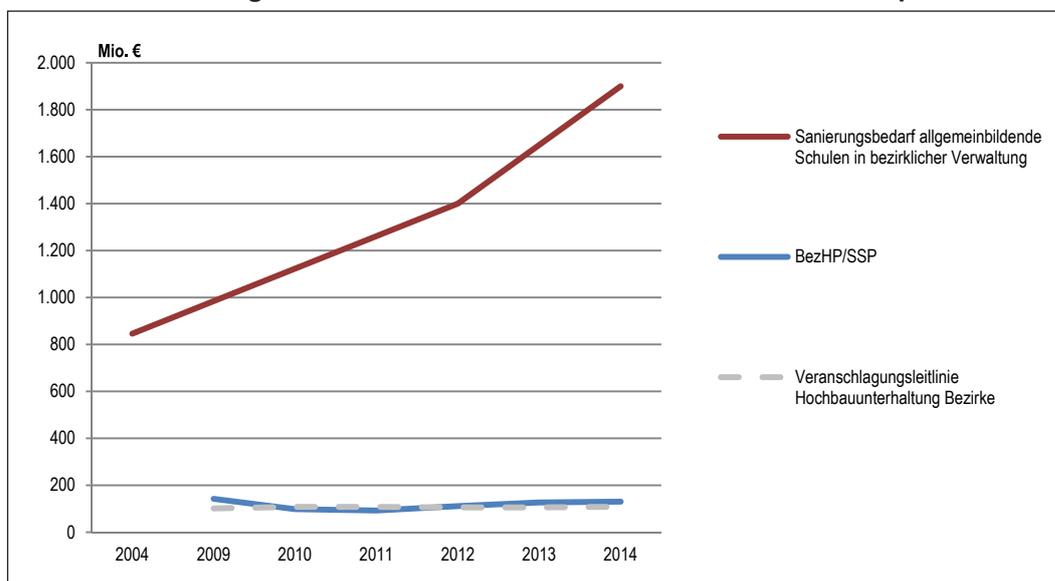
55 Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 7. März 2014 auf eine Kleine Anfrage (Drs 17/13099)

56 Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 24. September 2014 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/14477)

57 Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 10. August 2016 (rote Nr. 2717 B)



**Ansicht 39: Entwicklung Sanierungsbedarf bezirksverwalteter Schulen, Veranschlagungsleitlinie Hochbau sowie Ausgaben für bauliche Unterhaltung bezirksverwalteter Schulen aus Bezirkshaushaltsplänen/SSP**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis folgender Zahlenangaben – zum Sanierungsbedarf: Jahresbericht 2007, T 184; Antworten der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 7. März 2014 auf eine Kleine Anfrage (Drs 17/13099) und vom 24. September 2014 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/14477); zu den Ausgaben aus den Bezirkshaushalten und dem SSP sowie zur Veranschlagungsleitlinie: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. August 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1788 A) sowie Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 17. Februar 2015 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/15415)

Die Darstellung macht deutlich, dass der Finanzbedarf für die Schulgebäudesanierung in den Jahren 2004 bis 2014 in einem **außerordentlich** hohen Maße – um mehr als 120 % – **angestiegen** ist. Die Angaben der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung zum Finanzbedarf beruhen allerdings nicht auf einer im Rahmen eines Instandhaltungsmanagements nach einheitlichen baufachlichen Vorgaben der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung durchgeführten zustandsbezogenen Ermittlung des Sanierungsbedarfs der bezirksverwalteten Schulen. Zudem wurde eine Differenzierung zwischen Sanierung, Bauunterhaltung und Standardanpassungen (aufgrund normativer Vorgaben, z. B. Regelungen zur Schaffung von Barrierefreiheit) bei der Finanzbedarfsermittlung angabegemäß nicht vorgenommen. Ungeachtet dessen werden jedoch die erhebliche Größenordnung des Sanierungsbedarfs und die mit der Bedarfsdeckung verbundene außerordentliche finanzielle Herausforderung in der Ansicht deutlich. Des Weiteren lässt die Darstellung erkennen, dass die tatsächlichen Ausgaben aus den Bezirkshaushalten und dem SSP bei Weitem nicht ausgereicht haben, um den rasant gestiegenen Sanierungsbedarf zu decken und den Aufbau und signifikanten Anstieg eines erheblichen Erhaltungsrückstands zu verhindern. Bemerkenswert ist außerdem, dass die auf die gesamte Hochbauunterhaltung in den Bezirken bezogenen Leitlinienvorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen für die Mindestveranschlagung ebenfalls weit unter dem allein für die bezirksverwalteten Schulgebäude angegebenen Sanierungsbedarf liegen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen

76

Jahren für die Unterhaltung und Sanierung der bezirksverwalteten Schulen Ausgaben in dreistelliger Millionenhöhe geleistet wurden. Dennoch hat sich nach den Ermittlungen des Rechnungshofs bei allen zwölf Bezirken ein erheblicher Instandhaltungsrückstand gebildet. Diese äußerst besorgniserregende Entwicklung wirft insbesondere die Frage auf, ob die finanziellen Mittel für die Instandhaltung im Rahmen eines systematischen Instandhaltungsmanagements nach gesamtstädtischen Vorgaben und Prioritäten bereitgestellt und verausgabt wurden. Die Thematik hat insbesondere unter dem Gesichtspunkt der baufachlichen und finanztechnischen Gestaltung des Gebäudeinstandhaltungsmanagements, aus dem Blickwinkel der Landesfinanzen und unter dem Aspekt des Erhalts des Anlagevermögens gesamtstädtische Dimensionen. Zur Bewältigung der Problematik und der damit verbundenen bezirksübergreifenden Herausforderungen bedarf es der gesamtstädtischen Leitung und Steuerung durch die hierzu berufenen Senatsverwaltungen. Der Rechnungshof hat die Prüfung deshalb auf die Wahrnehmung der Leitungs- und Steuerungsverantwortung durch die für Bauwesen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen fokussiert (vgl. T 71).

#### 5.4 Grundlagen, Gegenstand und Ziele der Instandhaltung der Schulinfrastruktur und des Instandhaltungsmanagements

- 77 Zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen an Schulgebäuden sowie zur Deckung des damit verbundenen Finanzbedarfs ist ein systematisches **Instandhaltungsmanagement** erforderlich. Die Instandhaltung ist die Kombination aller technischen und administrativen Maßnahmen sowie von Maßnahmen des Managements zum Erhalt oder zur Wiederherstellung des funktionsfähigen Gebäudezustands während des gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes.<sup>58</sup> Die bauliche Instandhaltung ist Teil der Bauunterhaltung.<sup>59</sup> Das Instandhaltungsmanagement für Gebäude und bauliche Anlagen ist ein Komplex von arbeitsteilig zu erfüllenden Leitungs-, Steuerungs-, Fach- und Verwaltungsaufgaben. Gegenstand des Instandhaltungsmanagements ist die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Planung, Vorbereitung, Finanzierung und Durchführung von strategischen und operativen sowie gebäudebestands- und objektbezogenen Maßnahmen zur Instandhaltung der Gebäude und baulichen Anlagen. Das Instandhaltungsmanagement hat zum Ziel, die Gebäude in einem den definierten Anforderungen entsprechenden Zustand zu erhalten oder sie in diesen Zustand zu bringen. Das (bauliche) Instandhaltungsmanagement ist Teil des Gebäudemanagements.<sup>60</sup>

58 vgl. DIN 31051 Grundlagen der Instandhaltung; zitiert in Carolin Bahr: Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten – Ein Beitrag zur Budgetierung, Universitätsverlag Karlsruhe, 2008, S. 13

59 vgl. Richtlinie I 110 Nr. 3 ABau

60 vgl. zum Gebäudemanagement: DIN 32736 Gebäudemanagement – Begriffe und Leistungen – (Ausgabe August 2000)

Für das Instandhaltungsmanagement für die bezirksverwalteten allgemeinbildenden Schulen ergibt sich daraus Folgendes: Im Zuge des Instandhaltungsmanagements sind im Rahmen der jeweiligen Verwaltungszuständigkeit der Gebäude- und Anlagenbestand zu erfassen, die einzuhaltenden (qualitativen) Standards zu bestimmen und der bauliche Zustand der Gebäude und Anlagen zu ermitteln und zu bewerten. Hieran anknüpfend ist der Instandhaltungsbedarf auf der Grundlage der beruflich definierten Standards und des bewerteten Zustands der Gebäude und Anlagen zu ermitteln. Zu den weiteren im Rahmen des Instandhaltungsmanagements zu erfüllenden Aufgaben gehören die Instandhaltungsplanung und Prioritätenbildung, die Aufstellung von Instandhaltungsstrategien und Strategien zum Abbau eines Instandhaltungsrückstands. Ferner zählen hierzu die Ermittlung des Finanzbedarfs für die Instandhaltung und für den Abbau eines Instandhaltungsrückstands, die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel sowie die Planung und Durchführung der notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen. Zu den **zentralen Aufgaben** des Instandhaltungsmanagements gehören insbesondere die Schaffung verbindlicher normativer Vorgaben sowie die Bereitstellung der erforderlichen IT-Unterstützung.

78

## 5.5 Zuständigkeiten für Schulgebäudeinstandhaltung und das Instandhaltungsmanagement

Den **Bezirken** obliegt die Verwaltung und Unterhaltung der äußeren Angelegenheiten der allgemeinbildenden Schulen mit Ausnahme der zentral verwalteten Schulen.<sup>61</sup> Dazu gehört die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Instandhaltung, insbesondere die bauliche Unterhaltung der notwendigen Schulgebäude im Rahmen eines entsprechenden Instandhaltungsmanagements nach bestehenden Vorgaben. Innerhalb der Bezirke erfüllen die Bezirksämter als Verwaltungsbehörden<sup>62</sup> und Baubehörden<sup>63</sup> die Gebäudeinstandhaltungsaufgaben sowie die damit verbundenen bezirklichen Managementaufgaben im Wesentlichen durch die Serviceeinheiten Facility Management (Hochbauservice).<sup>64</sup>

79

Die mit der Gebäudeinstandhaltung und dem Instandhaltungsmanagement verbundenen Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung nimmt der Senat durch die **Hauptverwaltung** wahr. Dies sind insbesondere die Leitungsaufgaben, namentlich Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht.<sup>65</sup> Die Hauptverwaltung nimmt diese Verantwortung insbesondere wahr durch die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften des Senats<sup>66</sup> (z. B. ABau) und den Erlass eigener

61 § 109 Abs. 1 Satz 1 Schulgesetz für das Land Berlin; vgl. hierzu auch §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. Nr. 10 Abs. 1 des Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs

62 vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

63 vgl. hierzu Richtlinie I 120.H Nr. 1.4 ABau

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

65 vgl. zu den Leitungsaufgaben Artikel 67 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 VvB

66 Artikel 67 Abs. 2 Satz 2 VvB, § 6 Abs. 1 AZG

Verwaltungsvorschriften<sup>67</sup>, durch das Ergreifen von Steuerungsmaßnahmen<sup>68</sup>, die Initiierung von Bezirksaufsichtsmaßnahmen<sup>69</sup> und die Ausübung des Eingriffsrechts<sup>70</sup>.

- 80 Die in die Zuständigkeit der Hauptverwaltung fallenden gesamtstädtischen Leitungsaufgaben des Bauwesens obliegen der **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung**.<sup>71</sup> Nach der für den geprüften Zeitraum zuletzt maßgeblichen Geschäftsverteilung des Senats vom April 2012 gehören dazu insbesondere Steuerungsaufgaben im Bau- und Wohnungswesen sowie die Grundsätze für die Vorbereitung und Durchführung der Bauaufgaben Berlins.<sup>72</sup> Die gesamtstädtische Leitungs-, Steuerungs- und Grundsatzverantwortung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für das Bauwesen bezieht sich auf alle Bauaufgaben Berlins.<sup>73</sup> Sie erstreckt sich damit auch auf die bauliche Unterhaltung, insbesondere auf die Instandhaltung<sup>74</sup> von Hochbauten Berlins, zu denen auch die Schulgebäude der Bezirke zählen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Rahmen dieser übergreifenden Verantwortung die notwendigen gesamtstädtischen baufachlichen Vorgaben zur baulichen Instandhaltung und zum Instandhaltungsmanagement der Bestandshochbauten zu erlassen und auf deren Umsetzung zu dringen. Sie hat hierzu auch die erforderlichen Erfolgskontrollen aus gesamtstädtischer baufachlicher Sicht durchzuführen.<sup>75</sup>
- 81 Die für **Bildung zuständige Senatsverwaltung**<sup>76</sup> nimmt im Schulbereich gesamtstädtische Leitungs- und Steuerungsaufgaben sowie weitere Aufgaben der Hauptverwaltung nach Maßgabe der Geschäftsverteilung des Senats wahr.<sup>77</sup> Sie ist insbesondere zuständig für Richtlinien und Regelungen beim Entwurf von Schulneubauten sowie für die Planung und Durchführung des SSP.<sup>78</sup> Es besteht darüber hinaus jedoch keine Zuständigkeit für berlinweite Vorgaben und gesamtstädtische Steuerungsmaßnahmen zum baulichen Instandhaltungsmanagement. Für diese Aufgabe ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zuständig (vgl. T 80).

67 z. B. nach § 6 Abs. 2 Buchstabe c AZG

68 z. B. Anfordern von Auskünften, Berichten, Akten und sonstigen Unterlagen von den Bezirksverwaltungen nach § 7 Abs. 2 AZG oder Durchführung von übergreifenden Steuerungsbesprechungen

69 §§ 9 bis 13 AZG

70 § 13a AZG

71 bis Dezember 2016 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt; ab Dezember 2016 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen – im Folgenden: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

72 Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IX Nrn. 1 und 14 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

73 vgl. Richtlinie I 110 ABau

74 vgl. Richtlinie I 110 Nr. 3 ABau

75 vgl. § 7 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

76 bis Dezember 2016 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft; ab Dezember 2016 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie

77 Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IV GV Sen

78 Abschnitt IV Nr. 17 GV Sen

Die **Senatsverwaltung für Finanzen** nimmt im Bereich des Haushalts- und Finanzwesens gesamtstädtische Leitungs- und Steuerungsaufgaben wahr.<sup>79</sup> Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung für Finanzen weitere Aufgaben der Hauptverwaltung nach Maßgabe der Landeshaushaltsordnung, des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes und der Geschäftsverteilung des Senats zu erfüllen. Im Rahmen dieser Zuständigkeiten hat die Senatsverwaltung für Finanzen im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern und den für das Bauwesen und das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltungen insbesondere für eine fachgerechte Erfassung des Gebäudebestands in einem entsprechenden Bestandsverzeichnis (Gebäudedatenbank) zu sorgen. Sie hat aus gesamtstädtischer Sicht zudem für eine sachgerechte, bezirksübergreifend vergleichbare Ermittlung des Finanzbedarfs für die Instandhaltung der Schulen auf der Grundlage fachgerechter Ermittlungsmodelle Sorge zu tragen und auf berlinweite Strategien, insbesondere zum Abbau des Instandhaltungsrückstands, hinzuwirken. Außerdem hat sie eine adäquate Finanzierung der baulichen Instandhaltungsaufgaben in den Bezirken mit Zuweisung der Globalsumme<sup>80</sup> sicherzustellen. Die zur Erfüllung dieser finanzrelevanten Aufgaben notwendigen berlinweiten Vorgaben hat die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungsverantwortung und gesetzlich zugewiesenen Zuständigkeiten für das Finanzwesen zu erlassen bzw. daran mitzuwirken. Sie hat im Zuge dieser Verantwortung auch gegenüber Senats- und Bezirksverwaltungen in den vorgesehenen Verfahren Einfluss zu nehmen, wenn durch deren Handeln für Berlin bedeutsame finanzielle Aspekte berührt sind.

82

## 5.6 Erfassung des Gebäudebestands

Ein effizientes, an objektiven Kriterien ausgerichtetes systematisches Instandhaltungsmanagement für die Schulgebäude in bezirklicher Verwaltung als Grundlage einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Gebäudeinstandhaltung (vgl. T 77) hat zur Voraussetzung, dass der **Gebäudebestand** in den Bezirken systematisch, vollständig und aktuell erfasst ist. Dies ist die Grundlage für die anschließende Erfassung und Bewertung des baulichen Zustands der Gebäude. Die Senatsverwaltung für Finanzen trägt die Verfahrensverantwortung für das Bestandsverzeichnis (Gebäudedatenbank).<sup>81</sup> Die systematische Erfassung des bezirklichen Gebäudebestands ist Aufgabe der Bezirksämter.

83

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 ein Projekt zum Aufbau eines einheitlichen zentralen Bestandsverzeichnisses aller Liegenschaften des Landes Berlin durchgeführt. Gegenstand war die Erhebung und zentrale Bereitstellung digitaler Bestandsdaten al-

84

79 Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt V GV Sen

80 vgl. Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 4 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz, § 26a Abs. 1 LHO, Nr. 4 AV § 26a LHO

81 vgl. Abschnitt V Nr. 23 GV Sen

ler betriebsnotwendigen Bauwerke Berlins. Mit Stand vom Juni 2014 umfasste das **Bestandsverzeichnis** mehr als 7.000 Gebäude mit einer vermessenen Gebäudefläche von mehr als 14 Mio. m<sup>2</sup>. Das Bestandsverzeichnis enthält insbesondere Angaben zur geografischen Lage jedes Bauwerks, des Baujahrs, zum Gebäudetyp, zu den Nutzungsarten (DIN 277) und zu den baulichen Ausstattungsmerkmalen.<sup>82</sup> Die IT-Systemlandschaft hierzu wurde den Bezirken und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zentral durch das IT-Dienstleistungszentrum Berlin zur Verfügung gestellt. Die verwendete Software bietet weitere Module, insbesondere zum Flächen- und Raummanagement, zum Instandsetzungs-, Störungs- und Auftragsmanagement, zu technischen Anlagen, zum Wartungsmanagement sowie zur Zustandsbewertung, die ein IT-gestütztes Gebäudemanagement unterstützen könnten.

- 85 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat für die landesweite Einführung eines IT-gestützten Verfahrens zur Erfassung und Bereitstellung von digitalen Bestandsdaten betriebsnotwendiger Bauwerke gesorgt. Angaben der Senatsverwaltung legen überdies nahe, dass die zur Bestandserfassung eingeführte Softwarelösung darüber hinaus geeignet sein könnte, das Gebäudeinstandhaltungsmanagement insbesondere im Bereich der Zustandserfassung und Zustandsbewertung zu unterstützen. Bestrebungen und Aktivitäten der Senatsverwaltung für Finanzen, eine Erweiterung des Systems für das Gebäudeinstandhaltungsmanagement zu prüfen, hat es allerdings nicht gegeben.

## 5.7 Erfassung des Gebäudezustands

- 86 Ein weiteres Kernelement eines effizienten Gebäudeinstandhaltungsmanagements ist eine systematische Erfassung des Zustands der im Bestand verwalteten Gebäude. Sie ist Voraussetzung für die belastbare Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs und des Instandhaltungsrückstands. Um eine wirtschaftliche, berlinweit vergleichbare und auswertbare aktuelle Zustandserfassung zu gewährleisten, ist der Zustand der baulichen und technischen Anlagen im Rahmen des Instandhaltungsmanagements anhand einer vorzuziehenden **Erfassungssystematik/Erfassungsstruktur** periodisch festzustellen. Hierbei sind die für die Ableitung von Instandhaltungsmaßnahmen relevanten Zustandseigenschaften (z. B. Abnutzung von Gebäudeteilen, Mangelarten) und Zustandsgrößen der Gebäude (z. B. Abnutzungsgrad, Mangelumfang und -ausprägung), wesentlicher Gebäudebauteile und Bauelemente in geeigneter Weise objektbezogen periodisch zu erfassen und fortzuschreiben. Die erhobenen Zustandsdaten sind in eine elektronische Datenbank für Auswertungszwecke aufzunehmen.

<sup>82</sup> Mitteilung des Senats vom 17. Juni 2014 an das Abgeordnetenhaus „Datenbank zur Erfassung von Landes- und bezirklichen Immobilien“ (Drs 17/1730)



Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung im Bauwesen die berlinweiten baufachlichen **Vorgaben** zur baulichen Instandhaltung und zum baulichen Instandhaltungsmanagement zu erlassen (T 80). Zur Zustandserfassung der Hochbauten hat die Senatsverwaltung insbesondere dafür zu sorgen, dass den für die Gebäudeinstandhaltung zuständigen Behörden eine einheitliche Erfassungssystematik mit entsprechendem Erfassungsverfahren vorgegeben wird, die bezirksübergreifend vergleichbare Auswertungen der erhobenen Zustandsdaten erlaubt. Die Bezirksämter haben die Zustandserfassung auf der Grundlage der Vorgaben durchzuführen. 87

Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** hat in der durch den Senat beschlossenen ABau Regelungen zur Feststellung des Baubedarfs bei Bauunterhaltungsmaßnahmen initiiert. Danach sind zur gegenwartsnahen Feststellung der notwendigen Bauunterhaltungsarbeiten alle Liegenschaften in der Regel jährlich zu begehen. Darüber ist eine Baubedarfsnachweisung anzufertigen. Darin sind im Wesentlichen anstehende Bauunterhaltungsarbeiten anzugeben und dafür Dringlichkeitsstufen festzulegen. Die Regelungen der ABau enthalten jedoch keine Erfassungssystematik/Erfassungsstruktur mit einheitlich vorgegebenen Erfassungskriterien, wie Zustandseigenschaften und Zustandsgrößen der Gebäude, wesentlicher Gebäudebauteile und Bauelemente. Die Regelungen der ABau sind daher für ein gebäudezustandsbezogenes Instandhaltungsmanagement nicht ausreichend und bedürfen der Ergänzung. 88

Zur Erfassung des Zustands der bezirksverwalteten Schulgebäude hat der Rechnungshof festgestellt, dass in den **Bezirken** keine systematische Zustandserfassung nach einheitlichen Maßstäben – Erfassungskriterien, Erfassungssystematik und Erfassungsverfahren – durchgeführt wird. Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** hat über die von ihr veranlassten Rahmensetzungen in der ABau keine berlinweit einheitliche Erfassungssystematik mit entsprechenden Kriterien für die Ermittlung der Gebäudezustände in den Bezirken erlassen. Sie hat damit versäumt, die Voraussetzungen für eine bezirksübergreifend systematische Gebäudezustandsbewertung zu schaffen. Die Senatsverwaltung hat auch nicht aus gesamtstädtischer Sicht evaluiert, ob und wie die Bezirksämter die Gebäudezustände für Instandhaltungszwecke ermitteln. 89

Während der Prüfung durch den Rechnungshof hat die für **Bildung zuständige Senatsverwaltung** dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses berichtet, dass sie zwischenzeitlich im Rahmen des Steuerungs- und Kontrollverfahrens zur Umsetzung des SSP mit den Bezirken eine sog. Stuserhebung zur Erhebung des Sanierungsbedarfs (Gebäudescan) durchgeführt habe. Von den Bezirken seien die Unterlagen zum Ende des II. Quartals 2016 vorgelegt worden. Der Gebäudescan habe bei den bezirksverwalteten Schulen einen finanziellen Sanierungsaufwand von 4,6 Mrd. € ergeben. Allerdings habe die Auswertung der Plausibilität 90

der eingereichten Unterlagen gezeigt, dass zum Teil erhebliche Unterschiede bei den Parametern zu den gemeldeten Maßnahmen bestünden.<sup>83</sup>

- 91 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung war an der von der Senatsschulverwaltung gesteuerten **Statuserhebung** weder mit baufachlichen Vorgaben noch mit sonstigen Steuerungsmaßnahmen beteiligt. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat vielmehr hingenommen, dass die hierfür nicht primär zuständige Senatsschulverwaltung (vgl. T 81) zur Ermittlung des Sanierungsbedarfs der bezirksverwalteten Schulgebäude eine zum Kompetenzbereich Bauwesen gehörende Statuserhebung gesamtstädtisch vorbereitet und steuert. Die Senatsverwaltung für Finanzen war an der Statuserhebung ebenfalls nicht beteiligt. Ob und inwieweit die durchgeführten Statuserhebungen mit dem von ihr berlinweit eingeführten IT-Verfahren zur Bestandserfassung kompatibel sind, ist der Senatsverwaltung nicht bekannt.

## 5.8 Bewertung des Gebäudezustands

- 92 Ein an objektiven Kriterien ausgerichtetes systematisches Instandhaltungsmanagement für die Schulgebäude in bezirklicher Verwaltung erfordert im Anschluss an die Zustandserfassung die Bewertung des erfassten baulichen Zustands der Gebäude und Gebäudeteile. Die **Zustandsbewertung** bezweckt insbesondere die fachliche Beurteilung des Gebäudezustands nach einheitlichen Kriterien sowie die Aufbereitung und Auswertung der Zustandsdaten für den weiteren Entscheidungsprozess. Mit der Zustandsbewertung anhand objektiver Kriterien können kritische Bereiche im Gebäudebestand erkannt, die Instandhaltungs- und Finanzbedarfe abgeschätzt und notwendige Priorisierungen vorgenommen werden. Sie ist damit auch wichtige Voraussetzung zur Bildung einer Instandhaltungs- und Finanzierungsstrategie für die bauliche Unterhaltung und für die Aufstellung wirkungsorientierter Sanierungsprogramme, die insbesondere dem Abbau von Instandhaltungsrückständen dienen. Die Zustandsbewertung setzt ein sachgerechtes Bewertungssystem mit objektiven Bewertungskriterien und Bewertungsmaßstäben sowie ein entsprechendes Bewertungsverfahren voraus.
- 93 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung im Bereich Bauwesen für die notwendigen berlinweiten verbindlichen baufachlichen Vorgaben zur Bewertung des baulichen Zustands der von den Bezirken zu unterhaltenden Gebäude zu sorgen. Hierzu hat sie durch den Erlass bzw. die Initiierung entsprechender Regelungen ein einheitliches **Bewertungssystem** mit Bewertungsverfahren bereitzustellen, das – insbesondere für Zwecke der gesamtstädtischen Strategiebildung – einen bezirksübergreifenden Vergleich der Bewertungsergebnisse ermöglicht. Die Be-

<sup>83</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 10. August 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2717 B)



wertung der erfassten Gebäudezustandsdaten auf der Grundlage des vorgegebenen Bewertungssystems ist Aufgabe der Bezirksämter im Rahmen des Instandhaltungsmanagements.

Verbindliche **Vorgaben** für ein berlinweit einheitliches Bewertungssystem zur Bewertung erfasster Gebäudezustände existieren derzeit nicht. Zwar sieht die ABau die Festlegung von Dringlichkeitsstufen für erforderliche Bauunterhaltungsmaßnahmen vor.<sup>84</sup> Diese Maßnahmepriorisierung ist jedoch kein Bewertungssystem mit Bewertungskriterien und -maßstäben zur Gebäudezustandsbewertung. 94

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den **Bezirken** keine IT-gestützte systematische Zustandsbewertung für die Schulgebäude nach einheitlichen Bewertungskriterien und Bewertungsmaßstäben durchgeführt wird. Sechs Bezirksämter haben sogar angegeben, dass sie den Zustand der Schulgebäude gar nicht bewerten. Zudem besteht kein berlinweit einheitliches Bewertungssystem. Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** hat über die Verwaltungspraxis der Bewertung des baulichen Zustands von bezirksverwalteten Gebäuden angabegemäß keine Erkenntnisse. 95

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat – anders als bei den Brücken in der Baulast Berlins<sup>85</sup> – kein fachgerechtes Bewertungssystem mit Bewertungskriterien und Bewertungsmaßstäben zur Gebäudezustandsbewertung festgelegt bzw. initiiert. Den Bezirken stehen damit keine einheitlichen verbindlichen Vorgaben für die Zustandsbewertung der bezirksverwalteten Schulen zur Verfügung. Damit fehlt es an einer entscheidenden Voraussetzung für die Bildung gesamtstädtischer Strategien für die Instandhaltung und den Abbau von Instandhaltungsrückständen. 96

## 5.9 Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs

Die Ermittlung des **kurz-, mittel- und langfristigen** Instandhaltungsbedarfs für die bezirksverwalteten Schulgebäude – insbesondere auf der Grundlage der systematischen Erfassung und Bewertung der Gebäudezustände – ist ein weiteres Kernelement einer fachgerechten Bauunterhaltung und eines effizienten Instandhaltungsmanagements. Sie ist Voraussetzung für die Planung von Bauunterhaltungsmaßnahmen nach Prioritäten, für die Aufstellung von Unterhaltungsprogrammen sowie für die Bildung von Instandhaltungs- und Finanzierungsstrategien und von Strategien zum Abbau von Instandhaltungsrückständen. 97

Die ABau enthält für die Vorbereitung von Bauunterhaltungsmaßnahmen zwar einige Regelungen, insbesondere zur Prioritätenbildung.<sup>86</sup> Sie enthält jedoch keine **Vorgaben** zur systematischen objekt- und portfoliobezogenen Ermittlung des Be- 98

84 vgl. Richtlinie III 150.H Nr. 4.3 ABau

85 vgl. zum Bewertungssystem für den Zustand von Brücken: Vorjahresbericht, T 73 ff., T 95 ff.

86 vgl. Richtlinie I 110 ABau, Richtlinie III 150.H ABau und Formular III 151.H F ABau

darfs an Instandhaltungsmaßnahmen unter Berücksichtigung des bewerteten Gebäudezustands. Auch bestehen keine berlinweiten Regelungen zu baufachlichen Qualitätsstandards, die bei den Schulgebäuden durch die Instandhaltung erreicht werden sollen.

- 99 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich in den **Bezirken** der Zustand der Schulinfrastruktur durchgehend erheblich verschlechtert hat. Wegen des Fehlens entsprechender Vorgaben hat jedoch kein Bezirksamt den Instandhaltungsbedarf unter Berücksichtigung des Gebäudezustands ermittelt. Die Priorisierung von Unterhaltungsmaßnahmen in den Bezirken orientiert sich deshalb auch nicht entscheidend an systematisch bewerteten Gebäudezuständen. Sowohl in den Bezirken als auch in der Hauptverwaltung fehlt überdies ein belastbarer Gesamtüberblick über den Instandhaltungs- und Sanierungsbedarf der Schulgebäude.
- 100 Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** hat zwar für die Aufnahme von Regelungen in die ABau gesorgt, die sich mit Aspekten der Bedarfsermittlung für Bauunterhaltungsmaßnahmen befassen. Diese Regelungen berücksichtigen für die Bedarfsermittlung jedoch den bewerteten Gebäudezustand nicht (T 98). Zudem hat die Senatsverwaltung die Anwendung der bestehenden Regelungen nicht evaluiert und die Ursachen für die besorgniserregende Verschlechterung des baulichen Zustands der Schulgebäude nicht bezirksübergreifend untersucht.

## 5.10 Instandhaltungsstrategie, Unterhaltungsplanung und Abbau des Instandhaltungsrückstands

- 101 Zu den Kernaufgaben des Gebäudeinstandhaltungsmanagements gehört es, auf der Grundlage des portfoliobezogen ermittelten langfristigen Instandhaltungsbedarfs unter Beachtung von Qualitätsvorgaben langfristige gesamtstädtische **Strategien** für die Instandhaltung der Gebäude aufzustellen. Außerdem ist es erforderlich, auf Basis des objektbezogen ermittelten kurz- und mittelfristigen Instandhaltungsbedarfs Unterhaltungsplanungen zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Gebäudeinstandhaltung mit entsprechender Prioritätensetzung aufzustellen und auf dieser Grundlage den Finanzbedarf für die Haushaltsplanung festzustellen. Überdies sind auf der Grundlage entsprechender Bedarfsermittlungen die notwendigen Maßnahmen zum Abbau eines aufgelaufenen Instandhaltungsrückstands (vgl. Ansicht 39) strategisch und operativ zu planen. Eine entsprechende IT-Unterstützung zur elektronischen Aufbereitung und Verarbeitung der – insbesondere aus der Zustandserfassung und -bewertung der Gebäude – gewonnenen Daten ist hierfür eine wesentliche Voraussetzung.
- 102 Die Aufstellung bezirklicher Instandhaltungsstrategien und Unterhaltungsplanungen für die bezirksverwalteten Schulen ist Aufgabe der **Bezirksämter** im Rahmen eines systematischen Instandhaltungsmanagements. Angesichts eines für die bezirkliche Schulinfrastruktur berlinweit angegebenen Sanierungsbedarfs in Mil-

liardenhöhe (vgl. T 75) haben die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** und die **Senatsverwaltung für Finanzen** im Rahmen ihrer jeweiligen gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung unter baufachlichen und finanziellen Aspekten in Zusammenarbeit mit den Bezirken für die Aufstellung berlinweiter Strategien zur Gebäudeinstandhaltung und zum Abbau eines Sanierungsstaus zu sorgen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat auch die notwendigen baufachlichen Vorgaben für die Strategiebildungsprozesse zu erlassen.

Die **Bezirke** haben im Rahmen der Prüfung angegeben, dass in Berlin keine landesweite Instandhaltungsstrategie für Schulgebäude bestehe bzw. eine solche Strategie nicht bekannt sei. Den Zustand der allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung haben sie als extrem kritisch angegeben. Die Ursachen hierfür sehen die Bezirke im Wesentlichen in einer unzureichenden Ausstattung mit Finanzmitteln für die Instandhaltung und in pauschalen Einsparvorgaben, Personaleinsparungen und Einstellungsrestriktionen. Außerdem haben sie auf unzureichende Prognosen der Schülerzahlenentwicklung im Schulentwicklungsplan, veränderte gesetzliche Vorgaben, steigende Anforderungen an den Gebäudebetrieb und eine Erhöhung der organisatorischen und technischen Anforderungen sowie der Standards hingewiesen. Eine einheitliche Vorgehensweise der Bezirke zur Beseitigung dieser Defizite ist nicht erkennbar. Die Bezirke haben zudem vielfach angegeben, keinen ausreichenden Überblick über den Instandhaltungszustand und die Sanierungsbedürftigkeit der von ihnen verwalteten Schulen und Schulsporthallen zu haben. Auch gibt es keine mit entsprechender IT-Unterstützung aufgestellten bezirklichen Instandhaltungsstrategien und systematischen zustandsbezogenen Unterhaltungsplanungen. 103

Aus Sicht der Bezirke sind im Wesentlichen folgende **Maßnahmen**, Instrumente und Hilfestellungen notwendig, um die bezirklichen Schulanlagen mittelfristig in einen ordnungsgemäßen Zustand zu versetzen: Es müsse Fachpersonal gewonnen und das Personal in diesem Bereich aufgestockt werden. Die Regelungen der ABau zur Gebäudeinstandhaltung seien zu überarbeiten. Insbesondere seien einheitliche Vorgaben für die Bedarfsermittlung zu schaffen. Zudem müsse eine einheitliche Stuserhebung (Erhebung und Erfassung) bauwerksrelevanter und schulorganisatorisch notwendiger Bauerhaltungsmaßnahmen vorgenommen werden. Hierzu sollte eine einheitliche bauelementebezogene Betrachtungsweise eingeführt werden. Zudem seien einheitliche Hard- und Softwarelösungen sowie ein Datenbanksystem notwendig. Die Maßnahmen sollten nach landeseinheitlich geltenden Standards durchgeführt werden. 104

Die Prüfung hat außerdem ergeben, dass in allen Bezirken ein **Instandhaltungsrückstand** bei den dort verwalteten Schulgebäuden entstanden ist (vgl. hierzu T 75 f.). Zum Abbau des Instandhaltungsrückstands ist aus Sicht der Bezirke eine Abbaustrategie zu entwickeln. Hierfür müssten einheitliche baufachliche Vorgaben getroffen und Prioritäten nach landeseinheitlichen Standards definiert werden. Erforderlich seien hierfür IT-gestützte Bestandsaufnahmen der Gebäudequalitäts- 105

ten und der Nutzungsprozesse. Alle Mängel sollten nach Beseitigungsdringlichkeit und Bedeutung kontinuierlich gebäudescharf erfasst werden (Gebäudecheck).

- 106 Zudem haben zehn Bezirke angegeben, dass das **SSP** nicht ausreichend zum Abbau des Sanierungsstaus beigetragen habe (vgl. T 72 und 74). Als Ursachen hierfür wurden eine fehlende ganzheitliche Betrachtungsweise der Instandhaltung sowie politische Vorgaben angegeben. Außerdem seien die Instandhaltungsbedarfe so verschieden, dass sie nicht mit einem Programm erfasst werden könnten. Weitere Ursachen seien fehlendes Personal und ein mit dem Programm verbundener zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Neun Bezirke haben angegeben, dass das SSP nicht beibehalten werden sollte.
- 107 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat nicht im Zusammenwirken mit den Bezirken sowie den für Finanzen und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen für die notwendigen (baufachlichen) **Vorgaben zur Strategiebildung** für die Gebäudeinstandhaltung und zum Abbau aufgelaufener Instandhaltungsrückstände gesorgt. Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen haben auch nicht darauf hingewirkt, dass eine **berlinweite Strategie** für die Schulgebäudeinstandhaltung und für den Abbau des Instandhaltungsrückstands bei den bezirksverwalteten Schulen entwickelt und aufgestellt wird.

### 5.11 Ermittlung des Finanzbedarfs

- 108 Ein weiteres Kernelement eines systematischen Instandhaltungsmanagements ist die **Ermittlung des Finanzbedarfs** für die Instandhaltung der Gebäude. Die Ermittlung des mittel- und langfristigen Finanzbedarfs für die Gebäudeinstandhaltung dient der Aufstellung entsprechender Finanzierungsstrategien zur langfristigen und kontinuierlichen Bereitstellung der Finanzmittel für die notwendigen Maßnahmen. Hierfür können die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfohlenen pauschalierten Berechnungsverfahren<sup>87</sup> wichtige Informationen liefern. Um den Finanzbedarf realistisch und belastbar zu bestimmen, ist es allerdings erforderlich, ein Berechnungsverfahren zu wählen und festzulegen, bei dem auch der bewertete Gebäudezustand berücksichtigt wird. Denn je schlechter der Gebäudezustand, umso höher ist der Finanzbedarf zur Erreichung der festgelegten Instandhaltungsstandards. Zur Ermittlung des kurzfristigen Finanzbedarfs für die Schulgebäudeunterhaltung als Grundlage für die Veranschlagung der entsprechenden Bauunterhaltungsausgaben in den Haushaltsplänen bedarf es eines objektbezogenen Berechnungsverfahrens, das die konkreten Gebäudezustände und die daraus resultierenden Maßnahmen und Prioritäten zur Erreichung der festgelegten Gebäudezustände berücksichtigt.

<sup>87</sup> vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1984 vom 27. Juli 1984: Hochbauunterhaltung – Richtwerte und Gestaltungsvorschläge zur Mittelbemessung, Maßnahmenplanung und Mittelbereitstellung sowie KGSt-Bericht Nr. 7/2009 vom 26. November 2009: Instandhaltung kommunaler Gebäude – Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen

Der Finanzbedarf zum Abbau aufgelaufener Instandhaltungsrückstände ist in den pauschalisierten Berechnungsverfahren (vgl. T 108) nicht berücksichtigt. Zur Bemessung der hierfür erforderlichen Finanzmittel bedarf es eines Berechnungsverfahrens, das bei dem erhobenen Gebäudezustand ansetzt und davon ausgehend die Kosten der für die Erreichung bestimmter Standards notwendigen Maßnahmen prognostisch ermittelt. 109

Zur Ermittlung des kurz-, mittel- und langfristigen Finanzbedarfs hat die **Senatsverwaltung für Finanzen** in Zusammenarbeit mit den für Bauwesen und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen und im Zusammenwirken mit den Bezirken für die notwendigen berlinweiten Vorgaben und Berechnungsverfahren zu sorgen. Die **Bezirke** haben den Finanzbedarf nach den Vorgaben zu ermitteln und die erforderlichen Angaben zu liefern. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung aus gesamtstädtischer Sicht durch entsprechende Erfolgskontrollen insbesondere zu evaluieren, ob und wie die Vorgaben von den Bezirksämtern umgesetzt und in welchem Maße die verfolgten Ziele erreicht werden. 110

Die ABau enthält lediglich Regelungen zur Ermittlung des kurzfristigen Finanzbedarfs für die Bauunterhaltung<sup>88</sup> als Grundlage für die Veranschlagung im Haushaltsplan. Zur Ermittlung des Ausgabenbedarfs für die bauliche Unterhaltung sollen die unterschiedliche Abnutzung von Gebäudeteilen, die Technikanteile nach Nutzung, die Renovierungszeiträume, die Altersstruktur und die Wartung berücksichtigt werden.<sup>89</sup> Praktikable, am bewerteten Gebäudezustand orientierte **Vorgaben und Berechnungsverfahren** zur Ermittlung des mittel- und langfristigen Finanzbedarfs für die Gebäudeinstandhaltung und zur Bestimmung des Finanzbedarfs für den Abbau des Instandhaltungsrückstands sind jedoch weder in der ABau des Senats enthalten noch wurden sie in sonstiger Weise durch Senatsverwaltungen geregelt. 111

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass kein Bezirksamt die (rudimentären) Vorgaben der ABau zur Ermittlung des kurzfristigen Finanzbedarfs für die Bauunterhaltung anwendet. Außerdem wendet kein Bezirksamt zur Finanzbedarfsermittlung ein Verfahren an, das den bewerteten Gebäudezustand systematisch berücksichtigt. Für den Zeitraum 2007 bis 2014 haben die Bezirksämter gegenüber dem Rechnungshof sehr unterschiedliche Angaben zum Finanzbedarf für die Instandhaltung ihrer Schulgebäude gemacht. Die Angaben bewegen sich zwischen 27 Mio. € und 954 Mio. €. Den Finanzbedarf zum Abbau des bestehenden Sanierungsrückstands können sechs Bezirksämter gar nicht einschätzen. Drei Bezirksämter schätzen den Finanzbedarf hierfür auf jährlich 10 bis 12 Mio. € und weitere drei Bezirksämter auf jährlich 20 bis 22 Mio. €. 112

88 Richtlinie III 150.H ABau, vgl. auch Formular III 151.H F ABau

89 Richtlinie III 150.H Nr. 9 ABau

- 113 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat den Bezirken für die Substanzerhaltung der landeseigenen Gebäude im bezirklichen Fachvermögen seit dem Doppelhaushalt 2006/2007 Leitlinien zur Mindestveranschlagung (vgl. Ansicht 39) der Ausgaben für die bauliche Unterhaltung vorgegeben.<sup>90</sup> Zur Ermittlung der Leitlinie hat sie im geprüften Zeitraum 2009 bis 2014 pauschal einen Richtwert von 1 % der Wiederbeschaffungswerte des bezirklichen Fachvermögens zugrunde gelegt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat jedoch nicht im Zusammenwirken mit den für Stadtentwicklung und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen sowie den Bezirken dafür gesorgt, dass der Finanzbedarf für die Gebäudeinstandhaltung auf der Grundlage eines auch an dem realen Gebäudezustand orientierten Berechnungsverfahrens ermittelt wird. Entsprechende Vorgaben zur Finanzbedarfsermittlung hat sie nicht erlassen. Sie hat außerdem nicht im Zusammenwirken mit den für Stadtentwicklung sowie für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen dafür gesorgt, dass der gesamtstädtische Finanzbedarf für den Abbau aufgelaufener Instandhaltungsrückstände ermittelt wird. Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** hat bezogen auf die allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung angabegemäß keinen berlinweiten Überblick über den Finanzmittelbedarf für die Instandhaltung und den Abbau des Instandhaltungsrückstands bei den Schulgebäuden. Sie hat auch nicht ermittelt, ob die Bezirksämter die rudimentären Vorgaben der ABau zur Finanzbedarfsermittlung überhaupt anwenden.

## 5.12 Bereitstellung und Verausgabung der Finanzmittel

- 114 Damit die Bezirke die ihnen gesetzlich zugewiesene Aufgabe der Unterhaltung der Schulen erfüllen können (vgl. T 79), ist es erforderlich, dass ihnen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben die hierfür **notwendigen Finanzmittel** auf der Grundlage des systematisch ermittelten Finanzbedarfs unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit Berlins bereitgestellt werden.
- 115 Jedem Bezirk wird eine **Globalsumme** zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes für die Veranschlagung im Bezirkshaushaltsplan von der Senatsverwaltung für Finanzen zugewiesen (Artikel 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 Artikel 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

<sup>90</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Mai 2011 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1918 H)

Veranschlagung zu beachten. Sie sind gehalten, die Bauunterhaltung der allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung in ihren Bezirkshaushaltsplänen angemessen zu berücksichtigen und die zugewiesenen Mittel entsprechend zu verwenden.<sup>91</sup>

Bei der Bestimmung der **Leitlinienvorgaben** zur Bemessung der Mindestveranschlagung für den Hochbauunterhalt ist das Berechnungsverfahren der KGSt zu berücksichtigen.<sup>92</sup> Beim pauschalierten Berechnungsverfahren ist der Richtwert von 1,2 % der Wiederbeschaffungswerte maßgeblich.<sup>93</sup> Zudem sind erhöhte Technikanteile – wegen der damit verbundenen höheren Instandhaltungsaufwendungen – und der nutzungsbedingte Verschleiß als zusätzliche objektbezogene Gewichtungsfaktoren zu berücksichtigen (Bemessungsverfahren mit Gewichtung).<sup>94</sup> Dieses Verfahren erlaubt eine stärker an den Besonderheiten ausgerichtete Bemessung der Instandhaltungsmittel. Um den Finanzbedarf für die reguläre Instandhaltung belastbar und zielgenau bestimmen zu können, ist es außerdem zweckmäßig, bei der Finanzbedarfsermittlung auch auf den bewerteten Gebäudezustand abzustellen und im Berechnungsverfahren entsprechende zustandsbezogene Komponenten zu berücksichtigen. Die Bereitstellung der Finanzmittel für den Abbau des Instandhaltungsrückstands wird maßgeblich von dem hierfür gebäudezustandsbezogen ermittelten Finanzbedarf (T 109) und dem Zeitrahmen bestimmt, in dem der Abbau erfolgen und ein bestimmter Zustand erreicht werden soll (Abbaupfad Sanierungsstau).

Außerdem ist zu gewährleisten, dass Finanzmittel aus **Sonderprogrammen**, die dem Abbau des Instandhaltungsrückstands dienen (z. B. SSP), nicht auf die für die reguläre Hochbauunterhaltung bereitzustellenden Haushaltsmittel (T 115 f.) angerechnet werden. Es ist auch sicherzustellen, dass die mit der laufenden Instandhaltung zusammenhängenden Aufgaben nicht zu großen Teilen aus Sonderprogrammen außerhalb der Globalsumme finanziert werden.

Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat den Bezirken für die Hochbauunterhaltung eine Leitlinie zur Mindestveranschlagung vorgegeben. Zur Bemessung der Leitlinienwerte wendet sie angabegemäß das KGSt-Modell im vereinfachten Verfahren an. In den Jahren 2006 bis 2015 hat die Senatsverwaltung für die Bemessung der Mindestveranschlagung einen Richtwert von 1,0 % des Wiederbeschaffungswerts berücksichtigt.<sup>95</sup> Der von der KGSt im vereinfachten Bemessungsverfahren empfohlene durchschnittliche Richtwert für Hochbauunterhalt von 1,2 % des Wiederbeschaffungswerts wurde von der Senatsverwaltung angabegemäß erst mit dem Doppelhaushalt 2016/2017 angesetzt. Dabei wurden allerdings, wie

91 vgl. § 7 Abs. 1 LHO i. V. m. Richtlinie III 150.H Nr. 1.1 ABau

92 vgl. Richtlinie III 150.H Nr. 2.2 ABau i. V. m. KGSt-Bericht Nr. 9/1984

93 KGSt: Beschreibung des Berichts Nr. 7/2009: Instandhaltung kommunaler Gebäude – Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen, veröffentlicht auf <https://www.kgst.de>

94 ebenda

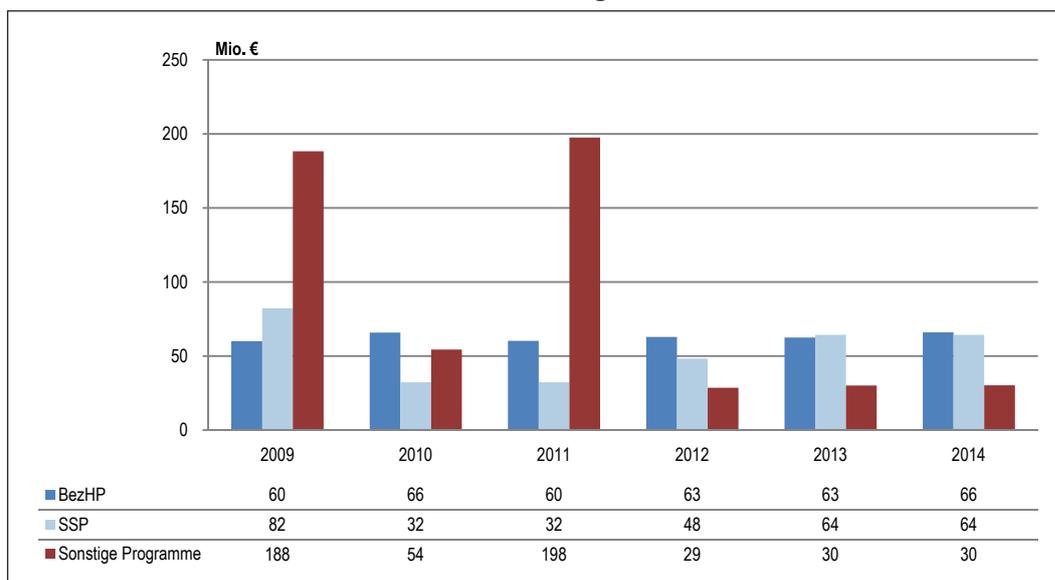
95 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 25. Mai 2011 (rote Nr. 1918 H)

auch in den Jahren 2006 bis 2015, die Finanzmittel des SSP mit berücksichtigt. Dessen ungeachtet wich der in den Jahren 2006 bis 2015 von der Senatsverwaltung angewendete Richtwert um 0,2 % von der KGSt-Empfehlung nach unten ab. Überdies wurden von der KGSt empfohlene objektbezogene Multiplikatoren (z. B. Technikanteile der Gebäude und Abweichungen aufgrund nutzungsbedingten Verschleißes) bei der Bildung der Leitlinienvorgaben nicht berücksichtigt. Außerdem hat die Senatsverwaltung keine aus dem bewerteten Gebäudezustand abgeleiteten zustandsbezogenen Komponenten für die Leitlinienbemessung mit herangezogen. Die Senatsverwaltung hat auch nicht im Zusammenwirken mit den für Bauwesen und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen dafür gesorgt, dass den Bezirken die für den Abbau des Instandhaltungsrückstands notwendigen Finanzmittel entsprechend dem zustandsbezogen ermittelten Finanzbedarf in einem bestimmten Zeitrahmen (Abbaupfad) bereitgestellt werden.

- 119 Der **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** ist angabegemäß nicht einmal bekannt, nach welchem Modell den Bezirken die Finanzmittel für die Instandhaltung zugewiesen werden. Auf eine aufgabengerechte Bereitstellung der baulichen Unterhaltungsmittel für die allgemeinbildenden Schulen mit der Globalsummenzuweisung hat sie nicht hingewirkt.
- 120 Zur Bereitstellung der Finanzmittel für die Instandhaltung der bezirklichen Schulgebäude haben sieben **Bezirksämter** im Zuge der Prüfung angegeben, dass die aufgrund der Mindestveranschlagungsleitlinie vorgesehenen Hochbauunterhaltungsmittel dem dortigen Finanzbedarf für eine ordnungsgemäße, nachhaltige und wirtschaftliche Bauunterhaltung, insbesondere der Schulen, nicht entsprechen. Einige Bezirke haben angeregt, die Bauunterhaltungsmittel zu erhöhen und auf besondere Programme (z. B. SSP/SIWA) zu verzichten. Die hierfür vorgesehenen Finanzmittel sollten in die Bezirkshaushaltspläne fließen. Außerdem sei für die Veranschlagung der erforderlichen Maßnahmen eine Abgrenzung nach konsumtiven und investiven Bereichen notwendig. Darüber hinaus sollte ein Finanzierungsfahrplan über einen längeren Zeitraum festgelegt werden. Die Finanzmittel sollten bedarfsgerecht bereitgestellt werden. Einige Bezirke haben zudem angegeben, dass aufgrund des schlechten baulichen Zustands der Schulgebäude ein mittelfristiger Zeitraum für den Abbau des Instandhaltungsrückstands nicht ausreiche.
- 121 Die Bezirke haben in den Jahren 2009 bis 2014 für die bauliche Unterhaltung/Sanierung der Schulinfrastruktur **Finanzmittel aus unterschiedlichen Quellen** (Bezirkshaushaltspläne, SSP, sonstige Programme) wie folgt verausgabt:



#### Ansicht 40: Ausgaben für die Bauunterhaltung/Sanierung der allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung in den Jahren 2009 bis 2014



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. August 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1788 A) sowie in der Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 17. Februar 2015 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/15415)

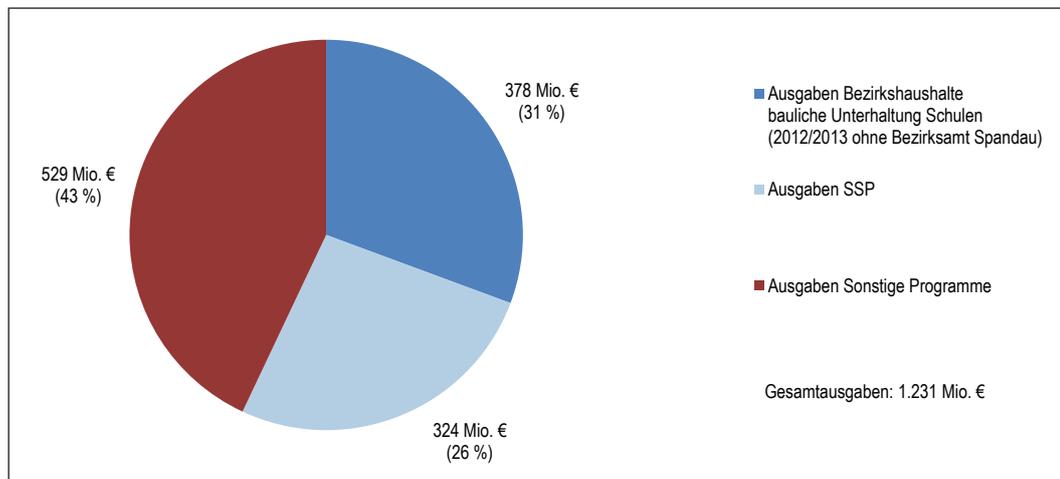
Die Darstellung macht deutlich, dass die in den Bezirken aus den Bezirkshaushalten geleisteten Unterhaltungsausgaben in den Jahren 2009 bis 2014 in etwa gleich geblieben sind. Sie liegen zwischen 60 Mio. € und 66 Mio. €. Im gleichen Zeitraum haben die Bezirke zudem zwischen 32 Mio. € und 82 Mio. € aus dem SSP für die Instandhaltung/Sanierung der Schulinfrastruktur erhalten und verausgabt. Die von den Bezirken im genannten Zeitraum für die Schulinfrastruktur aus sonstigen Programmen<sup>96</sup> (teilweise investiv) verausgabten Finanzmittel sind sehr unterschiedlich. Sie liegen zwischen 29 Mio. € und 198 Mio. €.

In dem sechsjährigen Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2014 stellen sich die Ausgaben für die bauliche Unterhaltung/Sanierung der bezirklichen Schulinfrastruktur insgesamt wie folgt dar:

122

96 Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung (IZBB), Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes (Konjunkturpaket II), Stadtbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Stadtbau West, Städtebaulicher Denkmalschutz, Soziale Stadt, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Investitionspakt zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen 2008/2009 sowie weitere Programme

**Ansicht 41: Gesamtübersicht über Ausgaben für die Bauunterhaltung/Sanierung der allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung in den Jahren 2009 bis 2014**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. August 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1788 A) sowie in der Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 17. Februar 2015 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/15415)

Die für die **Hochbauunterhaltung** der bezirksverwalteten Schulen in den Jahren 2009 bis 2014 aus der zugewiesenen Globalsumme in den Bezirkshaushaltsplänen veranschlagten und auf dieser Grundlage geleisteten Ausgaben betragen insgesamt 378 Mio. €. Im gleichen Zeitraum haben die Bezirke aus dem von der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung aufgelegten SSP für die Instandhaltung der Schulinfrastruktur 324 Mio. € verausgabt. Darüber hinaus haben die Bezirke in den Jahren 2009 bis 2014 für die Schulsanierung aus weiteren Programmen 529 Mio. € (teilweise investiv) eingesetzt. Zusammengenommen wurden aus Programmen somit 853 Mio. € für die Instandhaltung und Sanierung bezirklicher Schulen geleistet.

Insgesamt sind in den **Jahren 2009 bis 2014** für die Bauunterhaltung/Sanierung der bezirklichen Schulgebäude Ausgaben von 1.231 Mio. € geleistet worden. Daran beträgt der Anteil der aus der Globalsumme verausgabten Finanzmittel mit 378 Mio. € lediglich 31 %. Der Anteil der Finanzmittel, die aus Programmen verausgabt wurden (853 Mio. €), beträgt demgegenüber 69 %. Insgesamt ist der Programmanteil an den Gesamtausgaben für die Bauunterhaltung/Sanierung der bezirklichen Schulinfrastruktur in den Jahren 2009 bis 2014 mehr als doppelt so hoch wie der aus der Globalsumme finanzierte Anteil. Somit wurde die Instandhaltung der bezirklichen Schulgebäude in den Jahren 2009 bis 2014 in außerordentlich hohem Umfang nicht aus der Globalsumme, sondern aus Sonderprogrammen finanziert.

Durch diese gesplittete Finanzierung bei den Instandhaltungsausgaben für die Schulinfrastruktur wird das in Artikel 85 Abs. 2 VvB verfassungsrechtlich vorgegebene **Globalsummenmodell** in diesem Bereich **ausgehöhlt**. Die Bezirke sind für die Instandhaltung, insbesondere bauliche Unterhaltung, der dort verwalteten Schulgebäude zuständig (T 79). Ihnen sind mit der Globalsumme die hierfür erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen. Damit ist nicht vereinbar, dass die in der Verwaltungszuständigkeit der Bezirke liegende Unterhaltung der Hochbauten in ganz erheblichem Umfang aus Programmmitteln finanziert wird (insbesondere SSP), die den Bezirken außerhalb der Globalsumme in gesonderten Verfahren bereitgestellt werden. Zudem erschwert die gesplittete Finanzierung der Instandhaltungsaufgaben die gebotene ganzheitliche Betrachtung der verwalteten Gebäude und erschwert ein umfassendes und wirtschaftliches Gebäudemanagement. Auch aus diesem Grund bedarf es dringend einer Umsteuerung, um dem zunehmenden Verfall der Schulinfrastruktur effektiv und effizient zu begegnen. 123

Obwohl aus **Sonderprogrammen** in hohem Umfang Finanzmittel bereitgestellt wurden (T 121), ist der Sanierungsbedarf für die bezirklichen Schulgebäude erheblich angestiegen. Daraus ergibt sich, dass die für die Instandhaltung der Schulen bisher eingesetzten Finanzmittel bei Weitem nicht dem tatsächlichen Finanzbedarf entsprochen haben. 124

### 5.13 **Stellungnahmen der für Stadtentwicklung und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen**

Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 125

Die Leitungs- und Steuerungsverantwortung der Senatsverwaltung sowie die Regelungsaufgaben im Geschäftsbereich Bauwesen bestünden nicht in dem vom Rechnungshof dargestellten Umfang. Die Verwaltungsreformgesetzgebung der vergangenen Jahre habe das Ziel verfolgt, die Senatsverwaltungen von einer übermäßig detaillierten Steuerung zu entlasten. Die Senatsverwaltung könne nur solche Aufgaben wahrnehmen, die ihr eindeutig zugeordnet seien. Es bestehe keine Zuständigkeit der Senatsverwaltung zur Schaffung, Einführung und Umsetzung eines Instandhaltungsmanagements für die allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung. Auch bestehe keine generelle Verpflichtung zur Erarbeitung eines flächendeckenden Konzepts für die Erfassung des Instandhaltungsbedarfs der Schulen durch die Bezirke sowie für Vorgaben zur Sanierung.

Die Zuständigkeit der Senatsverwaltung zur Schaffung von Vorgaben für Bauunterhaltungsmaßnahmen beschränke sich auf eine Rahmensetzung in der ABau. Sie sei dieser Verpflichtung nachgekommen und habe ausreichende berlinweite Vorgaben für die reguläre Instandhaltung von Bestandshochbauten erlassen.

Für die Bildung einer Strategie zum Abbau des Sanierungsstaus seien die bestehenden Regelungen in Richtlinie III 150.H ABau ausreichend. Zudem erfordere die Bildung einer solchen Strategie eine fach- und finanzpolitische Entscheidung der politischen Gremien. Die Vielzahl von parlamentarischen Anfragen und Berichtsaufträgen lege den Schluss nahe, dass den entsprechenden Gremien der Zustand der Schulen bekannt gewesen sei. Der Abbau des Sanierungsstaus sei bisher nicht wegen fehlender Priorisierungen der Bauunterhaltungsmaßnahmen unterblieben, sondern weil die notwendigen Mittel nicht bereitgestellt worden seien.

Die aus dem Gebäudescan der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung erhaltenen Informationen seien ausreichend – insbesondere im Hinblick auf die Kostengenauigkeit –, um die erforderlichen Entscheidungen treffen zu können.

- 126 Die Ausführungen der **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht:

Die Senatsverwaltung ist der ihr durch Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB zugewiesenen gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung im Bereich der Gebäudeinstandhaltung nicht in ausreichendem Maße nachgekommen. Hierbei handelt es sich um verfassungsunmittelbare gesamtstädtische ministerielle Steuerungsaufgaben, die keiner weiteren gesetzlichen Zuordnung oder Konkretisierung bedürfen (vgl. Artikel 67 Abs. 3 VvB). Die Senatsverwaltung hat sachbezogen zu beurteilen, ob nach Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB eine ministerielle Leitungs- und Steuerungsaufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung vorliegt. Beurteilungskriterien hierfür sind insbesondere die unmittelbare Betroffenheit der Gesamtstadt sowie die Verwaltungs- und Finanzkraft der Bezirke für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben.<sup>97</sup> Die finanzielle Größenordnung des Sanierungsbedarfs bei Schulgebäuden und die damit verbundenen Auswirkungen auf den Landeshaushalt (vgl. T 75 f.) sowie die erheblichen Probleme in allen Berliner Bezirken bei der Wahrnehmung der Instandhaltungsaufgaben (vgl. T 103, 112) bewirken die Betroffenheit der Gesamtstadt und weisen zudem auf eine nicht ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft der Bezirke zur Bewältigung der Gebäudeinstandhaltung hin. Dies hätte für die Senatsverwaltung längst Anlass sein müssen, von der ihr durch die Verfassung in Verbindung mit der Geschäftsverteilung des Senats eingeräumten gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung<sup>98</sup> im Bereich des Bauwesens Gebrauch zu machen. Im Zuge dieser Verantwortung hätte die Senatsverwaltung aus einem gesamtstädtischen ministeriellen Blickwinkel die Lage analysieren, die Wirksamkeit bestehender Regelungen überprüfen sowie die notwendigen berlinweit einheitlichen baufachlichen Vorgaben für das Gebäudeinstandhaltungsmanagement und den Abbau des Instandhaltungsrückstands schaffen müssen. Außerdem hätte sie an entsprechenden gesamtstädtischen Strategi-

97 vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3. Auflage, Berlin 2012, Rn. 113

98 vgl. Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG, Abschnitt IX Nrn. 1 und 14 GV Sen

en mitwirken müssen (vgl. T 101, 102). Die Berichterstattung an parlamentarische Gremien entbindet die Senatsverwaltung nicht von diesen Aufgaben.

Von der Senatsverwaltung wird im Übrigen keine engmaschige Vorbereitung, Einführung und Durchführung eines Gebäudeinstandhaltungsmanagements in den Bezirken erwartet. Dies ist gesetzliche Aufgabe der Bezirke (T 79).

Die Senatsverwaltung hat versäumt, im Rahmen ihrer gesamtstädtischen ministeriellen Steuerungsverantwortung für ausreichende Regelungen zur baulichen Instandhaltung und zum Instandhaltungsmanagement in der ABau zu sorgen. So fehlt es an berlinweiten Vorgaben zur systematischen Zustandserfassung und -bewertung von Gebäuden. Die ABau enthält auch keine Rahmenvorgaben zur berlinweit einheitlichen Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs unter Berücksichtigung des bewerteten Gebäudezustands. Zudem fehlen Regelungen zu baufachlichen Qualitätsstandards für die Gebäudeinstandhaltung (vgl. T 98).

Die Senatsverwaltung hat sogar zugelassen, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung, die nach der Geschäftsverteilung des Senats keine gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben im Bereich der Gebäudeinstandhaltung wahrzunehmen hat (T 81), einen baufachlich geprägten „Gebäudescan“ mit den Bezirken zur Ermittlung des Sanierungsbedarfs durchführt, ohne selbst daran federführend mit baufachlichen Vorgaben beteiligt zu sein. Hierin liegt ein erhebliches Steuerungsversagen der Senatsverwaltung. Zudem übersieht die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, dass die durch den Gebäudescan ermittelten Daten keine ausreichende Kostengenauigkeit aufweisen. Nach Angaben der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung weichen die von den Bezirken übermittelten Ergebnisse nämlich in ihrer Qualität und ihrem Detaillierungsgrad erheblich voneinander ab.<sup>99</sup>

Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat sich im Prüfungsverfahren im Wesentlichen wie folgt geäußert: 127

Berlin könne seinen Haushalt erst seit dem Jahr 2012 mit Finanzierungsüberschüssen abschließen. Dies ermögliche es seitdem, verstärkt in die Infrastruktur der wachsenden Stadt Berlin zu investieren, auch und gerade im Bereich der Instandhaltung und Instandsetzung von Schulen. In den nächsten Jahren werde umfangreich in den Schulbau und die Schulsanierung investiert. Insgesamt sei beabsichtigt, in den kommenden zehn Jahren berlinweit ca. 5,4 Mrd. € für Schulbau, -sanierung und -instandhaltung (konsumtiv und investiv) zur Verfügung zu stellen.

Es sei unstrittig, dass die Senatsverwaltung die in die Zuständigkeit der Hauptverwaltung fallenden gesamtstädtischen Leitungsaufgaben im Bereich des Haushalts- und Finanzwesens in Berlin wahrzunehmen hat. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben bedürfe gegenüber den Bezirken jedoch einer besonderen Rechtferti-

<sup>99</sup> vgl. Zwischenbericht der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 11. Oktober 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2840 B), ferner Bericht der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 10. August 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2717 B)

gung. Sie lege die Leitungsaufgaben deshalb entsprechend eng aus. So gehöre es nicht zu ihren Aufgaben, auf die Aufstellung einer Finanzierungsstrategie zum Abbau des Instandhaltungsrückstands hinzuwirken, eine adäquate Finanzierung der baulichen Instandhaltungsaufgaben mit der Globalsumme sicherzustellen und an berlinweiten Vorgaben zum Abbau von Instandhaltungsrückständen und zum Instandhaltungsmanagement unter finanziellen Gesichtspunkten mitzuwirken. Ihre fachliche Zuständigkeit erstrecke sich ausschließlich auf die Vorgabe von Globalsummen, die Vorgabe von Leitlinien für die Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne sowie auf die Nachschau.

Zudem seien die Einflussnahmemöglichkeiten der Senatsverwaltung gegenüber anderen Senatsverwaltungen und den Bezirken beschränkt. Der Rechnungshof unterschätze die Bedeutung des Ressortprinzips, nach dem jedes Mitglied des Senats seinen Geschäftsbereich selbstständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leite. Die Bezirke erfüllten ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Die Bezirksaufsicht sei als Rechtsaufsicht ausgestaltet. Eine Fachaufsicht sei nicht vorgesehen.

Die Senatsverwaltung halte das pauschalierte Berechnungsverfahren der KGSt grundsätzlich für geeignet, den Finanzbedarf für die Gebäudeinstandhaltung in den Bezirken zu ermitteln. In den Richtlinien der Regierungspolitik sei nunmehr eine Erhöhung des KGSt-Wertes für Schulen auf 1,32 % der Wiederbeschaffungswerte vorgesehen. Zudem sollen die zentralen Sonderprogramme künftig nicht mehr auf den KGSt-Wert angerechnet werden. Die finanziellen Mittel würden dementsprechend schrittweise erhöht und den Bezirken zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel der zentralen Sonderprogramme sollen in gleichem Umfang nicht mehr für den laufenden Bauunterhalt eingesetzt werden, sondern künftig tatsächlich dem Abbau aufgelaufener Instandhaltungsrückstände dienen. Auch sei unstrittig, dass diese Finanzmittel zusätzlich bereitgestellt werden müssen. Der Finanzbedarf hierfür lasse sich pauschal durch Summierung der in der Vergangenheit aufgetretenen Differenzen zwischen dem KGSt-Wert und den tatsächlich getätigten Ausgaben (bzw. Leitlinienvorgaben) ermitteln. Eine entsprechende Betrachtung für die bezirklichen Schulen habe für den Zeitraum 1997 bis 2016 zu einem rechnerischen Instandhaltungsrückstand von rd. 1 Mrd. € geführt. Unter Berücksichtigung möglicher Folgeschäden durch unterlassene Instandhaltung ergebe sich ein Nachholbetrag von rd. 1,2 Mrd. €, der schrittweise finanziert werden solle.

Ein Berechnungsverfahren, das auf den bewerteten Gebäudezustand aufsetze, sei nicht zwingend und in der aktuellen Situation auch nicht zielführend. Denn die Bewertung erfolge grundsätzlich dezentral durch die Bezirke. Erfahrungsgemäß seien dadurch einheitliche Vorgehensweisen erschwert und Möglichkeiten für „strategisches Verhalten“ bei der Bewertung eröffnet. Dies habe sich zuletzt bei dem durch die Senatsbildungsverwaltung initiierten bezirklichen „Gebäudescan“ der Schulen gezeigt. Die Senatsverwaltung für Finanzen habe Zweifel an der Be-



lastbarkeit der übermittelten Daten, zumal hier die Bedarfe für laufenden Unterhalt, nachgeholte Sanierungen und Modernisierungen miteinander vermengt würden.

Die Ausführungen der **Senatsverwaltung für Finanzen** entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht: 128

Die Senatsverwaltung verkennt, dass die Finanzierung der regulären Gebäudeunterhaltung nicht von der Erwirtschaftung von Finanzierungsüberschüssen abhängig, sondern ein integraler Bestandteil der laufenden Staatsausgaben ist. Der Rechnungshof hatte in seinen Jahresberichten mehrfach auf die besorgniserregende Entwicklung im Bereich der Bauunterhaltung hingewiesen und eine entsprechende Prioritätensetzung bei der Verteilung der Haushaltsmittel sowie ein systematisches und planmäßiges Vorgehen bei der Schulgebäudeinstandhaltung angemahnt (T 70). Infolge der berlinweiten Versäumnisse in diesem Bereich hat sich über Jahre ein erheblicher Instandhaltungsrückstand aufgebaut, der ein gesamtstädtisches Problem darstellt. Zu dessen Abbau bedarf es nun weitaus größerer finanzieller Anstrengungen, insbesondere auch im investiven Bereich. Der Rechnungshof nimmt in diesem Zusammenhang die Ankündigungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis.

Die Senatsverwaltung verkennt zudem den Umfang der von ihr wahrzunehmenden gesamtstädtischen Leitungsaufgaben betreffend die bezirkliche Infrastruktur. Sie muss innerhalb des verfassungsrechtlich gezogenen Rahmens sachbezogen beurteilen, ob und in welchem Umfang nach Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB eine ministerielle Leitungs- und Steuerungsaufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung vorliegt (vgl. T 126 und dort genannte Beurteilungskriterien). Dabei hätte sie erkennen müssen, dass die zu lösenden Probleme gesamtstädtische Dimensionen haben (T 126). Sie hätte deshalb stärker von der ihr durch die Verfassung eingeräumten gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung<sup>100</sup> Gebrauch machen müssen. Insbesondere bei der Aufstellung einer berlinweiten Finanzierungsstrategie zum Abbau des Instandhaltungsrückstands, der Finanzierung der baulichen Instandhaltungsaufgaben und dem Erlass berlinweiter Vorgaben hierfür handelt es sich um solche Leitungsaufgaben. Deshalb erstreckt sich die Zuständigkeit der Senatsverwaltung nicht nur auf die Vorgabe von Globalsummen und von Leitlinien für die Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne. Die Senatsverwaltung verkennt insbesondere, dass sie für die Vorgabe der bezirklichen Globalsummen auch den Finanzbedarf entsprechend dem Umfang der Bezirksaufgaben ermitteln (lassen) muss (§ 26a Abs. 2 Satz 1 LHO). Sie hat daher im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungsaufgaben für das Finanzwesen und der ihr gesetzlich sowie nach der Geschäftsverteilung zugewiesenen Zuständigkeiten für entsprechende Ermittlungsvorgaben zu sorgen. Angesichts eines für die bezirkliche Schulinfrastruktur berlinweit angegebenen Sanierungsbedarfs in Milliardenhöhe ist ein Rückzug der Senatsverwaltung auf die Vorgabe von Globalsummen dieser dramatischen Situation nicht angemessen. Vielmehr bedarf es eines aktiven Mit-

<sup>100</sup> vgl. Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG

und Einwirkens der Senatsverwaltung bei der Finanzbedarfsermittlung sowie bei der Aufstellung berlinweiter Finanzierungsstrategien zur Gebäudeinstandhaltung und zum Abbau des Instandhaltungsrückstands.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Senatsverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung den verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Rahmen zu beachten hat. Der Rechnungshof ist stets davon ausgegangen, dass die Senatsverwaltung im Zuge dieser Verantwortung gegenüber den Senats- und Bezirksverwaltungen (nur) in den rechtlich vorgesehenen Verfahren einwirken und Einfluss nehmen kann. Dabei hat sie selbstverständlich zu beachten, dass jedes Mitglied des Senats seinen Geschäftsbereich selbstständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leitet.<sup>101</sup> Die Senatsverwaltung lässt jedoch außer Acht, dass jedes Senatsmitglied dem Senat Angelegenheiten wegen ihrer Bedeutung vorlegen kann.<sup>102</sup> Die Angelegenheiten können dabei auch unverbindlich zur Kenntnisnahme oder als Besprechungspunkt auf die Tagesordnung gesetzt werden.<sup>103</sup> Die Senatsmitglieder sind damit in der Lage, durch Anmeldung entsprechender Tagesordnungspunkte eine Behandlung von allgemein politisch, finanziell oder wirtschaftlich bedeutsamen Angelegenheiten in der Senatssitzung zu erreichen. So kann ein koordiniertes Vorgehen initiiert und Einfluss auf andere Senatsmitglieder genommen werden, ohne dass damit eine unzulässige Einmischung in andere Ressorts verbunden wäre. Gleichzeitig ergibt sich daraus eine Verantwortung, diese Kompetenz bei Erfordernis, etwa bei gesamtstädtischen ressortübergreifenden Problemlagen, auch wahrzunehmen.

Soweit sich die Senatsverwaltung auf eingeschränkte Einflussnahmemöglichkeiten gegenüber den Bezirken bezieht, verkennt sie, dass von ihr keine Einflussnahme auf die Aufgabenerfüllung in einzelnen Bezirken im Sinne einer (nicht bestehenden) Fachaufsicht verlangt wird. Durch die rechtmäßige Wahrnehmung gesamtstädtischer Leitungsaufgaben wird die Aufgabenerfüllung der Bezirke hingegen nicht verfassungsrechtlich unzulässig beeinträchtigt. Denn die in Artikel 66 Abs. 2 Satz 1 VvB statuierten Grundsätze der Selbstverwaltung beziehen sich ausschließlich auf die Aufgabenerfüllung der Bezirke und begründen für den Gesetzgeber ein verbindliches Organisationsprinzip der Berliner Verwaltung.<sup>104</sup> Bei den gesamtstädtischen Leitungsaufgaben handelt es sich hingegen um Aufgaben, die der Senatsverwaltung nach der Verfassung originär zugewiesen sind.<sup>105</sup> Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen der Senatsverwaltung die gesetzlich vorgesehenen Instrumente zur Verfügung (vgl. T 79).

101 vgl. Artikel 58 Abs. 5 Satz 1 VvB

102 § 10 Nr. 23 Geschäftsordnung des Senats von Berlin, vgl. auch Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3. Auflage, Berlin 2012, Rn. 88

103 Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Auflage, Berlin 2008, Rn. 45.10

104 Michaelis-Merzbach in Driehaus: Verfassung von Berlin, 3. Auflage, Artikel 66 Rn. 1, mit Verweis auf LVerfGE 1, 37

105 vgl. Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen positiv, künftig den KGSt-Richtwert für Schulen auf 1,32 % des Wiederbeschaffungswertes anzuheben, die Finanzmittel zum Abbau aufgelaufener Instandhaltungsrückstände zusätzlich bereitzustellen und die Sonderprogramme nicht mehr auf die regulären Finanzmittel für die Hochbauunterhaltung anzurechnen (T 117 f.). Die Senatsverwaltung ignoriert jedoch die erheblichen Vorteile für die Genauigkeit und die Belastbarkeit der Daten, die sich aus der Berücksichtigung bewerteter Gebäudezustände bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Gebäudeinstandhaltung ergeben. Insbesondere zur realitätsbezogenen Ermittlung des Finanzbedarfs zum Abbau aufgelaufener Instandhaltungsrückstände bedarf es eines Berechnungsverfahrens, das bei dem bewerteten Gebäudezustand ansetzt, weil dieser Bedarf in den pauschalierten Berechnungsverfahren nicht berücksichtigt ist (T 109).

Die von der Senatsverwaltung zu dem bezirklichen „Gebäudescan“ geäußerten erheblichen Zweifel zeigen schließlich die Notwendigkeit der Einführung eines berlinweiten systematischen Gebäudeinstandhaltungsmanagements unter der Steuerungsverantwortung der zuständigen Senatsverwaltungen mehr als deutlich auf.

#### **5.14 Zusammenfassung und Erwartung**

Der Zustand der allgemeinbildenden Schulen in bezirklicher Verwaltung hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verschlechtert. Der Finanzbedarf für Sanierung der bezirklichen Schulinfrastruktur wird aktuell mit mehr als 4 Mrd. € angegeben. Die bisher bereitgestellten Finanzmittel bleiben weit hinter dem Finanzbedarf zurück. Dies zwingt mehr denn je dazu, die Instandhaltung und Sanierung der bezirksverwalteten Schulgebäude im Rahmen eines Instandhaltungsmanagements systematisch zu betreiben. Angesichts der Dimension der damit verbundenen fachlichen und finanziellen Herausforderungen bedarf es hierzu der gesamtstädtischen Leitung und Steuerung durch die zuständigen Senatsverwaltungen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags wegen einer unzureichenden baulichen Infrastruktur erheblich beeinträchtigt wird. 129

Die Prüfung hat ergeben, dass die für Bauwesen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen die ihnen obliegenden gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen bezirklichen Schulinfrastruktur nicht ausreichend erfüllt haben. Trotz des sich aus den Entwicklungen der vergangenen Jahre ergebenden erheblichen Handlungsdrucks haben die Senatsverwaltungen nicht im Zusammenwirken mit den Bezirken für die Schaffung der gesamtstädtischen Rahmenbedingungen und einheitlichen Vorgaben für die Einrichtung eines fachgerechten, systematischen, planmäßigen, wirtschaftlichen und IT-gestützten Instandhaltungsmanagements für die allgemeinbildenden bezirksverwalteten Schulen gesorgt.

130 Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Wohnen sowie für Finanzen im Rahmen der ihnen in den Bereichen Bauwesen und Finanzen zugewiesenen gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung und anderer gesetzlich zugewiesener Zuständigkeiten im Zusammenwirken mit der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung und den Bezirksämtern die

- notwendigen berlinweiten verbindlichen normativen Vorgaben (Verwaltungsvorschriften) sowie
- grundlegenden gesamtstädtischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen (insbesondere Leitlinien, Modelle, IT-Unterstützung)

für ein einheitliches, fachgerechtes, systematisches, planmäßiges, wirtschaftliches und IT-gestütztes Vorgehen der Bezirksämter bei der baulichen Instandhaltung der Schulinfrastruktur schaffen.

Der Rechnungshof erwartet hierzu insbesondere, dass die Senatsverwaltungen im Zusammenwirken mit den Bezirken

- die gesamtstädtischen Vorgaben und Rahmenbedingungen für die fachgerechte Zustandserfassung und Zustandsbewertung (Erfassungs- und Bewertungssystematik) sowie für die Ermittlung des Instandhaltungs- und Finanzbedarfs erlassen bzw. initiieren,
- mittel- und langfristige gesamtstädtische Instandhaltungs- und Finanzierungsstrategien zur wirtschaftlichen Erfüllung der laufenden Instandhaltungsaufgaben aufstellen,
- eine gesamtstädtische Finanzierungsstrategie mit Zeitplan zum mittel- und langfristigen Abbau des (noch konkret zu ermittelnden) Instandhaltungsrückstands erarbeiten (mehrjähriger Abbaupfad) und hierzu entsprechende Entscheidungsprozesse initiieren und unterstützen und
- dafür Sorge tragen, dass den Bezirken die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Gebäudeinstandhaltung künftig mit der Globalsumme unter Beachtung der aufgestellten Instandhaltungs- und Finanzierungsstrategien kontinuierlich bereitgestellt werden.

## 6 Versäumnisse bei der Errichtung und erhebliche Mängel bei der Verwaltung des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt

*Das Abgeordnetenhaus hat im Dezember 2014 das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) durch Gesetz errichtet. Daraus sollen dringende Investitionen in die Infrastruktur des Landes Berlin im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt finanziert werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat versäumt, im Gesetzgebungsverfahren zur Errichtung des SIWA die vorgeschriebene Stellungnahme des Senats zum Gesetzentwurf herbeizuführen. Dadurch haben dem Abgeordnetenhaus für seine Beratungen wichtige Informationen, insbesondere zu den haushaltsrechtlichen Auswirkungen, finanziellen Risiken und alternativen Lösungsmöglichkeiten, nicht vorgelegen. Auch bei der Verwaltung des SIWA hat die hierfür gesetzlich zuständige Senatsverwaltung für Finanzen ihre Verantwortung nicht ausreichend wahrgenommen. Die Auswahl der Maßnahmen entsprach vielfach nicht den gesetzlichen Zwecken. Außerdem wurden Ausgaben für Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von rd. 300 Mio. € nahezu durchgängig ohne Bauplanungsunterlagen im SIWA-Haushaltsplan veranschlagt. Daraus resultieren umfangreiche Verzögerungen beim Mittelabfluss und erhebliche Kostensteigerungsrisiken.*

### 6.1 Einleitung

Im Dezember 2014 wurde das **Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt** (SIWA) durch Gesetz errichtet.<sup>106</sup> Damit sollen Investitionen in die Infrastruktur des Landes Berlin im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt finanziert werden.<sup>107</sup> Dem SIWA sind im Jahr 2015 bereits Haushaltsmittel von 496 Mio. € aus dem Landeshaushalt zugeführt worden.<sup>108</sup> Auf dieser finanziellen Grundlage wurden im Haushaltsplan des SIWA 2015 Ausgaben im Wesentlichen für bauliche Maßnahmen veranschlagt. Der hohe Finanzmitteleinsatz im Sondervermögen, die Bestückung des SIWA ohne Investitionsplanung und die geringen Planungsvorlaufzeiten vor der Ausgabeveranschlagung begründen Risiken für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Umsetzung der Maßnahmen. Dies hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung für Finanzen bei der Errichtung und Verwaltung des SIWA zu prüfen.

106 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 521); das Gesetz ist am 31. Dezember 2014 in Kraft getreten (§ 6 SIWA ErrichtungsG)

107 § 2 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG

108 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2015 vom 29. April 2015 (GVBl. S. 94), im Nachtrag 2015 Kapitel 2910 Titel 88401; Haushaltsplan des SIWA 2015 (Allgemeine Erläuterung und Titel 33200)

Das SIWA ErrichtungsG wurde durch Gesetz vom 6. Februar 2017<sup>109</sup> mit Wirkung zum 18. Februar 2017<sup>110</sup> geändert. Das Sondervermögen trägt nunmehr den Namen „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“. Rechtsstellung und Struktur bleiben unverändert. Die Verwaltung obliegt auch künftig der Senatsverwaltung für Finanzen. Das Sondervermögen dient weiterhin der Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur des Landes Berlin im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt. Änderungen gibt es vor allem bei der Finanzierungsstruktur und bei den konkreten Finanzierungszwecken.

Der Prüfung durch den Rechnungshof liegt das SIWA ErrichtungsG in seiner bis zum 17. Februar 2017 geltenden Fassung zugrunde.

## 6.2 Rechtliche Einordnung des SIWA

- 132 Das SIWA ist ein **nicht rechtsfähiges Sondervermögen**.<sup>111</sup> Es ist vom übrigen Vermögen des Landes Berlin getrennt.<sup>112</sup> Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Haushaltsplan veranschlagt,<sup>113</sup> der als Kapitel 9810 außerhalb des Landeshaushalts geführt wird.<sup>114</sup> Die Senatsverwaltung für Finanzen verwaltet das Sondervermögen.<sup>115</sup> Der Zweck, die Stellung sowie die Finanzierung des SIWA ergeben sich aus dem SIWA ErrichtungsG. Ergänzend sind auf das Sondervermögen wesentliche Teile der Landeshaushaltsordnung entsprechend anzuwenden.<sup>116</sup>
- 133 **Außerhalb des Haushalts** geführte **Sondervermögen** stehen in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip der Gewährleistung eines Generaletats.<sup>117</sup> Sie sind eine zulässige Ausnahme von den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans (vgl. Artikel 85 Abs. 1 Satz 1 VvB, Artikel 110 Abs. 1 GG). Daraus resultieren allerdings Risiken für die Ausübung des Budgetrechts des Parlaments und für die Funktionsfähigkeit des Haushaltsplans.<sup>118</sup>
- 134 Die Grundsätze der **Einheit** und **Vollständigkeit des Haushaltsplans** (§ 8 Haushaltsgrundsätzegesetz) sollen gewährleisten, dass sämtliche Einnahmen und Aus-

109 Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 (GVBl. S. 215)

110 Artikel 2 des Änderungsgesetzes

111 § 3 Satz 1 SIWA ErrichtungsG

112 § 3 Satz 3 SIWA ErrichtungsG

113 § 5 Satz 1 SIWA ErrichtungsG

114 SIWA-Rundschreiben Nr. 1 der Senatsverwaltung für Finanzen vom 22. Mai 2015

115 § 3 Satz 1 SIWA ErrichtungsG

116 vgl. § 5 Satz 2 SIWA ErrichtungsG i. V. m. § 113 Abs. 1 LHO, wonach die Teile I bis IV (§§ 1 bis 87) sowie VIII (§ 114) und IX (§§ 115 bis 120) der LHO einschließlich der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften auf das Sondervermögen entsprechend anzuwenden sind

117 vgl. Nebel, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Rn. 1 zu § 113 BHO (Stand: Januar 2011)

118 vgl. F. Kirchhof, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 52, Berlin 1993, S. 102 f.

gaben einer Haushaltsperiode (Haushaltsjahr) in einem Haushaltsplan zusammengefasst sind. Damit soll u. a. für das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein umfassender Überblick über die finanziellen Verhältnisse des Staates sichergestellt werden. Dieser Gesamtüberblick ist Voraussetzung dafür, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben rational in einem geschlossenen Finanzierungskonzept aufeinander abgestimmt werden.<sup>119</sup>

Außerhalb des Haushalts organisierte Sondervermögen beeinträchtigen den **Gesamtüberblick** über die Staatsfinanzen.<sup>120</sup> Die Ausgliederung von Finanzmitteln aus dem Haushalt wirkt sich zudem nachteilig auf die Koordination der staatlichen Aufgabenerfüllung aus, sie verkürzt die Gesamtdeckung des Haushalts, führt zu Transparenzverlusten, beansprucht zusätzliche Steuerungskapazitäten und schwächt die Steuerungskraft des Parlaments.<sup>121</sup> Die Schaffung von Sondervermögen bedarf deshalb einer besonderen Rechtfertigung und Legitimation.<sup>122</sup> Dies folgt auch aus Artikel 85 VvB, wonach sich der Nachweis von Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushalts auf besondere Ausnahmefälle beschränken soll. Eine Vermögensausgliederung aus dem öffentlichen Haushalt kommt ausnahmsweise in Betracht, wenn dadurch so starke positive Effekte für die Aufgabenerfüllung zu erwarten sind, dass die mit der Konstruktion verbundenen Beeinträchtigungen des haushalterischen Gesamtüberblicks und grundlegender Haushaltsprinzipien in den Hintergrund treten. Die Errichtung eines Sondervermögens außerhalb des Haushalts kann angebracht sein, wenn überwiegende wirtschaftliche oder verwaltungsorganisatorische Gründe dafür sprechen;<sup>123</sup> insbesondere, wenn die zu finanzierende Aufgabe außerhalb des Haushalts besser als innerhalb des Haushalts erfüllt werden kann.<sup>124</sup> Eine mit dem Sondervermögen verbundene gesetzliche Zweckbindung für die Verausgabung der darin enthaltenen Finanzmittel ist für sich genommen allerdings kein überwiegender Grund, um ein Sondervermögen außerhalb des Haushalts zu errichten. Denn eine gesetzliche Zweckbindung der Finanzmittel lässt sich auch innerhalb des Haushalts gewährleisten.<sup>125</sup>

119 vgl. T. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, in: JUS PUBLICUM, Bd. 15, Tübingen 1996, S. 115 und 225; W. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1. Auflage, Baden-Baden 1989, S. 270; R. Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage, Heidelberg 2010, Rn. 807 ff.

120 vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Rn. 1 zu § 113 BHO (Stand: Januar 2011); vgl. M. Heintzen, in: I. von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 6. Auflage, München 2012, Rn. 11 zu Artikel 110

121 vgl. M. Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, in: Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 18, Berlin 1993, S. 382, 386; T. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, in: JUS PUBLICUM, Bd. 15, Tübingen 1996, S. 16

122 vgl. F. Kirchhof, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 52, Berlin 1993, S. 104; vgl. auch Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Rn. 1 zu § 113 BHO (Stand: Januar 2011)

123 vgl. H. Fischer-Menshausen, in: I. von Münch, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage, München 1996, Rn. 9 zu Artikel 110 (S. 1132)

124 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Rn. 1 zu § 113 BHO (Stand: Januar 2011)

125 vgl. ebenda

### 6.3 Begleitung der Errichtung des SIWA

- 136 Die **Gesetzesvorlage** zum SIWA ErrichtungsG wurde aus der Mitte des Abgeordnetenhauses in das Parlament eingebracht.<sup>126</sup> Am 11. Dezember 2014 wurde das Gesetz durch das Abgeordnetenhaus in zweiter Lesung beschlossen.
- 137 Bei Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Abgeordnetenhauses ist grundsätzlich dafür Sorge zu tragen, dass die Auffassung des Senats bei den Beratungen des Parlaments und seiner Ausschüsse zur Geltung gebracht wird.<sup>127</sup> Das federführende Mitglied des Senats hat hierzu eine **Stellungnahme des Senats** herbeizuführen. Diese soll spätestens zu Beginn der Ausschussberatungen vorliegen.<sup>128</sup> Aufgrund der Zuständigkeit für das Haushaltsrecht und allgemeine Angelegenheiten des Haushaltswesens<sup>129</sup> hatte die Senatsverwaltung für Finanzen federführend für die Vorbereitung der Stellungnahme des Senats zu sorgen.
- 138 Die Stellungnahme des Senats zu einer Gesetzesvorlage aus der Mitte des Abgeordnetenhauses dient der fundierten Information des Parlaments über die hierzu bestehende Auffassung des Senats im Sinne einer **Gesetzesfolgenabschätzung**.<sup>130</sup> Dazu gehören Darlegungen zum Rechtsrahmen, zur Notwendigkeit und zu alternativen Lösungsmöglichkeiten sowie zu den erkennbaren Folgen der beabsichtigten Regelung, insbesondere zu den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen (Risiken, Nutzen und Kosten).
- 139 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat **keine vorschriftsmäßige Stellungnahme** des Senats zu der Gesetzesvorlage zum SIWA ErrichtungsG vorbereitet und herbeigeführt. Sie hat nicht dafür Sorge getragen, dass eine auf der Grundlage einer fundierten Gesetzesfolgenabschätzung vom Senat beschlossene Auffassung – ggf. verbunden mit Empfehlungen des Senats – dem Abgeordnetenhaus und seinen Ausschüssen für die Beratung der Gesetzesvorlage vorgelegt wird. Die Senatsverwaltung hat zwar eine Vorlage für eine Stellungnahme des Senats zum SIWA ErrichtungsG entworfen. Darin war angegeben, dass ein Investitionsfonds „Wachsende Stadt“ in der aktuellen Finanzplanung vorgesehen sei und dass der Senat das Vorhaben, den Jahresüberschuss zur Hälfte für die Schuldentilgung zu verwenden, begrüße. Eine weitergehende Auseinandersetzung mit der Gesetzesvorlage zur Errichtung eines Sondervermögens erfolgte nicht. Die Senatsverwaltung hat diesen Vorlagenentwurf nicht in den Senat eingebracht.
- 140 Die Senatsverwaltung hätte in der von ihr zu erarbeitenden Vorlage den Senat darüber informieren müssen, dass die in dem Gesetzesentwurf enthaltene Bildung eines außerhalb des Haushalts organisierten Sondervermögens grundlegende **Prinzipien des Haushaltsrechts** nachteilig berührt. Um die Vermögensausgliederung

126 Drs 17/1980 Neu; vgl. zur Einbringung von Gesetzesvorlagen Artikel 59 Abs. 2 VvB

127 § 43 Abs. 1 Satz 1 GGO II

128 § 43 Abs. 1 Satz 2 GGO II

129 Abschnitt V Nr. 2 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

130 zu den Inhalten der Gesetzesfolgenabschätzung vgl. § 35 GGO II sowie Anhang 2 zur GGO II

aus dem regulären Haushalt zu rechtfertigen, hätte die Senatsverwaltung darlegen müssen, worin die positiven Aspekte einer Vorbereitung und Durchführung von Infrastrukturinvestitionen im SIWA gegenüber einer Planung und Ausführung dieser Investitionen im Rahmen des Haushaltsplans liegen. Sie hätte außerdem darstellen müssen, inwieweit diese Aspekte die aufgezeigten Beeinträchtigungen grundlegender Haushaltsprinzipien überwiegen (vgl. T 135). Daran fehlt es.

Die Senatsverwaltung hätte zudem prüfen und in ihrer Vorlage darlegen müssen, ob es zur Erreichung des mit dem SIWA verfolgten Ziels, Investitionen in die Infrastruktur des Landes Berlin im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt zu finanzieren, einer Konstruktion außerhalb des Haushalts überhaupt bedarf – Feststellung der **Notwendigkeit**. Hierzu hätte sie untersuchen und darlegen müssen, ob die mit dem Sondervermögen verfolgten Ziele nicht auch mit den bestehenden Instrumentarien erreicht werden können – Prüfung **alternativer Lösungsmöglichkeiten**. Dabei hätte die Senatsverwaltung auch berücksichtigen müssen, dass sich die aus dem SIWA finanzierten Investitionen nach Art und Zweck sowie nach den darauf anzuwendenden Regelungen nicht von den im Rahmen des Haushalts umzusetzenden Investitionen unterscheiden. Aus dem SIWA werden u. a. Baumaßnahmen für Krankenhäuser, Feuerwachen, Schulen und Flüchtlingsunterkünfte finanziert.<sup>131</sup> Hierfür sind aber auch im Landeshaushalt Mittel veranschlagt.<sup>132</sup> Außerdem sind gemäß § 5 Satz 2 SIWA ErrichtungsG auf die Veranschlagung von Investitionen im Haushaltsplan des SIWA die Veranschlagungsvorschriften der Landeshaushaltsordnung<sup>133</sup> entsprechend anzuwenden. Das SIWA fungiert damit als zusätzliche Finanzierungsquelle für Investitionen, die auch im Rahmen des Haushaltsplans nach nahezu identischen Vorgaben durchgeführt werden könnten. Die Senatsverwaltung hat nicht dargelegt, warum es zur Finanzierung der genannten Investitionen zusätzlich eines Sondervermögens bedarf. Für die Umsetzung von Investitionsmaßnahmen stehen in Berlin geeignete Verfahren zur Verfügung. Zentrale, mit dem SIWA verfolgte Investitionsziele, wie die überjährige Sicherung der Maßnahmefinanzierung aus Finanzierungsüberschüssen, ließen sich auch bei einer investiven Veranschlagung im Kernhaushalt – ggf. flankiert durch entsprechende Rücklagenbildungen, Zweckbindungsvermerke und Mittelübertragungen – verwirklichen. Die Senatsverwaltung hat sich hiermit nicht in einer Vorlage für den Senat befasst.

Die Senatsverwaltung hätte in der von ihr für den Senat zu erarbeitenden Vorlage auch über die **Auswirkungen und Risiken** der Errichtung des Sondervermögens informieren und hierzu ggf. Empfehlungen erarbeiten müssen. Die Ausgliederung der Finanzmittel aus dem Haushalt wirkt sich nachteilig auf die Koordination der Investitionstätigkeit aus. Denn für vergleichbare staatliche Investitionen bestehen mit dem Kernhaushalt und dem SIWA parallele Finanzierungsstrukturen mit je-

131 vgl. hierzu SIWA-Haushaltsplan 2015

132 vgl. hierzu Haushaltspläne von Berlin 2014/2015, 2016/2017, Kapitel 1110 und 1250, diverse Einzeltitel

133 vgl. § 24 LHO i. V. m. den Ausführungsvorschriften zu § 24 LHO (AV LHO) sowie den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO)

weils eigener Organisationsstruktur.<sup>134</sup> Diese Parallelstrukturen beeinträchtigen ungeachtet des eigens für das SIWA geschaffenen Berichtswesens den haushalterischen Gesamtüberblick. Dadurch werden im Ergebnis das Budgetrecht und die Steuerungskraft des Parlaments geschwächt. Die Parallelstrukturen beanspruchen außerdem zusätzliche Steuerungskapazitäten und führen damit zu einem höheren Aufwand. Die Senatsverwaltung hat diese naheliegenden Auswirkungen und Risiken der SIWA-Konstruktion jedoch nicht in ihren Vorlagenentwurf aufgenommen.

## 6.4 Maßnahmeauswahl

- 143 Gemäß § 3 Satz 4 SIWA Errichtungsg<sup>135</sup> entscheidet der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats über die Mittelverwendung des SIWA. Als Verwalterin des Sondervermögens<sup>136</sup> hat die Senatsverwaltung für Finanzen für eine zweckentsprechende, ordnungsgemäße und wirtschaftliche **Auswahl** der aus dem SIWA zu finanzierenden **Maßnahmen** zu sorgen. Die Maßnahmeauswahl (Bestückung) ist die Grundlage für die Erarbeitung des Entscheidungsvorschlags des Senats für den Hauptausschuss<sup>137</sup> und die Aufstellung des SIWA-Haushaltsplans.
- 144 Für die Umsetzung des SIWA hat die Senatsverwaltung für Finanzen eine **Gremienstruktur** geschaffen.<sup>138</sup> Sie besteht aus einem Lenkungsgremium sowie projektführenden und portfolioführenden Stellen. Das Lenkungsgremium wird durch den für Haushalt zuständigen Staatssekretär der Senatsverwaltung für Finanzen geleitet. Im Lenkungsgremium sind außerdem die projektführenden Stellen, die Senatskanzlei sowie Bezirke vertreten. Das Lenkungsgremium ist insbesondere zuständig für die Abstimmung mit allen Verfahrensbeteiligten, die Gesamtsteuerung und das Controlling sowie für die Abstimmung der Berichte an den Hauptausschuss. Projektführende Stellen sind Senatsverwaltungen, in deren Geschäftsbereich Infrastrukturmaßnahmen des SIWA umgesetzt werden. Zu den Aufgaben der projektführenden Stellen gehören die Priorisierung und Freigabe der angemeldeten Investitionsmaßnahmen sowie das Controlling und das Berichtswesen zu den einzelnen Maßnahmen. Die Umsetzung der Maßnahmen obliegt den portfo-

134 vgl. hierzu die besondere Aufbau- und Ablauforganisation des SIWA nach dem SIWA Errichtungsg; vgl. hierzu insbesondere § 3 SIWA Errichtungsg (Verwaltung des SIWA durch die Senatsverwaltung für Finanzen, Entscheidung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats über die Mittelverwendung); vgl. demgegenüber zur Aufbau- und Ablauforganisation bei der Vorbereitung und Durchführung von Investitionen: VvB, LHO, AV LHO, ErgAV § 24 LHO, Haushaltstechnische Richtlinien vom 13. März 2015 (HtR) und Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung – Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) –

135 nunmehr § 4a SIWA Errichtungsg n. F.

136 vgl. § 3 Satz 1 SIWA Errichtungsg

137 vgl. § 3 Satz 4 SIWA Errichtungsg, nunmehr § 4a SIWA Errichtungsg n. F.

138 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 25. November 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1893 B) sowie Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. April 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1719 E)

lioführenden Verwaltungseinheiten. Die Senatsverwaltung für Finanzen führt das Gesamtprojektcontrolling durch.

Durch die von ihr geschaffene Gremienstruktur wird die Senatsverwaltung für Finanzen nicht von der ihr gesetzlich zugewiesenen Verwaltungszuständigkeit für das SIWA und von der ihr damit gesetzlich auferlegten Verantwortung für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Administration des SIWA entbunden. Als Verwalterin des SIWA trägt sie insbesondere die Verantwortung für die vorschriftsmäßige und wirtschaftliche Aufstellung und Ausführung der SIWA-Haushaltspläne. Zur Erreichung dieser Vorgaben hat sie im Rahmen ihrer Verwaltungszuständigkeit für das SIWA die erforderlichen Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Gemäß § 2 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG sollen aus dem Sondervermögen **Investitionen** in die Infrastruktur des Landes Berlin im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt finanziert werden. 145

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Rahmen ihrer Verwaltungszuständigkeit für das SIWA<sup>139</sup> für eine zweckentsprechende **Auswahl** der Investitionsmaßnahmen in Vorbereitung des Senatsvorschlags über die Mittelverwendung (Bestückungsliste)<sup>140</sup> zu sorgen. Auf Basis der vom Hauptausschuss beschlossenen Bestückungsliste stellt die Senatsverwaltung sodann den Haushaltsplan des Sondervermögens auf. Der Rechnungshof hat anhand der im SIWA-Haushaltsplan 2015 (Stand: 10. Juli 2015) veranschlagten 127 Maßnahmen geprüft, ob die gesetzliche Zweckbestimmung beachtet wurde.

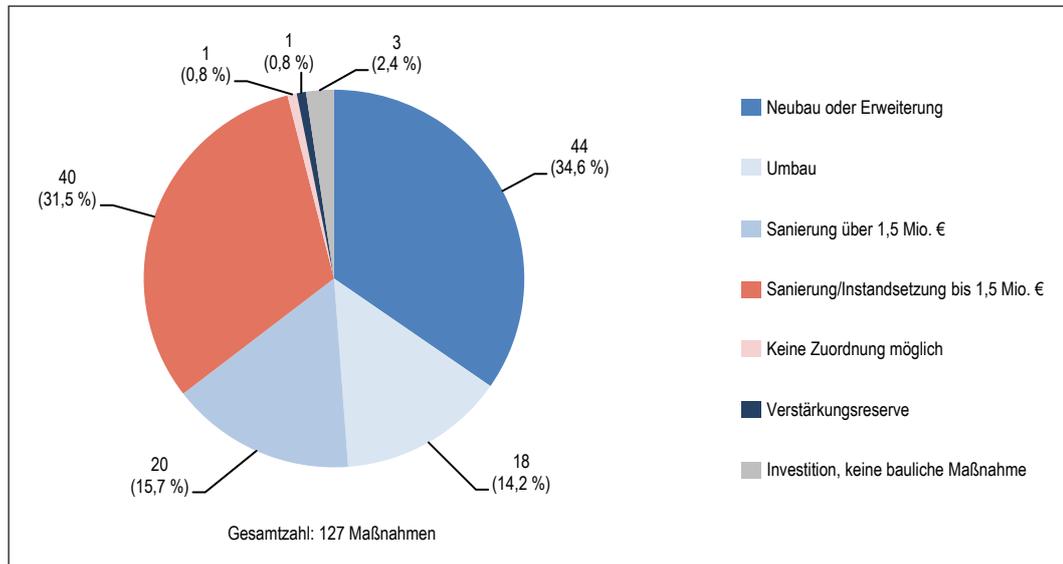
Nach der Zweckbestimmung in § 2 SIWA ErrichtungsG sollen **Investitionen** in die **Infrastruktur Berlins** finanziert werden. Investitionen sind Ausgaben für Baumaßnahmen und Instandsetzungen/Sanierungen mit Gesamtkosten über 1,5 Mio. € sowie Ausgaben für sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen.<sup>141</sup> Der Rechnungshof hat geprüft, ob die im SIWA-Haushaltsplan 2015 veranschlagten 127 Maßnahmen den Charakter von Infrastrukturinvestitionen haben. Es ergibt sich folgendes Bild: 146

139 vgl. § 3 Satz 1 SIWA ErrichtungsG

140 vgl. § 3 Satz 4 SIWA ErrichtungsG, nunmehr § 4a SIWA ErrichtungsG n. F.

141 vgl. Nr. 15.8 i. V. m. Anlage 1 HtR

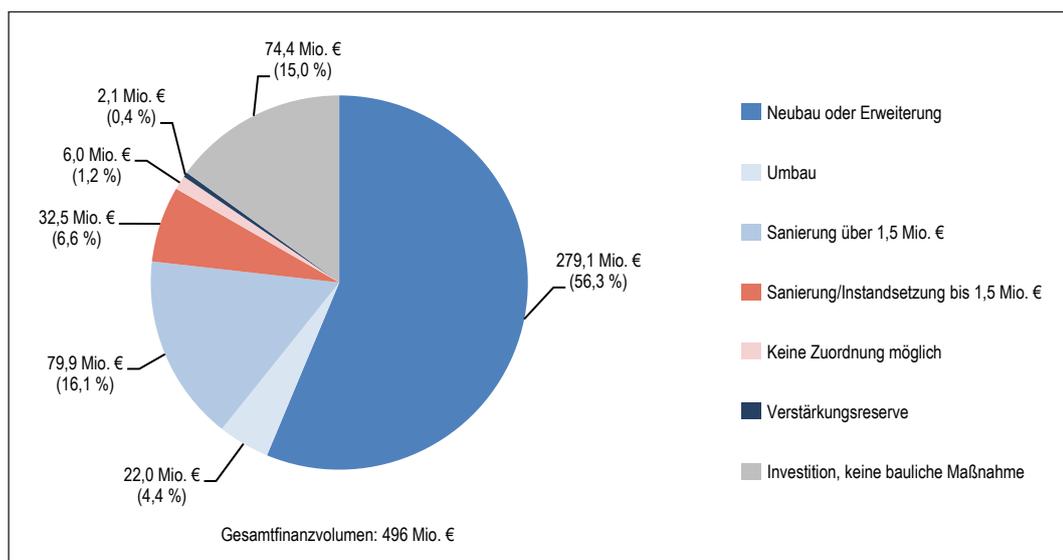
**Ansicht 42: Zuordnung der Maßnahmen aus dem SIWA-Haushaltsplan 2015 zu investiven und nichtinvestiven Maßnahmegruppen – Darstellung nach der Zahl der Maßnahmen –**



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach dem Ergebnis der Prüfung des SIWA-Haushaltsplans 2015 (Stand: 10. Juli 2015)

Knapp **ein Drittel** (40 Maßnahmen) der 127 im SIWA-Haushaltsplan 2015 veranschlagten Maßnahmen (31,5 %) hat **keinen investiven Charakter**. Es handelt sich dabei um Sanierungen/Instandsetzungen mit Gesamtkosten bis zu 1,5 Mio. €, die dem Bereich der baulichen Unterhaltung zuzuordnen sind. Die nichtinvestiven Maßnahmen haben einen finanziellen Umfang von 32,5 Mio. €.

**Ansicht 43: Zuordnung der Maßnahmen aus dem SIWA-Haushaltsplan 2015 zu investiven und nichtinvestiven Maßnahmegruppen – Darstellung nach dem Finanzvolumen –**



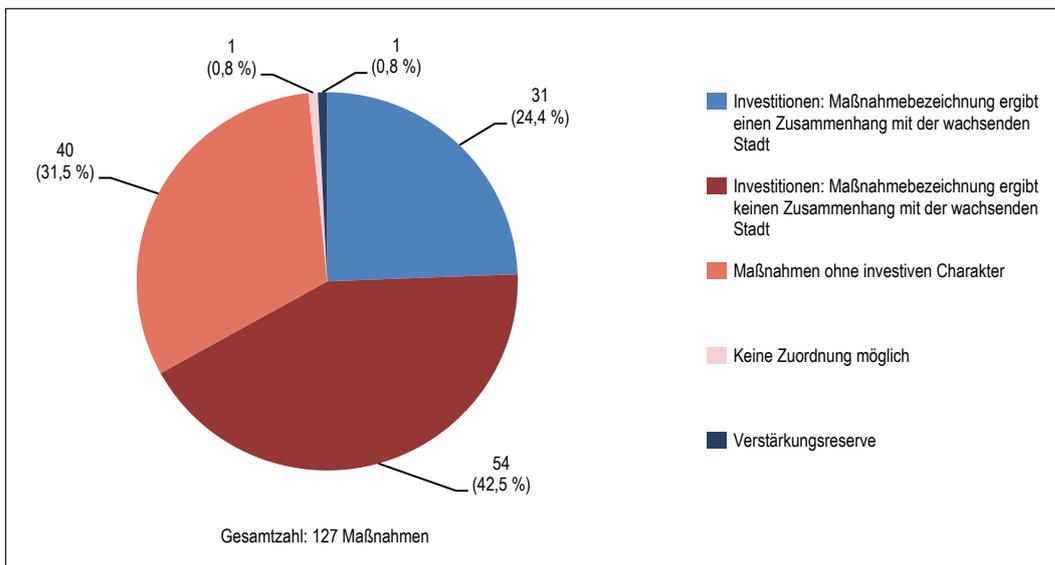
Quelle: Darstellung Rechnungshof nach dem Ergebnis der Prüfung des SIWA-Haushaltsplans 2015 (Stand: 10. Juli 2015)



Die Senatsverwaltung hat die investive Zweckbestimmung des SIWA bei der Maßnahmeauswahl nicht durchgehend sichergestellt.

Die aus dem Sondervermögen finanzierten Infrastrukturinvestitionen müssen zudem einen **Zusammenhang** mit der **wachsenden Stadt** aufweisen (§ 2 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG). Die wachsende Stadt ist durch steigende Einwohnerzahlen und daraus resultierende erhöhte Anforderungen an die Infrastruktur gekennzeichnet.<sup>142</sup> Ein Zusammenhang einer Investition mit der wachsenden Stadt ist anzunehmen, wenn hierdurch zusätzliche Kapazitäten in der Infrastruktur geschaffen werden, die dem Bevölkerungswachstum Rechnung tragen. Maßnahmebezeichnungen wie „Neubau“<sup>143</sup>, „Erweiterung“<sup>144</sup>, „Reaktivierung“ oder „Neugründung“ lassen auf eine Kapazitätserweiterung der Infrastruktur schließen. Maßnahmebezeichnungen wie „Sanierung“, „Teilsanierung“ oder „Grundsanierung“ geben hingegen an, dass bestehende bauliche Anlagen ertüchtigt werden, um deren Benutzbarkeit zu erhalten. Eine Kapazitätserweiterung der Infrastruktur ist damit nicht ohne Weiteres verbunden. Gleiches gilt für Umbaumaßnahmen und Maßnahmen ohne investiven Charakter (vgl. T 146). Der Rechnungshof hat geprüft, ob die im SIWA-Haushaltsplan 2015 veranschlagten 127 Maßnahmen den vorgeschriebenen Zusammenhang mit der wachsenden Stadt aufweisen. Es ergibt sich folgendes Bild:

**Ansicht 44: Zuordnung der Maßnahmen aus dem SIWA-Haushaltsplan 2015 nach dem Zusammenhang mit der wachsenden Stadt – Darstellung nach der Zahl der Maßnahmen –**



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach dem Ergebnis der Prüfung des SIWA-Haushaltsplans 2015 (Stand: 10. Juli 2015)

142 vgl. hierzu Arbeitsbericht der AG Wachsende Stadt (vom Oktober 2014) i. d. F. des Schreibens des Senats vom 11. November 2014 an das Abgeordnetenhaus (Drs 17/1969), Finanzplanung von Berlin 2015 bis 2019 (Drs 17/2416)

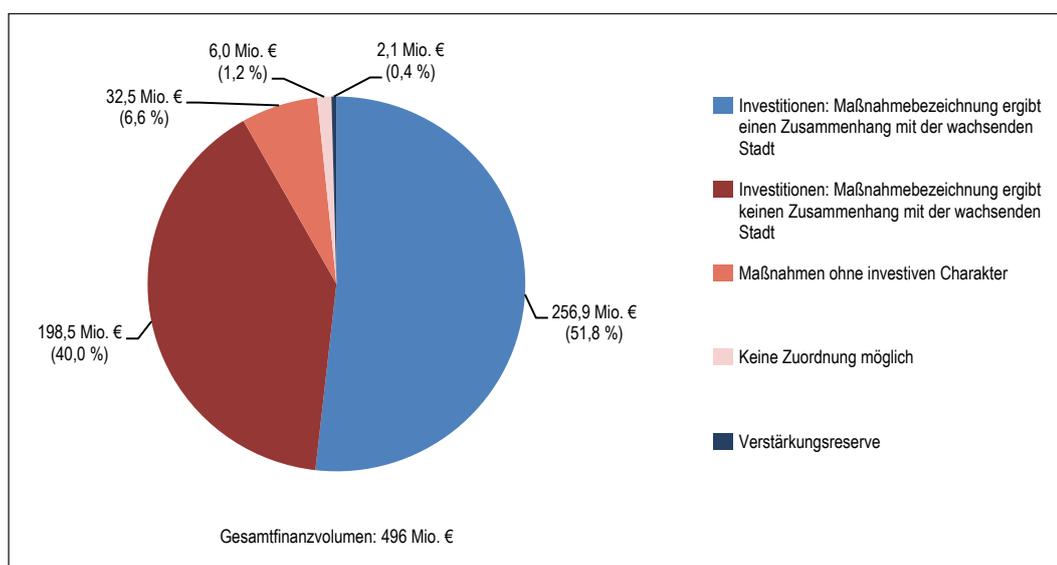
143 § 2 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG

144 § 2 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG

Nahezu drei Viertel (94 Maßnahmen) der 127 im SIWA-Haushaltsplan 2015 veranschlagten Maßnahmen haben keinen Zusammenhang mit der wachsenden Stadt (74 %). Davon haben 40 Maßnahmen keinen investiven Charakter und weisen schon von daher keinen Zusammenhang mit der wachsenden Stadt auf.

Die 94 Maßnahmen ohne Zusammenhang mit der wachsenden Stadt haben einen finanziellen Umfang von 231 Mio. €. Das sind 46,6 % des im SIWA-Haushaltsplan 2015 veranschlagten Gesamtfinanzvolumens von 496 Mio. €.

**Ansicht 45: Zuordnung der Maßnahmen aus dem SIWA-Haushaltsplan 2015 nach dem Zusammenhang mit der wachsenden Stadt – Darstellung nach dem Finanzvolumen –**



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach dem Ergebnis der Prüfung des SIWA-Haushaltsplans 2015 (Stand: 10. Juli 2015)

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in sehr hohem Umfang Maßnahmen zur Veranschlagung im SIWA-Haushaltsplan 2015 zugelassen, bei denen der gesetzlich geforderte Zusammenhang mit der wachsenden Stadt nicht nachgewiesen ist.

- 148 Bei der Aufstellung des Haushaltsplans für das Sondervermögen sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (§ 6 LHO).<sup>145</sup> Ausgaben dürfen daher nur für Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt veranschlagt werden, für die ein entsprechender Bedarf besteht. Anmeldungen zur **Bestückung** setzen deshalb nachvollziehbare Angaben zum **Bedarf**, insbesondere zur Wichtigkeit und Dringlichkeit der geplanten Maßnahmen, auf der Grundlage entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen<sup>146</sup> voraus. Diese Angaben sind erforderlich, um beurteilen zu können, ob

<sup>145</sup> Die entsprechende Anwendung von § 6 LHO auf den SIWA-Haushaltsplan ergibt sich aus § 5 Satz 2 SIWA Errichtungsg i. V. m. § 113 Abs. 1 LHO.

<sup>146</sup> § 7 Abs. 2 LHO

die angemeldeten Maßnahmen auch notwendig sind. Sie dienen zudem der wirtschaftlichen Prioritätenbildung bei der Bestückung des Sondervermögens.

Als Verwalterin des Sondervermögens (T 132) hat die **Senatsverwaltung für Finanzen** durch geeignete Steuerungsmaßnahmen zu gewährleisten, dass die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Anmeldung und Auswahl von Maßnahmen zur Bestückung des SIWA umgesetzt werden. Insbesondere hat sie durch entsprechende **Anmeldevorgaben** darauf hinzuwirken, dass von den projekt- und portfolioführenden Stellen (vgl. T 144) im Anmeldeverfahren nachvollziehbare Angaben und belastbare Nachweise für die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Auswahl der Investitionsmaßnahmen zur Bestückung des SIWA geliefert werden. Die Senatsverwaltung hat außerdem ein geeignetes **Prüfverfahren** sicherzustellen, um möglichst zu gewährleisten, dass ausschließlich notwendige Investitionsmaßnahmen aufgrund wirtschaftlicher Prioritätenbildung in den Senatsvorschlag zur Bestückung aufgenommen, dem Hauptausschuss zur Entscheidung über die Mittelverwendung vorgelegt und schließlich im Haushaltsplan des Sondervermögens veranschlagt werden. 149

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen keine konkreten Anmeldevorgaben für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Auswahl der Investitionsmaßnahmen zur Bestückung des SIWA festgelegt hat. Sie hat auch kein geeignetes Prüfverfahren sichergestellt, um die Auswahl ausschließlich notwendiger Investitionsmaßnahmen und eine wirtschaftliche Maßnahmepriorisierung zur Bestückung des SIWA zu gewährleisten. Sie hat nicht einmal eine stichprobenweise Plausibilitätsüberprüfung der Notwendigkeit zum SIWA angemeldeter Maßnahmen vor der Bestückung durchgeführt. 150

## 6.5 Veranschlagung von Bauausgaben

Unter den 127 im SIWA-Haushaltsplan 2015 enthaltenen Maßnahmen sind **62 Baumaßnahmen**. Diese Investitionen weisen regelmäßig Besonderheiten auf. Sie haben eine hohe Komplexität, erstrecken sich über längere Zeiträume und sind durch höhere Haushaltsvolumina gekennzeichnet. Damit sind auch besondere Risiken, insbesondere Kostenrisiken, verbunden. Um diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen, gibt die Landeshaushaltsordnung in § 24 Abs. 1 zur Etablierung von Baumaßnahmen in den Haushaltsplänen besondere Veranschlagungsgrundsätze vor.<sup>147</sup> Danach dürfen Ausgaben für Baumaßnahmen nur auf der Grundlage fertiggestellter, d. h. abschließend aufgestellter, geprüfter und genehmigter Bauplanungsunterlagen veranschlagt werden.<sup>148</sup> Diese Vorgaben sind gemäß § 5 Satz 2 SIWA ErrichtungsG bei der Aufstellung des SIWA-Haushaltsplans entsprechend anzuwenden. 151

147 vgl. T 198; vgl. auch Jahresbericht 2015, T 217 und 221

148 vgl. T 199

- 152 Durch qualifizierte **Bauplanungsunterlagen** sollen für die Etatentscheidung belastbare Informationsgrundlagen bereitgestellt werden. Für die Durchführung der Baumaßnahmen soll dadurch ein zuverlässiger sowie verbindlicher Handlungs- und Kostenrahmen geschaffen werden (vgl. § 54 LHO). So sollen Fehlinvestitionen von vornherein verhindert werden.
- 153 Zwischen der Anmeldung von Baumaßnahmen bei der Senatsverwaltung für Finanzen und der **Veranschlagung** von Ausgaben hierfür im Haushaltsplan des Sondervermögens muss daher grundsätzlich die Phase der Aufstellung, Prüfung und Genehmigung von Bauplanungsunterlagen liegen. Eine Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen kommt grundsätzlich nur in Betracht, wenn entsprechende Bauplanungsunterlagen vorliegen (§ 24 Abs. 1 LHO). Ausnahmen hiervon sind nach § 24 Abs. 3 LHO nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen und Berlin aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde. Überdies kommt eine Ausnahmeveranschlagung nur in Betracht, wenn sie notwendig ist. Die außerordentlich veranschlagten Ausgabemittel müssen im Jahr der Veranschlagung tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können.<sup>149</sup> Hierzu muss eine umgehende Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen sichergestellt und die Entsperrung der kraft Gesetzes gesperrten Ausgaben sodann zügig betrieben werden.
- 154 Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs sind mit einer Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO erhebliche **Risiken** verbunden.<sup>150</sup> So besteht das Risiko nachträglicher Kostenveränderungen infolge nicht belastbarer Planungs- und Kostenangaben zum Zeitpunkt der Veranschlagung. Mit der nachträglichen Aufstellung der Planungsunterlagen ist zudem das Risiko verbunden, dass die außerordentlich veranschlagten Haushaltsmittel nicht rechtzeitig verausgabt werden können. Es besteht insoweit eine unnötige Mittelbindung. Das Verfahren der nachträglichen Mittelentsperrung ist außerdem mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden. Dementsprechend hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2015 (T 31) die Erwartung geäußert, dass der Veranschlagung von Ausgaben für konkrete Investitionsmaßnahmen im Rahmen des SIWA ordnungsgemäße und vollständige Planungsunterlagen zugrunde liegen. Liegen weder geprüfte und genehmigte Bauplanungsunterlagen noch die Voraussetzungen nach § 24 Abs. 3 LHO vor, besteht ein Veranschlagungsverbot für Bauausgaben.
- 155 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat als Verwalterin des Sondervermögens (T 132) die Ausgaben für Baumaßnahmen vorschriftsmäßig zu veranschlagen. Sie hat insbesondere dafür zu sorgen, dass die für Baumaßnahmen vorgeschriebenen Planungsverfahren ordnungsgemäß durchlaufen werden und zur Veranschlagung fertiggestellte Bauplanungsunterlagen vorliegen. Ausnahmen hiervon

149 zu den Voraussetzungen für eine Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO vgl. T 202; vgl. auch Jahresbericht 2015, T 224

150 vgl. hierzu T 204, 234 und 235 sowie Jahresbericht 2015, T 228

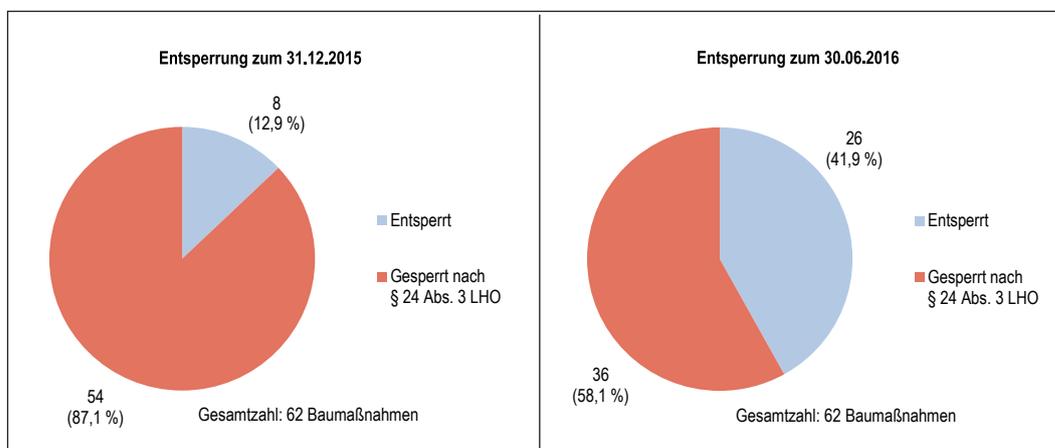


darf sie nur zulassen, wenn die Voraussetzungen nach § 24 Abs. 3 LHO erfüllt sind.

Bezogen auf die im SIWA-Haushaltsplan 2015 etatisierten 62 Baumaßnahmen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Ausgaben für 61 Baumaßnahmen (98,4 %) mit Gesamtkosten von 299,5 Mio. € ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt hat, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen nach § 24 Abs. 3 LHO hierfür nicht dargelegt und nachgewiesen waren. Die Senatsverwaltung ist damit ihrer Verantwortung für eine ordnungsgemäße Veranschlagung von Bauausgaben im SIWA-Haushaltsplan 2015 nicht nachgekommen. 156

Die mit der Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO verbundenen **Risiken** (T 154) haben sich zum Teil bereits realisiert. Mit dem SIWA ist insbesondere die Erwartung einer zügigen Umsetzung dringender Infrastrukturinvestitionen verbunden.<sup>151</sup> Die **Entsperrung** und der Abruf der Mittel aus dem SIWA gehen jedoch nur sehr langsam voran. Bedingt durch überwiegend nicht fertiggestellte Bauplanungsunterlagen (T 156) lagen Ende des Jahres 2015 erst für 8 der 62 Baumaßnahmen (12,9 %) Mittelfreigaben vor. Auch Mitte des Jahres 2016 – etwa ein Jahr nach Maßnahmeauswahl und -veranschlagung – waren die Mittel für mehr als die Hälfte der veranschlagten Baumaßnahmen noch gesperrt: 157

**Ansicht 46: Stand der Entsperrung der im SIWA-Haushaltsplan 2015 für Baumaßnahmen enthaltenen Ausgabeansätze – Darstellung nach der Zahl der Baumaßnahmen –**

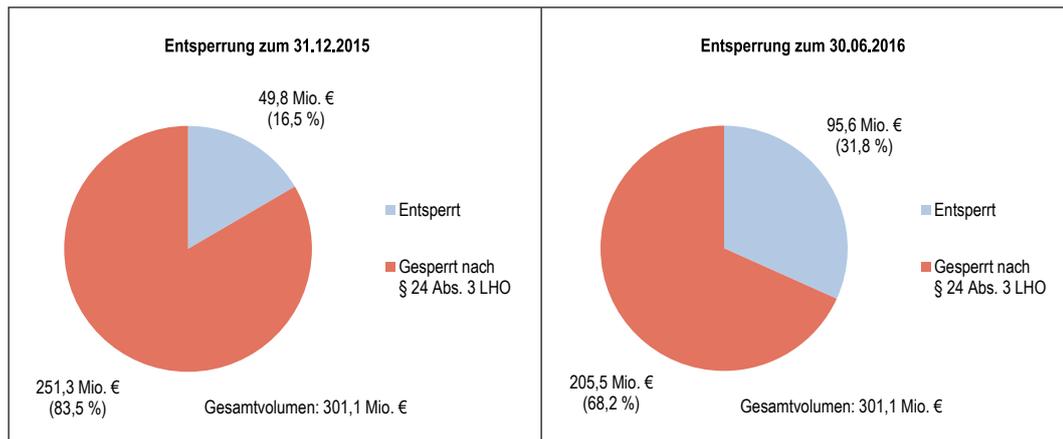


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des ersten Controllingberichts der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625) sowie des zweiten Controllingberichts der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Juli 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625 B)

<sup>151</sup> vgl. Inhaltsprotokoll zur 74. Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses am 11. März 2015, S. 13; Senatsverwaltung für Finanzen, Pressemitteilung Nr. 15-008 vom 23. April 2015

- 158 Bezogen auf die im SIWA-Haushaltsplan 2015 für die 62 Baumaßnahmen veranschlagten Ansätze von insgesamt 301,1 Mio. € waren zum Ende des Jahres 2015 noch 251,3 Mio. € (83,5 %) und zur Mitte des Jahres 2016 noch immer 205,5 Mio. € (68,2 %) gesperrt:

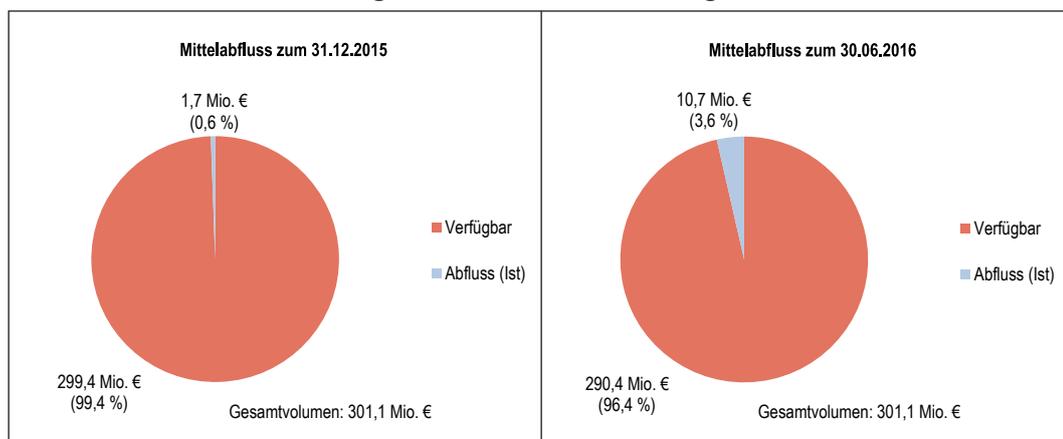
**Ansicht 47: Stand der Entsperrung der im SIWA-Haushaltsplan 2015 für Baumaßnahmen enthaltenen Ausgabeansätze – Darstellung nach dem Finanzvolumen –**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des ersten Controllingberichts der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625) sowie des zweiten Controllingberichts der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Juli 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625 B)

- 159 Noch dramatischer stellt sich die Lage bei der **Inanspruchnahme** der im SIWA-Haushaltsplan 2015 für Baumaßnahmen etatisierten **Ausgabeansätze** (Mittelabfluss) dar. Von den insgesamt veranschlagten 301,1 Mio. € waren zum 31. Dezember 2015 erst 1,7 Mio. € (0,6 %) verausgabt. Auch zum 30. Juni 2016 waren erst Ausgaben von 10,7 Mio. € (3,6 %) für Baumaßnahmen geleistet:

**Ansicht 48: Mittelabfluss bei den im SIWA-Haushaltsplan 2015 für Baumaßnahmen enthaltenen Ausgabeansätzen – Darstellung nach dem Finanzvolumen –**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des ersten Controllingberichts der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625) sowie des zweiten Controllingberichts der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Juli 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625 B)

Zu den Stichtagen waren die für Baumaßnahmen gebildeten Ausgabeansätze ganz überwiegend nicht ausgeschöpft. Die beabsichtigte zügige Umsetzung von Bauinvestitionen wurde insoweit nicht erreicht. In ganz erheblichem Umfang wurden Finanzmittel unnötig gebunden und standen damit investiven Finanzierungszwecken nicht ohne Weiteres zur Verfügung.

Zudem hat sich das aus der Veranschlagung von Baumaßnahmen ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen resultierende **Kostenveränderungsrisiko** zu einem erheblichen Teil bereits kostensteigernd verwirklicht. Gegenüber den im SIWA-Haushaltsplan 2016 etatisierten Ausgabeansätzen von insgesamt 691,3 Mio. € bestand zum 30. Juni 2016 bereits ein prognostizierter Mehrbedarf von 11,4 Mio. € (1,6 %).<sup>152</sup> Dieser Mehrbedarf wird durch die vorhandene Verstärkungsreserve von 4,1 Mio. € (0,6 %) nur zum Teil abgedeckt. Eine Kostensteigerungsvorsorge von weit weniger als 1 % der geschätzten Gesamtkosten ist angesichts dessen deutlich zu gering bemessen. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs bestehen bei der Veranschlagung von Bauausgaben ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen weitaus höhere Kostensteigerungsrisiken.<sup>153</sup>

Nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO i. V. m. Nr. 1 AV § 11 LHO dürfen (auch) im Haushaltsplan des Sondervermögens nur diejenigen Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (Fälligkeitsprinzip). Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das vorgeschriebene **Fälligkeitsprinzip** in den SIWA-Haushaltsplänen 2015 und 2016 von der Senatsverwaltung für Finanzen nicht beachtet wurde. Statt der voraussichtlich kassenwirksam werden den Ausgaben wurden jeweils die geschätzten Gesamtkosten der Maßnahmen als Haushaltsansätze veranschlagt. Die Haushaltsansätze überstiegen daher die realistisch zu erwartenden Ausgaben ganz erheblich. So waren zum Stichtag 31. Dezember 2015 von den im SIWA-Haushaltsplan 2015 insgesamt veranschlagten Ausgaben von 496 Mio. € lediglich 47,9 Mio. € (knapp 10 %) kassenwirksam verausgabte.

Entsprechend § 17 Abs. 1 LHO sind die Ausgaben im Haushaltsplan des Sondervermögens, soweit erforderlich, zu erläutern. Diese Vorgabe dient dazu, die Haushaltsklarheit bei der Haushaltsplanaufstellung zu gewährleisten. Die **Erläuterungen** müssen deshalb genau gefasst sein und in kurzer Form über alle wesentlichen Einzelheiten Aufschluss geben. Auf Erläuterungen darf nur verzichtet werden, wenn über die verbale Bezeichnung des Titels hinaus Angaben nicht erforderlich sind.<sup>154</sup> Baumaßnahmen sind zwingend zu erläutern. Denn sie sind komplexe investive Projekte, die sich in der Regel über mehrere Jahre erstrecken und deren Inhalte und Auswirkungen sich nicht allein aus dem Haushaltsansatz und der Titelbezeichnung erschließen. Bei Ausgaben für Baumaßnahmen, die

152 vgl. zweiter Controllingbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Juli 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2625 B)

153 vgl. T 234 sowie Jahresbericht 2015, T 252

154 Nr. 2.1 AV § 17 LHO

ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt werden, ist zudem die Notwendigkeit der Ausnahmeveranschlagung in den Erläuterungen zu begründen (§ 24 Abs. 3 Satz 2 LHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zu keiner der in den SIWA-Haushaltsplänen veranschlagten Maßnahmen Erläuterungen gegeben wurden. Die Senatsverwaltung für Finanzen als Verwalterin des SIWA hat bei der Veranschlagung von Ausgaben in den SIWA-Haushaltsplänen nicht für die vorschriftsmäßigen Erläuterungen gesorgt.

## 6.6 Erfolgskontrolle

- 163 Für alle **finanzwirksamen Maßnahmen** sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO).<sup>155</sup> Während der Umsetzung und nach Abschluss finanzwirksamer Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als (begleitende bzw. abschließende) **Erfolgskontrollen** vorzunehmen. Sie erstrecken sich grundsätzlich auf folgende Untersuchungsfelder: Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Begleitende Erfolgskontrollen sind vorgeschrieben, wenn sich Maßnahmen über mehr als zwei Jahre erstrecken. Sie sollen insbesondere Informationen dazu liefern, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll (Nr. 2.2 AV § 7 LHO). Erfolgskontrollen sind von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist (Nr. 2.4.1 AV § 7 LHO).
- 164 Die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch ein Sondervermögen ist eine finanzwirksame Maßnahme, die sich über mehr als zwei Jahre erstreckt. Demzufolge sind von der das Sondervermögen verwaltenden Senatsverwaltung für Finanzen hierfür begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Außerdem zeigen auch die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs deutlich auf, dass die Durchführung einer begleitenden Erfolgskontrolle dringend erforderlich ist. Denn ein erheblicher Teil der aus dem SIWA finanzierten Maßnahmen entspricht nicht der gesetzlichen Zweckbestimmung (vgl. T 146 und 147). Aufgrund der nahezu durchgängigen Veranschlagung von Bauausgaben ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen in den SIWA-Haushaltsplänen (vgl. T 156) besteht außerdem ein signifikantes Risiko erheblicher Steigerungen bei den Maßnahmekosten nach Etatisierung (vgl. T 154). Zudem wurden für die Finanzierung und Umsetzung der Infrastrukturmaßnahmen im SIWA zusätzliche Verwaltungsstrukturen sowie neue Entscheidungs- und Berichtsverfahren geschaffen, obwohl für vergleichbare Investitionen bereits sachgerechte Strukturen und Verfahren bestehen (vgl. T 141, 142, 144).

<sup>155</sup> Unter die finanzwirksamen Maßnahmen fallen auch Gesetzesvorhaben (Nr. 1 AV § 7 LHO).

Für die auf das Sondervermögen bezogene begleitende Erfolgskontrolle stellen sich in den genannten Untersuchungsfeldern – Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle (T 163) – insbesondere folgende Fragen: Welche spezifischen Ziele werden mit dem Sondervermögen verfolgt? In welchem Umfang sind die Ziele erreicht worden? Haben diese Ziele weiterhin Bestand? War die besondere Ausgestaltung und Umsetzung des Sondervermögens geeignet und ursächlich für die Zielerreichung? Lassen sich die Ziele ggf. durch besser geeignete alternative Lösungen erreichen (etwa durch investive Veranschlagung im Haushaltsplan bei entsprechender Rücklagenbildung)? Ist die Umsetzung des Sondervermögens mit Blick auf den damit verbundenen Ressourcenverbrauch (insbesondere Schaffung zusätzlicher Verwaltungsstrukturen) und auf übergeordnete Zielsetzungen wirtschaftlich? Überwiegen etwaige positive Effekte die mit der Konstruktion des Sondervermögens verbundenen Nachteile für grundlegende Haushaltsprinzipien? **165**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es der Senatsverwaltung für Finanzen bisher an einem Konzept für begleitende Erfolgskontrollen zum SIWA fehlt. Die Senatsverwaltung hat zwar ein Controlling für das SIWA eingerichtet und berichtet dem Hauptausschuss periodisch, insbesondere zum Fortschritt der Maßnahmen. Die SIWA-Controllingberichte sind jedoch keine begleitenden Erfolgskontrollen im Sinne von Nr. 2.2 AV § 7 LHO. Denn sie enthalten keine nachvollziehbare Darstellung der Ergebnisse systematisch durchgeführter Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen. **166**

## 6.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sich zu den Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen wie folgt geäußert: **167**

Die Senatsverwaltung habe nach § 43 Abs. 1 Satz 2 GGO II nur „grundsätzlich“ dafür Sorge zu tragen, dass die Auffassung des Senats bei den Beratungen des Parlaments und seiner Ausschüsse zur Geltung gebracht wird, wenn ein Gesetzesantrag aus der Mitte des Abgeordnetenhauses eingebracht werde. Dies sei vorliegend durch einen „Meinungsaustausch“ mit dem Parlament geschehen.

Durch das außerhalb des Haushalts gebildete Sondervermögen seien grundlegende Prinzipien des Haushaltsrechts nicht nachteilig berührt. Bundesweit sei eine Tendenz zur Auslagerung von Investitionstätigkeiten auf „externe Entitäten“ zu verzeichnen, „was den Erfordernissen einer unbürokratischen, schnellen und wirtschaftlichen Bereitstellung und Erhaltung von öffentlichen Infrastrukturen unter veränderten Rahmenbedingungen geschuldet“ sei. **168**

Die Senatsverwaltung sieht gegenüber einer „klassischen Investitions- und Haushaltsplanung“ bei dem SIWA insbesondere folgende Vorteile: Beschleunigungseffekte wegen der Loslösung von der Investitionsplanung (kein zeitlicher Pla- **169**

nungsvorlauf), sichergestellte Ausfinanzierung der Maßnahmen (liquiditätsmäßige Hinterlegung der Gesamtkosten), Planungssicherheit für den Nutzer (Fertigstellung begonnener Maßnahmen), flexiblere Mittelverwendung, Verbesserung der Investitionsquote, zeitliche Flexibilität durch Loslösung vom Grundsatz der Jährlichkeit, zentrales Controlling zur Risikominimierung und flexiblere Reaktion auf veränderte Bedarfe wegen teilweisen Wegfalls haushaltsrechtlicher Restriktionen (z. B. Austausch von Maßnahmen, kein Erfordernis eines Nachtragshaushalts). Die vom Rechnungshof kritisierte parallele Finanzierung von Maßnahmen sowohl aus dem Kernhaushalt als auch aus dem SIWA sei vor allem der Dringlichkeit der Maßnahmen geschuldet. Überdies weise die Art der Finanzierung dieser Maßnahmen Unterschiede auf.

- 170 Auch sei mit dem SIWA kein zusätzlicher Steuerungs- und Koordinierungsaufwand verbunden. Die Verfahren zum Kernhaushalt und zum SIWA lägen bei einer Abteilung der Senatsverwaltung. Die Steuerung finde zudem einheitlich über die politische Leitung der Senatsverwaltung statt. Dort bestehe der haushalterische Gesamtüberblick. Überdies könne durch die „Fokussierung“ auf unbedingt notwendige Schwerpunktinvestitionen insbesondere auf „ein langwieriges parlamentarisches Beratungsverfahren im Rahmen der Haushaltsplanlesungen und Erörterungen im Hauptausschuss verzichtet werden, indem die SIWA-Maßnahmen im Rahmen eines politischen Konsenses als prioritäre Maßnahmen quasi vor die Klammer gezogen werden“. Das Budgetrecht des Abgeordnetenhauses werde nicht geschwächt. Durch halbjährliche Berichterstattung zum Stand der Maßnahmen bestehe eine erweiterte Transparenz.
- 171 Bei der Zuordnung der Maßnahmen aus dem SIWA-Haushaltsplan zu investiven und nichtinvestiven Maßnahmengruppen habe der Rechnungshof nicht berücksichtigt, dass aus dem SIWA auch zahlreiche kleine Baumaßnahmen mit Gesamtkosten bis zu 1 Mio. € im Einzelfall finanziert würden. Bei Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Brandschutz oder dem Barriereabbau sei zudem grundsätzlich von einem investiven Charakter auszugehen. Unterhaltungsmaßnahmen würden aus dem SIWA nicht gefördert. Die Senatsverwaltung verkenne aber nicht, dass im SIWA „Grenzfälle veranschlagt sind, die unter Umständen auch als konsumtive Maßnahmen erachtet werden könnten“. Sie wolle daher künftig darauf hinwirken, dass die projektführenden Fachverwaltungen den investiven Charakter der Maßnahmen in Zweifelsfällen nachweisen.
- 172 Die Senatsverwaltung gehe außerdem davon aus, „dass auch investive Maßnahmen der Instandsetzung und Sanierung als Infrastrukturinvestitionen im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt“ erachtet werden könnten. Denn eine wachsende Stadt erfordere verstärkte Anstrengungen im Bereich der investiven Kapazitätserhaltung, insbesondere wenn die Infrastruktur durch steigende Nutzerzahlen einer erhöhten Beanspruchung unterliege.

Zu der Feststellung, dass sie keine Anmeldevorgaben für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Maßnahmeauswahl erlassen, kein geeignetes Prüfverfahren sichergestellt und keine stichprobenweise Plausibilitätsprüfung durchgeführt hat, gibt die Senatsverwaltung Folgendes an: Anmeldevorgaben seien bislang entbehrlich gewesen, weil die Maßnahmen für das SIWA II Ende des Jahres 2015 durch den Hauptausschuss weitgehend festgelegt wurden. Für das SIWA III sei eine bis ins einzelne gehende Verabredung auf der Klausur des Senats im Januar 2017 erfolgt. Die Senatsverwaltung habe sich bei den Maßnahmevorschlägen der Fachverwaltungen aber mit der Notwendigkeit, Wichtigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen befasst. 173

Die im SIWA veranschlagten Baumaßnahmen seien bislang aufgrund einer besonderen Eilbedürftigkeit nach § 24 Abs. 3 LHO ohne vorliegende Bauplanungsunterlagen veranschlagt worden. Der Ausnahmecharakter dieser Veranschlagungen lasse sich damit begründen, dass die Maßnahmen im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt und einem damit einhergehenden Erfordernis stünden, zusätzliche öffentliche Infrastrukturen sehr schnell bereitzustellen bzw. im nutzbaren Zustand zu erhalten. 174

Der Senatsverwaltung sei bewusst, dass eine Veranschlagung von Baumaßnahmen ohne Bauplanungsunterlagen Kostenrisiken berge. Dem werde durch Erörterungen im Lenkungsgremium sowie durch ein engmaschiges und zeitlich eng getaktetes Controlling entgegengewirkt. Im Übrigen seien Kostensteigerungen bei Sanierungs- und Instandsetzungsarbeiten auch bei einer Veranschlagung im Kernhaushalt nicht ausgeschlossen. Es sei überdies unerheblich, ob Mehrkosten bei nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Maßnahmen oder bei noch nicht veranschlagten Maßnahmen während der Erstellung der Planungsunterlagen zutage träten. Außerdem gebe es auch Kostensenkungschancen. Um unvermeidbare Kostensteigerungsrisiken aufzufangen, werde die Verstärkungsreserve um rd. 12,5 Mio. € aufgestockt. Zur „Aussteuerung von Kostensteigerungsrisiken“ kämen auch deckungskreisübergreifende Einsparungen, Maßnahmestreichungen und weitere Zuführungen aus dem Kernhaushalt in Betracht. 175

Die Senatsverwaltung erkennt die Feststellungen zur geringen Ausschöpfung der Ausgabeansätze an. Sie hebt hervor, dass sich der Mittelabfluss drastisch von 47,9 Mio. € im Jahr 2015 auf 107,4 Mio. € im Jahr 2016 erhöht habe. Das Ausgabenniveau werde auch in den kommenden Jahren voraussichtlich auf hohem Niveau bleiben. Eine unnötige Mittelbindung finde nicht statt, da die SIWA-Mittel bis zum Abfluss als innere Darlehen an den Kernhaushalt ausgereicht würden. 176

Beim SIWA handele es sich zudem „um einen überjährigen Haushalt“, der „nicht auf den Grundsätzen der Jährlichkeit und Fälligkeit“ basiere. Anders als im Kernhaushalt seien die Maßnahmen bei Aufnahme in den SIWA-Haushaltsplan bereits ausfinanziert. Die Ausnahme vom Fälligkeitsprinzip bedürfe keiner besonderen Regelung, sondern folge der „Finanzierungslogik“ des SIWA nach dem SIWA Er- 177

richtungsG. Der Haushaltsplan solle zudem nur diejenigen Informationen enthalten, über die das Parlament beschlossen habe. Die Veranschlagung der vollständigen Gesamtkosten ermächtige die umsetzenden Organisationseinheiten dazu, bereits im Jahr der Erstveranschlagung die Maßnahmen abzuschließen. Da das SIWA als fortlaufender Haushalt ohne Unterbrechung durch Jahresgrenzen konzipiert sei, könnten jene Haushaltsgrundsätze, die sich aus dem üblichen zweijährigen Haushaltskreislauf ergeben, im SIWA nicht zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des „Fälligkeits- und Jährlichkeitsprinzips“ zöge lediglich eine „unnötige und sinnlose Bürokratie“ nach sich.

- 178 Es bedürfe auch keiner den Vorgaben der HtR entsprechenden Erläuterungen zum SIWA-Haushaltsplan. Denn damit sei ein immenser Arbeitsaufwand und unwirtschaftlicher Personaleinsatz verbunden. Dieser Aufwand sei nicht gerechtfertigt, weil der Hauptausschuss über die SIWA-Nachbestückungen nicht auf der Grundlage eines Haushaltsplanentwurfs entscheide. Im Übrigen enthalte „die von der Senatsverwaltung gepflegte Master-Controlling-Liste nahezu alle Informationen, die üblicherweise auch in den Erläuterungen enthalten sind“. Sie werde daher diese Controlling-Liste künftig als ergänzende Anlage dem SIWA-Haushaltsplan beifügen.
- 179 Zu der Beanstandung des Fehlens begleitender Erfolgskontrollen gibt die Senatsverwaltung an, dass das von ihr durchgeführte begleitende Controlling über das hinausgehe, „was ansonsten bei der Investitionstätigkeit über den Kernhaushalt üblich ist“. Sie gehe davon aus, dass sie ihren Verpflichtungen zu Erfolgskontrollen gemäß § 7 LHO vollumfänglich nachkomme. Eine darüber hinausgehende Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle müsse in der Zuständigkeit der projektführenden Fachverwaltungen wahrgenommen werden.

## 6.8 Bewertung durch den Rechnungshof

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

Die Senatsverwaltung war nicht von ihrer geschäftsordnungsmäßigen Verpflichtung (T 137 ff.) entbunden, eine Stellungnahme des Senats zum SIWA ErrichtungsG im Sinne einer Gesetzesfolgenabschätzung herbeizuführen. Ein „Meinungsaustausch“ der Senatsverwaltung hierzu mit Teilen des Parlaments ersetzt die geforderte Senatsbefassung nicht. Denn dadurch wird nicht die (beschlossene) Auffassung des Senats bei den Beratungen des Parlaments und seiner Ausschüsse zur Geltung gebracht. Bei einem in rechtlicher und finanzieller Hinsicht so grundlegenden Gesetzesvorhaben (T 131 ff.) war eine fundierte Senatssternungnahme nicht verzichtbar.

- 181 Die von der Senatsverwaltung nunmehr zur Rechtfertigung der Bildung eines Sondervermögens außerhalb des Haushalts genannten Aspekte (T 168 f.) überwie-

gen nicht die mit der Vermögensausgliederung einhergehenden Nachteile für die Ausübung des Budgetrechts durch das Parlament (T 135). So lässt sich eine zügige Vorhabenplanung auch bei ordnungsgemäßer Anwendung der bestehenden Planungsinstrumente realisieren. Für die Planungssicherheit, die Kostensicherheit und die Terminalsicherheit von Investitionen werden mit einer vorschriftsmäßigen Veranschlagung der Investitionsausgaben im Haushaltsplan aufgrund ordnungsgemäßer und wirtschaftlicher Planungsverfahren die entscheidenden Voraussetzungen geschaffen. Nachträgliche Planungsänderungen, Kostensteigerungen und Terminverschiebungen sind nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs bei Investitionen gerade in den Fällen aufgetreten, in denen die vorgeschriebenen Verfahren durchbrochen und die vorgegebenen Instrumente nicht ordnungsgemäß angewendet wurden.<sup>156</sup> Es bestehen auch ausreichende Vereinfachungsmöglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung. Überdies ließe sich die gewünschte Flexibilität, insbesondere eine überjährliche Maßnahmefinanzierung aus Finanzierungsüberschüssen, auch bei einer investiven Veranschlagung im Kernhaushalt bei Anwendung entsprechender Flexibilisierungsinstrumente erreichen (T 141). Soweit die Senatsverwaltung eine Verfahrensbeschleunigung darin sieht, dass im SIWA bestimmte Haushaltsinstrumente nicht angewendet werden müssten, verkennt sie, dass für das SIWA ein Haushaltsplan aufzustellen ist, für den die Haushaltsvorschriften entsprechend gelten (§ 5 SIWA Errichtungsg, § 113 Abs. 1 LHO). Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der Jährlichkeit als Kernelement eines Haushaltsplans.<sup>157</sup> Im Übrigen bedingen die Schuldentilgung und die Erhöhung der Investitionsquote kein Sondervermögen. Schließlich rechtfertigt auch die Berufung auf einen bundesweiten faktischen Trend für sich genommen keine Vermögensausgliederung.

Bei ihren Ausführungen zu dem mit dem SIWA verbundenen Steuerungsaufwand (T 170) verkennt die Senatsverwaltung, dass mit dem Sondervermögen – ungeachtet der Verwaltungsorganisation innerhalb ihres Hauses – Strukturen verbunden sind (T 144), die parallel zu den für die Vorbereitung und Durchführung regulärer Investitionen in den Senats- und Bezirksverwaltungen bereits vorhandenen Aufbau- und Ablauforganisationen bestehen. Zudem übersieht die Senatsverwaltung, dass sie die Maßnahmen des SIWA entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften zu administrieren hat (§ 5 SIWA Errichtungsg, § 113 Abs. 1 LHO). In diesem Rahmen hat sie insbesondere für die vorgeschriebene Befassung des Parlaments zu sorgen. Der haushalterische Gesamtüberblick muss somit nicht nur in der Senatsverwaltung, sondern – als Ausfluss des parlamentarischen Budgetrechts – vor allem im Abgeordnetenhaus bestehen. Der erforderliche Überblick wird über den Haushaltsplan und die Rechnung des SIWA sichergestellt (§ 5 SIWA Errichtungsg), die nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften aufzustellen sind. Die retrospektiven Controlling-Berichte der Senatsverwaltung sind hierfür nicht ausreichend. 182

156 vgl. T 194 ff.; vgl. auch Vorjahresbericht, T 245 ff., Jahresbericht 2015, T 217 ff., Jahresbericht 2013, T 244 ff., Jahresbericht 2011, T 144 ff.

157 vgl. R. Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage, Heidelberg 2010, Rn. 788

- 183 Die vom Rechnungshof vorgenommene Zuordnung der Maßnahmen aus dem SIWA-Haushaltsplan 2015 zu investiven und nichtinvestiven Maßnahmegruppen (T 146) ist das Ergebnis der Prüfung der hierzu bei der Senatsverwaltung im Veranschlagungszeitpunkt vorliegenden Informationen (im Wesentlichen Maßnahmebezeichnung und Gesamtkostenhöhe). Baumaßnahmen wurden dabei unabhängig von den Gesamtkosten stets als investiv gewertet. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass bauliche Maßnahmen zur Gewährleistung des Brandschutzes und zum Barriereabbau nicht per se einen investiven Charakter haben. Entscheidend für die Annahme einer (kleinen) Baumaßnahme ist insoweit, ob es sich dabei um Umbauten handelt, mit denen die bauliche Substanz wesentlich vermehrt oder verändert wird (vgl. Nr. 1.1 AV § 24 LHO). Hierfür sind in den zur Veranschlagung vorliegenden Informationen keine hinreichenden Anhaltspunkte vorhanden. Soweit die Senatsverwaltung einräumt, dass im SIWA auch Maßnahmen veranschlagt sind, die als konsumtiv erachtet werden könnten, bestätigt sie, dass die Veranschlagung nicht durchgehend der investiven Zweckbestimmung entspricht.
- 184 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass investive Maßnahmen zur Ertüchtigung vorhandener Infrastrukturen, die das Ziel haben, steigende Nutzerzahlen zu bewältigen, einen Zusammenhang mit der wachsenden Stadt aufweisen können. Allerdings lassen sich solche Sachverhalte den von der Senatsverwaltung zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen. Der Rechnungshof wertet die Ausführungen der Senatsverwaltung als Bestätigung der unzureichenden Steuerung und Kontrolle bei der Maßnahmeauswahl.
- 185 Soweit die Senatsverwaltung die Auffassung vertritt, dass Anmeldevorgaben bisher entbehrlich gewesen seien, weil es bereits weitgehende Festlegungen des Hauptausschusses bzw. Verabredungen auf einer Senatsklausur gegeben habe, verkennt sie das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zur Bestückung des SIWA. Als Verwalterin des SIWA (§ 3 Satz 1 SIWA ErrichtungsG) hat die Senatsverwaltung durch geeignete Anmeldevorgaben und Prüfverfahren sicherzustellen, dass gesetzeskonforme und ordnungsgemäße Investitionsmaßnahmen in den Senatsvorschlag zur Bestückung des SIWA (§ 3 Satz 4 SIWA ErrichtungsG) aufgenommen werden (T 149). Äußerungen im politischen Raum entbinden sie nicht von der Aufgabe, den gesetzlich vorgesehenen Entscheidungsträgern ordnungsgemäße und wirtschaftliche Maßnahmevorschläge zu unterbreiten. Hierzu bedarf sie der genannten Instrumente. Zudem ist eine Befassung der Senatsverwaltung mit der Notwendigkeit, Wichtigkeit und Dringlichkeit der von Fachverwaltungen vorgeschlagenen Maßnahmen nicht dokumentiert.
- 186 Die Senatsverwaltung räumt die Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen im SIWA-Haushaltsplan ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen ein. Soweit sie darin allerdings einen Ausnahmecharakter sieht, ist dies angesichts fehlender Planungen in 98,4 % der Veranschlagungen nicht nachvollziehbar. Im Übrigen sind Veranschlagungen nach § 24 Abs. 3 LHO nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig (T 153), die vorliegend nicht nachgewiesen sind (T 156).

Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung reichen ein Zusammenhang mit der wachsenden Stadt und das Ziel, zusätzliche Infrastrukturen sehr schnell bereitzustellen bzw. im nutzbaren Zustand zu erhalten, für eine Veranschlagung von Bauausgaben nach § 24 Abs. 3 LHO nicht aus.<sup>158</sup>

Soweit die Senatsverwaltung ausführt, dass sie den Kostenrisiken, die mit der Veranschlagung von Baumaßnahmen ohne Bauplanungsunterlagen verbunden sind, durch ein intensives Controlling Rechnung tragen würde (T 175), übersieht sie, dass nachgelagerte Controllingmaßnahmen nicht geeignet sind, das planerische Defizit vor einer Haushaltsveranschlagung zu kompensieren. Nur ordnungsgemäß aufgestellte Bauplanungsunterlagen vermitteln zur Veranschlagung die notwendige Kostensicherheit. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs hat die Veranschlagung von Bauausgaben ohne Bauplanungsunterlagen im weiteren Verfahren vielfach zu Kostensteigerungen geführt.<sup>159</sup> Soweit die Senatsverwaltung ausführt, dass es unerheblich sei, zu welchem Zeitpunkt Mehrkosten auftreten, verkennt sie, dass die Entstehung von Mehrkosten nach der Ausgabenveranschlagung erhebliche Risiken für die spätere Maßnahmedurchführung birgt, insbesondere im Hinblick auf die gesicherte Finanzierung. Denn bei den zur Veranschlagung von SIWA-Maßnahmen angegebenen Gesamtkosten handelt es sich wegen der frühen Planungsstufe lediglich um grobe Kostenermittlungen. Soweit die Senatsverwaltung sich auf Kostensenkungschancen beruft, übersieht sie, dass im Einzelfall eintretende Kostenminderungen vielfach ebenfalls eine Folge der auf unzureichender Planungsgrundlage erstellten Gesamtkostenschätzung sind. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs bei Veranschlagungen ohne Bauplanungsunterlagen sind spätere Kostenminderungen allerdings die Ausnahme<sup>160</sup>. Zu der Ankündigung der Senatsverwaltung, die Verstärkungsreserve um ca. 12,5 Mio. € aufzustocken, um Kostensteigerungsrisiken aufzufangen, weist der Rechnungshof darauf hin, dass auch damit die Kostensteigerungsvorsorge unter 1 % der geschätzten Gesamtkosten liegt<sup>161</sup> (vgl. T 160). Dass die Senatsverwaltung sogar die Streichung von Maßnahmen als Instrument zur Einhaltung des Kostenrahmens anbietet, macht die bestehenden Finanzierungsrisiken sehr deutlich.

Der auf alle Investitionsbereiche des SIWA bezogene Mittelabfluss hat sich nach den von der Senatsverwaltung angegebenen Zahlen insgesamt von 9,7 % (47,9 Mio. € von 496 Mio. €) im Jahr 2015 auf 15,5 % (107,4 Mio. € von 691,3 Mio. €) im Jahr 2016 erhöht. Dies ist – entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung – allerdings kein drastischer Anstieg. Soweit die Senatsverwaltung prognostiziert, dass

158 vgl. zu den Veranschlagungsvoraussetzungen T 201 bis 203

159 vgl. T 234; vgl. auch Jahresbericht 2015, T 252

160 vgl. Jahresbericht 2015, T 252

161 Die geschätzten Gesamtkosten im SIWA I und SIWA II betragen 691,3 Mio. €. Im SIWANA III betragen sie 1.159,4 Mio. €. Daraus ergeben sich für das Sondervermögen geschätzte Gesamtkosten von insgesamt 1.850,7 Mio. € (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 14. März 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 0256 C). Die Verstärkungsreserve im SIWA I und SIWA II beträgt 4,1 Mio. € (SIWA-Haushaltsplan; Stand: 18. November 2016). Die Verstärkungsreserve im SIWANA III soll 12,5 Mio. € betragen. Insgesamt beträgt die Verstärkungsreserve damit 16,6 Mio. €. Das sind 0,9 % der geschätzten Gesamtkosten von 1.850,7 Mio. €.

das Ausgabenniveau in den kommenden Jahren auf hohem Niveau bleiben werde, verkennt sie, dass ein Mittelabfluss von 15,5 % kein hohes Niveau ist. Die Inanspruchnahme der nicht benötigten Mittel als inneres Darlehen ändert zudem nichts daran, dass die Finanzmittel insoweit nicht für Investitionen planmäßig genutzt werden.

- 189 Soweit die Senatsverwaltung die Auffassung vertritt, dass es sich bei dem „SIWA um einen überjährigen Haushalt“ handle, „der nicht auf den Grundsätzen der Jährlichkeit und Fälligkeit“ basiere, entspricht dies nicht der Rechtslage. In § 5 Satz 1 SIWA ErrichtungsG ist vorgeschrieben, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens in einem Haushaltsplan veranschlagt werden. § 5 Satz 2 SIWA ErrichtungsG ordnet ferner an, dass der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen und im Übrigen § 113 Abs. 1 LHO anzuwenden ist. Danach sind auf Sondervermögen die Teile I bis IV, VIII und IX der Landeshaushaltsordnung und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften entsprechend anzuwenden, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Da hier nichts anderes bestimmt ist, gelten für den SIWA-Haushaltsplan § 4 LHO (Haushaltsjahr) und § 11 LHO (Jährlichkeit und Fälligkeitsprinzip) aus dem Teil I der Landeshaushaltsordnung.

Der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit findet wegen der entsprechenden Anwendung des Haushaltsrechts auch bei Sondervermögen Anwendung. Dabei handelt es sich um eine haushaltsverfassungsrechtliche Mindestanforderung.<sup>162</sup> Der Grundsatz der Jährlichkeit ist ein entscheidendes Element der Haushaltssteuerung.<sup>163</sup> Er dient vor allem der Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts durch zeitlich überschaubare Planung und außerdem der Kontrolle bei jährlichem Abschluss.<sup>164</sup> Rechnungsjahr (Haushaltsjahr) ist das Kalenderjahr (§ 4 LHO). Dies gilt auch für den SIWA-Haushaltsplan. Eine Abweichung hiervon ist dem SIWA ErrichtungsG nicht zu entnehmen. Insbesondere ist der SIWA-Haushaltsplan im Gesetz nicht „als fortlaufender Haushalt ohne Unterbrechungen durch Jahresgrenzen“ konzipiert. Eine solche „Finanzierungslogik“ ist gesetzlich gerade nicht verankert. Das Jährlichkeitsprinzip wird sogar in § 5 Satz 3 SIWA ErrichtungsG ausdrücklich festgeschrieben. Danach hat die Senatsverwaltung für Finanzen jährlich bis Ende des ersten Quartals zum Stichtag 31. Dezember Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen des Sondervermögens zu legen. Die jährliche Rechnungslegung über das Finanzgebaren im Vorjahr hat den nach dem Jährlichkeitsprinzip aufgestellten SIWA-Haushaltsplan zur Grundlage. Soweit die Senatsverwaltung ausführt, der SIWA-Haushaltsplan könne nur diejenigen Informationen enthalten, über die das Abgeordnetenhaus beschlossen habe, verkennt sie die Struktur des nach § 5 SIWA ErrichtungsG in Verbindung mit der Landeshaushaltsordnung rechtlich vorgeschriebenen Verfahrens zur Aufstellung des

162 vgl. L. Maier-Bledjian, Sondervermögen des Bundes, Finanz- und Steuerrecht in Deutschland und Europa, Bd. 17, Frankfurt am Main 2011, S. 145

163 vgl. R. Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage, Heidelberg 2010, Rn. 788

164 vgl. ebenda, Rn. 790

SIWA-Haushaltsplans. Demgemäß hat die Senatsverwaltung als Verwalterin des SIWA auf der Grundlage der Bestückungsentscheidung des Hauptausschusses (§ 3 Satz 4 LHO) den SIWA-Haushaltsplan nach Maßgabe der haushaltsrechtlichen Bestimmungen – insbesondere unter Beachtung des Jährlichkeitsprinzips – aufzustellen und mit den vorgeschriebenen Inhalten zu versehen. Zudem hat sie über die Bewirtschaftung des Haushaltsplans unter Beachtung der Haushaltsvorschriften gegenüber dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen (§ 5 SIWA ErrichtungsG, § 114 LHO). Dem Jährlichkeitsprinzip entspricht bei der Haushaltsplanaufstellung das Fälligkeitsprinzip (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO, vgl. T 161).<sup>165</sup> Die Veranschlagung von Gesamtkosten kommt damit haushaltsrechtlich nicht in Betracht.

Die Geltung des Jährlichkeits- und Fälligkeitsprinzips ist für den SIWA-Haushaltsplan gesetzlich vorgeschrieben und demgemäß von der Senatsverwaltung zu beachten – Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Abs. 3 GG). Diese Prinzipien sind eine wichtige Gewährleistung für das Budgetrecht des Parlaments. Die Senatsverwaltung kann sich hiervon nicht mit Hinweis auf eine im Gesetz so nicht verankerte „Finanzierungslogik“ oder auf Erwägungen zur Bürokratievermeidung und auch nicht mit anderen außerrechtlichen Begründungen suspendieren.

Im Zuge der Aufstellung des SIWA-Haushaltsplans hat die Senatsverwaltung auch für ordnungsgemäße Erläuterungen zu sorgen.<sup>166</sup> Die darin enthaltenen Informationen sind insbesondere bedeutsam für weitere Bestückungsentscheidungen (§ 3 Satz 4 SIWA ErrichtungsG) sowie für die Haushaltskontrolle nach Rechnungslegung (§ 5 SIWA ErrichtungsG). Dass die Anbringung von Erläuterungen im SIWA-Haushaltsplan mit Arbeitsaufwand verbunden ist, entbindet die Senatsverwaltung nicht von ihrer haushaltsrechtlichen Verpflichtung. 190

Die Senatsverwaltung sieht die Zuständigkeit für Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen bei den projektführenden Fachverwaltungen. Dabei verkennt sie, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Erfolgskontrolle (vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO), die das Sondervermögen insgesamt betreffen, von ihr im Rahmen der Verwaltungszuständigkeit für das SIWA durchzuführen sind (Nr. 2.4.1 AV § 7 LHO). Unabhängig davon haben die Fachverwaltungen begleitende und abschließende Erfolgskontrollen für die einzelnen Investitionsmaßnahmen durchzuführen.<sup>167</sup> 191

## 6.9 Zusammenfassung und Erwartung

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist ihrer Verantwortung für das SIWA bisher nicht in ausreichendem Maße nachgekommen. Sie hat es versäumt, das Gesetzgebungsverfahren zur Errichtung des SIWA vorschriftsgemäß zu begleiten. 192

<sup>165</sup> vgl. ebenda, Rn. 817

<sup>166</sup> § 5 SIWA ErrichtungsG, § 113 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 1 LHO

<sup>167</sup> vgl. Jahresbericht 2011, T 182

Insbesondere hat sie dem Senat wichtige Informationen für die vorgeschriebene Stellungnahme gegenüber dem Abgeordnetenhaus nicht bereitgestellt. Auch bei der Verwaltung des SIWA hat die Senatsverwaltung ihre Verantwortung nicht ausreichend wahrgenommen. Die Auswahl der Maßnahmen entsprach vielfach nicht den gesetzlichen Vorgaben. Außerdem wurden Ausgaben für Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von rd. 300 Mio. € nahezu durchgängig ohne Bauplanungsunterlagen im SIWA-Haushaltsplan veranschlagt. Daraus resultieren umfangreiche Verzögerungen beim Mittelabfluss und erhebliche Kostensteigerungsrisiken. Zudem hat die Senatsverwaltung bei der Veranschlagung von Ausgaben in den SIWA-Haushaltsplänen das Fälligkeitsprinzip nicht beachtet und nicht für vorschriftsmäßige Erläuterungen gesorgt. Ein Konzept für begleitende Erfolgskontrollen zum Sondervermögen hat die Senatsverwaltung bisher nicht erarbeitet.

**193 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**

- **bei Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, die das Haushaltsrecht, allgemeine Angelegenheiten des Haushaltswesens oder die Erstellung des Haushaltsplans berühren, die ihr gemäß § 43 GGO II zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäß wahrnimmt,**
- **bei der Bestückung des Sondervermögens dafür sorgt, dass dessen gesetzliche Zweckbestimmung beachtet wird,**
- **durch konkrete Anmeldevorgaben und Prüfverfahren eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Maßnahmeauswahl für die Bestückung des Sondervermögens sicherstellt,**
- **bei der künftigen Etatisierung von Ausgaben für Baumaßnahmen im Haushaltsplan des Sondervermögens die Vorgaben nach § 24 Abs. 1 LHO beachtet und die Bauausgaben grundsätzlich erst dann veranschlagt, wenn hierfür fertiggestellte Bauplanungsunterlagen vorliegen,**
- **die Verstärkungsreserve im Haushaltsplan des Sondervermögens risikoangemessen erhöht, um auf die bereits eingetretenen und künftig zu erwartenden Kostensteigerungen sachgerecht reagieren zu können,**
- **die Veranschlagung der Ausgaben in den Haushaltsplänen des Sondervermögens künftig unter Beachtung des Fälligkeitsprinzips nach § 11 Abs. 2 LHO vornimmt und insbesondere bei Baumaßnahmen anstelle der geschätzten Gesamtkosten nur diejenigen Bauraten veranschlagt, die in dem jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden,**
- **künftig für ordnungsgemäße Erläuterungen von Ausgabeansätzen in den Haushaltsplänen des Sondervermögens sorgt und**
- **begleitende Erfolgskontrollen zum Sondervermögen durchführt, die eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle beinhalten, um insbesondere dem Abgeordnetenhaus belastbare Informationen für Entscheidungen zum weiteren Umgang mit dem Sondervermögen zu liefern.**

## Querschnittsprüfungen in den Bezirksämtern

### 7 Erhebliche systemische Mängel bei der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen in Bezirkshaushaltsplänen

*Die Bezirksämter Lichtenberg, Pankow, Reinickendorf und Treptow-Köpenick haben in den Bezirkshaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 insgesamt 80 % der neu beginnenden Baumaßnahmen im Hoch-, Tief-, Garten- und Landschaftsbau ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt. Das Haushaltsrecht lässt dies in § 24 Abs. 3 LHO nur ausnahmsweise und unter sehr engen Voraussetzungen zu. In den geprüften Fällen haben die gesetzlichen Voraussetzungen für die Etatisierung von Baumaßnahmen ohne Bauplanungsunterlagen ganz überwiegend nicht vorgelegen. Insbesondere haben die Bezirksämter die hierfür erforderlichen Angaben nicht ordnungsgemäß in die Erläuterungen der Bezirkshaushaltspläne aufgenommen. Den Bezirksverordnetenversammlungen fehlten damit wesentliche Informationen für die Etatentscheidung zu den Bauausgaben. Außerdem haben die Bezirksämter bei den nach § 24 Abs. 3 LHO in den Bezirkshaushaltsplänen veranschlagten Baumaßnahmen vielfach nicht für die zügige Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen sowie für eine rechtzeitige Entsperrung und Inanspruchnahme der Haushaltsmittel gesorgt. Die Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO hat Haushaltsmittel in Millionenhöhe gebunden, die für andere Investitionsvorhaben nicht zur Verfügung standen. Die beachtlichen Kostenveränderungsrisiken, die mit der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO aufgrund der fehlenden Planungsreife verbunden sind, haben sich in erheblichem Umfang kostensteigernd verwirklicht.*

#### 7.1 Einleitung

In den Bezirken werden in erheblicher Zahl öffentliche Baumaßnahmen in den Bereichen des Hochbaus, des Tiefbaus sowie des Garten- und Landschaftsbaus vorbereitet und durchgeführt. Bei Baumaßnahmen handelt es sich in der Regel um umfangreiche und komplexe Investitionsprojekte, die oft mit hohen Ausgaben und mit erheblichen Kostenrisiken verbunden sind. Um diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen, enthält die Landeshaushaltsordnung in § 24 spezielle Vorgaben, die bei der Etatisierung von Finanzmitteln für Baumaßnahmen in den Bezirkshaushaltsplänen zu beachten sind. Insbesondere müssen hierfür fertiggestellte Planungsunterlagen vorliegen, die u. a. Angaben zur Ausführung, zu den Kosten, zur vorgesehenen Finanzierung und zum Zeitplan der Baumaßnahme enthalten (vgl. § 24 Abs. 1 LHO). Die Bezirksverordnetenversammlungen sollen hierdurch eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Etatisierung von Bauausgaben erhalten.

194

Deshalb darf von der Vorgabe, dass zur Haushaltsaufstellung etatreife Planungen vorliegen müssen, nur ausnahmsweise unter sehr strengen Voraussetzungen abgewichen werden (vgl. § 24 Abs. 3 LHO).

- 195 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2014 die Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen im Einzelplan der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung geprüft. Dabei hatte er erhebliche systemische Mängel festgestellt und beanstandet.<sup>168</sup> Die Thematik ist Gegenstand der parlamentarischen Befassung im Abgeordnetenhaus.<sup>169</sup>

## 7.2 Prüfungsgegenstand

- 196 Die Ergebnisse der Prüfung bei der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, die Haushaltsveranschlagung von Bauausgaben auch bei vier stichprobenartig ausgewählten Bezirken zu prüfen: Lichtenberg, Pankow, Reinickendorf und Treptow-Köpenick. Der Rechnungshof hat bei diesen Bezirken zunächst die Veranschlagungspraxis ermittelt. Soweit Ausgaben für Baumaßnahmen in den Bezirkshaushaltsplänen ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt wurden, hat der Rechnungshof geprüft, ob die Bezirksämter bei der Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne ordnungsgemäß und wirtschaftlich verfahren sind. Er hat insbesondere geprüft, ob die Bezirksämter für eine kurzfristige Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen sowie für eine zügige Entsperrung und rechtzeitige Inanspruchnahme der Ausgabemittel zur Baudurchführung gesorgt haben. Der Rechnungshof hat außerdem untersucht, wie sich die Gesamtkosten der in den Bezirkshaushaltsplänen nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen im weiteren Planungsverfahren entwickelt haben.
- 197 Gegenstand der Prüfung sind sämtliche Baumaßnahmen des Hochbaus, des Tiefbaus sowie des Garten- und Landschaftsbaus, für die in den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009, 2010/2011, 2012/2013 und 2014/2015 der genannten Bezirke erstmalig Ausgaben einzeln veranschlagt wurden und die zuvor noch nicht begonnen waren – Neubeginner –.

## 7.3 Regelveranschlagung nach § 24 Abs. 1 LHO

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

<sup>168</sup> vgl. hierzu Jahresbericht 2015, T 217 ff.

<sup>169</sup> vgl. Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 23. Juni 2016 (Plenarprotokoll 17/84, S. 8738)

Zeitplan ersichtlich sind. Diese **Veranschlagungsvorgaben** für Baumaßnahmen tragen den Besonderheiten von Bauinvestitionen (sachlicher und zeitlicher Umfang, Komplexität, Haushaltsvolumen) und den damit verbundenen (finanziellen) Risiken Rechnung. Durch die Umsetzung dieser Vorgaben sollen für die Entscheidung über die Veranschlagung von Bauausgaben im Haushaltsplan belastbare Grundlagen bereitgestellt werden.<sup>170</sup> Außerdem sollen nur die Ausgabemittel im Haushaltsplan veranschlagt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr aller Voraussicht nach tatsächlich auch benötigt werden. Nicht zuletzt soll durch die Anwendung der Vorschrift ein verbindlicher Handlungs- und Kostenrahmen für die Durchführung der Baumaßnahmen geschaffen werden (vgl. § 54 LHO).

Die Regelung des § 24 Abs. 1 LHO dient insbesondere der Bereitstellung belastbarer Informationen zu den **finanziellen Auswirkungen** – Gesamtkosten und Folgekosten – der zur Aufnahme in den Haushaltsplan vorgesehenen Baumaßnahmen. Dadurch sollen Fehlinvestitionen von vornherein verhindert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen rechtzeitig vor der Aufstellung des Haushaltsplans nach einheitlichen Regeln ausgearbeitete, den Anforderungen von § 24 Abs. 1 LHO genügende, belastbare Planungsunterlagen zur Verfügung stehen (vgl. Nr. 2.1 AV § 24 LHO).<sup>171</sup> Dies sind die im gestuften Regelverfahren aufgestellten, geprüften und genehmigten **Bauplanungsunterlagen** (vgl. ErgAV § 24 LHO)<sup>172</sup>, aus denen sich die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme und der Zeitplan ergeben.<sup>173</sup> Sie müssen die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen (Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO). Allein sie vermitteln die zur Veranschlagung von Baumaßnahmen erforderliche Etatreife und sind Ausweis des verbindlich verfestigten Bauwillens. Sie liefern für die Haushaltsbeschlussfassung die erforderlichen Planungsinformationen und aufgrund systematischer Kostenberechnung belastbare prognostische Daten zu den Bau- und Folgekosten. Auf der Grundlage der fertiggestellten Bauplanungsunterlagen können die finanziellen Auswirkungen der jeweiligen Baumaßnahme bei der Aufstellung des Haushaltsplans zuverlässig abgeschätzt werden. Dies ist Voraussetzung für die Entscheidung der Bezirksverordnetenversammlung darüber, ob die Etatisierung einer Baumaßnahme im Bezirkshaushaltsplan unter Berücksichtigung der Kosten mit Blick auf den verfolgten Zweck notwendig und wirtschaftlich ist.<sup>174</sup>

199

170 vgl. Rahm in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht, Rn. 1 zu § 24 BHO (Stand: Februar 2008)

171 vgl. a. a. O.

172 Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO) in der jeweils geltenden Fassung (vgl. hierzu aktuell die Richtlinie III 130 ABau); für Hochbaumaßnahmen vgl. Nr. 2.1.4 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2011); für Baumaßnahmen des Ingenieur-, Verkehrsanlagen- und Landschaftsbaus vgl. Nr. 3.1.4 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2011)

173 vgl. hierzu ausführlich Jahresbericht 2015, T 221 ff.

174 vgl. hierzu § 12 Abs. 2 Nr. 1 Bezirksverwaltungsgesetz i. V. m. §§ 6 und 7 LHO

## 7.4 Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO

- 200 Wie dargestellt, haben die in § 24 Abs. 1 LHO enthaltenen Vorgaben einen ganz entscheidenden Einfluss auf die Planungs- und Kostensicherheit von Baumaßnahmen. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind insbesondere deshalb Ausnahmen von dem Erfordernis des Vorliegens fertiggestellter Bauplanungsunterlagen nur unter sehr **eng begrenzten Voraussetzungen** zulässig.<sup>175</sup> Diese Voraussetzungen sind in § 24 Abs. 3 LHO abschließend gesetzlich geregelt. Die Ausnahmeregelung hat das Ziel, die Finanzierung von noch nicht etatreifen Baumaßnahmen sicherzustellen, wenn deren Durchführung im Rahmen des anstehenden Haushaltsplans notwendig ist, um Nachteile für Berlin abzuwenden.
- 201 Die Anwendung der Ausnahmeregelung des § 24 Abs. 3 LHO setzt zunächst voraus, dass es im Einzelfall nicht möglich war, die Unterlagen nach § 24 Abs. 1 LHO, d. h. die **Bauplanungsunterlagen** (vgl. T 199), rechtzeitig fertigzustellen. Fertiggestellt sind die Bauplanungsunterlagen erst, wenn sie abschließend aufgestellt, geprüft und durch Genehmigung für das weitere Verfahren freigegeben wurden. Zudem ist es erforderlich, dass Berlin aus einer späteren Veranschlagung ein **Nachteil** erwachsen würde. Der Nachteil ist maßnahmebezogen durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln.<sup>176</sup>
- 202 Die Anwendung der Ausnahmeregelung des § 24 Abs. 3 LHO setzt außerdem voraus, dass trotz der nicht fertiggestellten Bauplanungsunterlagen die zur Etatisierung vorgesehenen Ausgabemittel im Haushaltsjahr auch in Anspruch genommen werden können.<sup>177</sup> Denn die **Veranschlagung** von Ausgaben ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen muss **notwendig** sein (vgl. § 24 Abs. 3 Satz 2 LHO). Die etatisierten Ausgabemittel müssen im Haushaltsjahr der erstmaligen Veranschlagung für die Baumaßnahme tatsächlich benötigt werden. Sollte der Bearbeitungs- und Planungsstand bei der Veranschlagung der Ausgaben dies nicht erwarten lassen, besteht – ungeachtet einer etwaigen Eilbedürftigkeit oder politisch motivierten Dringlichkeit der Baumaßnahme – keine Notwendigkeit, die Baumaßnahme im Haushaltsplan zu etatisieren. Eine spätere Veranschlagung wäre insoweit nicht von Nachteil.<sup>178</sup>
- 203 Die Regelung des § 24 Abs. 3 LHO erlaubt es somit nicht, einen **Haushaltsposten** für Baumaßnahmen zu schaffen, deren Planungen im Wesentlichen erst noch aufgestellt, geprüft und genehmigt werden müssen. Die Veranschlagung von Bauausgaben zur reinen Planungskostenfinanzierung ist nach § 24 Abs. 3 LHO nicht zulässig. Hierfür sind Bauvorbereitungsmittel einzusetzen.<sup>179</sup> Denn die Vorschrift

175 vgl. Rahm, a. a. O.

176 vgl. Nr. 6.2 Abs. 8 Buchstabe h i. V. m. Nr. 15.8.2 Abs. 5 Satz 3 Buchstabe b der Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien – HtR) vom 8. Dezember 2010

177 vgl. hierzu Rahm, a. a. O., Rn. 9 Abs. 5 zu § 24 BHO

178 vgl. a. a. O.

179 vgl. Nr. 3.1 AV § 54 LHO

will ausnahmsweise die Durchführung von Baumaßnahmen ermöglichen, für die Bauplanungsunterlagen nicht mehr rechtzeitig fertiggestellt werden konnten. Die Anwendung von § 24 Abs. 3 LHO kommt daher nur in Betracht, wenn die Baumaßnahme tatsächlich auch in Angriff genommen werden kann (z. B. Vergabe von Bauaufträgen, Baubeginn).<sup>180</sup> Eine teilweise Inanspruchnahme von nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Ausgabemitteln für die Fertigstellung der fehlenden Planung ist demgegenüber zulässig.<sup>181</sup>

Die Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen ist – wegen der fehlenden belastbaren Planungs- und Kostendaten – mit erheblichen **Risiken** für die weitere Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen, insbesondere für deren **Kostensicherheit**, verbunden. Insbesondere sind hier im Haushaltsplan zu niedrig angegebene Gesamtkosten zu nennen, die die Ausfinanzierung der Baumaßnahme in der Durchführungsphase gefährden. 204

## 7.5 Aufstellung des Bezirkshaushaltsplans

Die Bezirke haben auf der Grundlage der Globalsummenzuweisung der Senatsverwaltung für Finanzen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Bezirkshaushaltspläne aufzustellen.<sup>182</sup> Sie sind Bestandteil des Haushaltsplans von Berlin<sup>183</sup> und werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes erfasst<sup>184</sup>. Bei der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen hat das Bezirksamt die sich aus § 24 LHO, den Ausführungsvorschriften hierzu und den Haushaltstechnischen Richtlinien ergebenden Vorgaben zu beachten. Insbesondere hat das Bezirksamt dafür zu sorgen, dass vor der Etatisierung von Bauausgaben ordnungsgemäße Bauplanungsunterlagen aufgestellt, geprüft und genehmigt werden. Ausnahmen hiervon dürfen nur zugelassen werden, wenn das Vorliegen der Voraussetzungen des § 24 Abs. 3 LHO im Einzelfall festgestellt wurde. Der Bezirkshaushaltsplan wird von der Bezirksverordnetenversammlung beschlossen.<sup>185</sup> Er wird danach vom Bezirksamt unmittelbar dem Abgeordnetenhaus und zugleich der Senatsverwaltung für Finanzen zugeleitet. 205

180 vgl. hierzu Nr. 8 AV § 34 LHO

181 vgl. Nr. 3.3 AV § 54 LHO, Nr. 5.1 AV § 24 LHO

182 Artikel 85 Abs. 2 VvB, § 26a LHO, § 4 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz

183 § 13 Abs. 1 LHO, Nr. 1 AV § 26a LHO

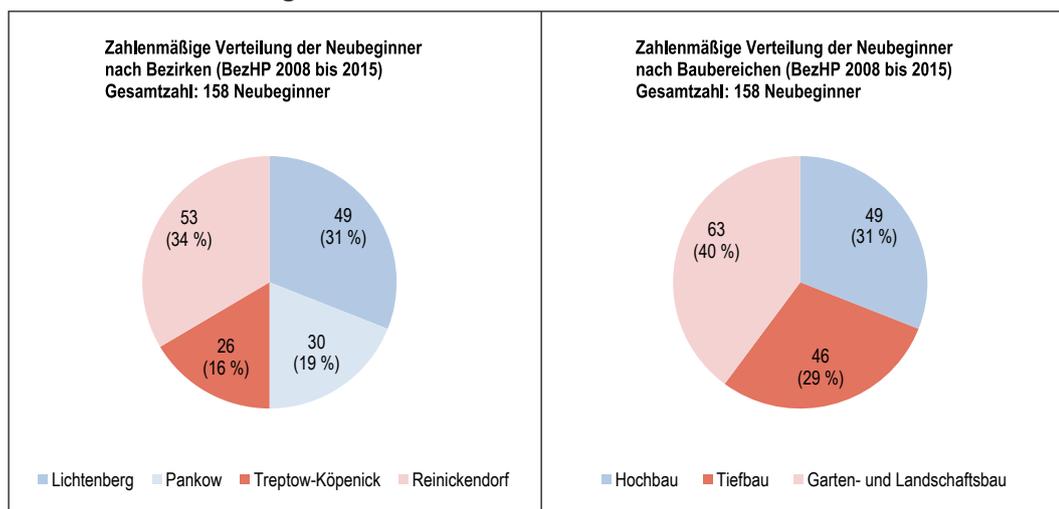
184 Artikel 85 Abs. 1 VvB, §§ 2, 30 LHO, Nr. 1 AV § 26a LHO

185 Artikel 72 VvB, §§ 27, 30 LHO, § 12 Abs. 2 Nr. 1 Bezirksverwaltungsgesetz, Nr. 6 AV § 26a LHO

## 7.6 Praxis der Veranschlagung von Baumaßnahmen

- 206 Der Rechnungshof hat die **Praxis der Veranschlagung** von Ausgaben für Baumaßnahmen in vier Bezirksämtern (vgl. T 196) bezogen auf die **Haushaltsjahre 2008 bis 2015** untersucht. Er hat hierzu zunächst die Zahl der in den Bezirkshaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 erstmalig einzeln veranschlagten Maßnahmen des Hochbaus, des Tiefbaus sowie des Garten- und Landschaftsbau (Neubeginner) ermittelt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den genannten Bezirkshaushaltsplänen Ausgaben für insgesamt **158 Baumaßnahmen** mit einem Gesamtausgabevolumen (Summe der geschätzten Gesamtkosten) von **239,3 Mio. €** erstmalig veranschlagt wurden.
- 207 Bezogen auf die **Zahl** der in den Bezirkshaushaltsplänen 2008 bis 2015 veranschlagten **Neubeginner** ergibt sich – differenziert nach Bezirken und Baubereichen – im Einzelnen folgendes Bild:

**Ansicht 49: Gesamtzahl der Neubeginner der Jahre 2008 bis 2015, Verteilung nach Bezirken/Baubereichen**

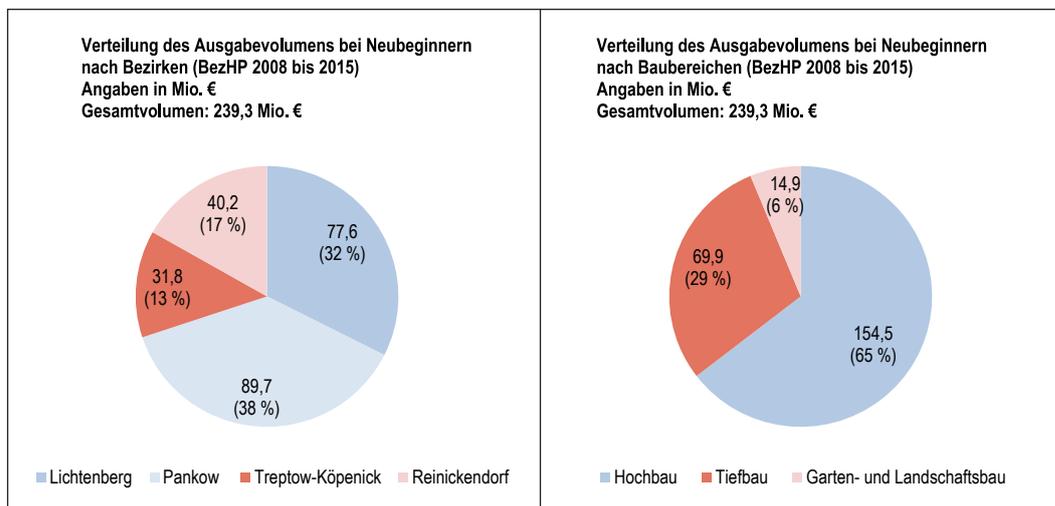


Die Prüfung hat ergeben, dass auf die **Bezirke** Lichtenberg und Reinickendorf jeweils etwa ein Drittel der im Zeitraum 2008 bis 2015 veranschlagten Neubeginner entfallen. Auf die Bezirke Pankow sowie Treptow-Köpenick entfallen im genannten Zeitraum jeweils etwa ein Sechstel der veranschlagten Neubeginner (Ansicht 49 links).

Bei der Betrachtung nach **Baubereichen** ergibt sich für den Bereich Garten- und Landschaftsbau mit 40 % der höchste zahlenmäßige Anteil an veranschlagten Baumaßnahmen. Der Anteil der Neubeginner in den Bereichen Hochbau und Tiefbau ist jeweils um etwa 10 % geringer (Ansicht 49 rechts).

Bezogen auf das geplante **Ausgabevolumen** der **Neubeginner** (geschätzte Gesamtkosten) hat der Rechnungshof folgende Verteilung nach Bezirken/Baubereichen festgestellt:

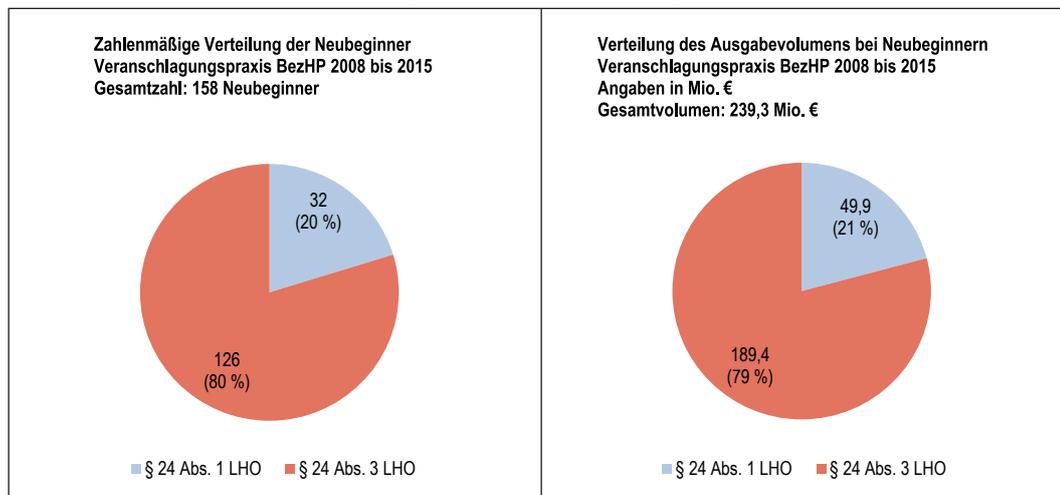
**Ansicht 50: Gesamtausgabevolumen der Neubeginner der Jahre 2008 bis 2015, Verteilung nach Bezirken/Baubereichen**



Die Prüfung hat ergeben, dass die **Bezirke** Lichtenberg und Pankow jeweils etwa einen Anteil von einem Drittel an dem Gesamtausgabevolumen von 239,3 Mio. € aufweisen. Auf die Bezirke Treptow-Köpenick sowie Reinickendorf entfällt insgesamt etwas weniger als ein Drittel des Gesamtausgabevolumens. Der Bezirk Treptow-Köpenick hat mit 13 % den mit Abstand geringsten Anteil am Gesamtausgabevolumen (Ansicht 50 links).

Bezogen auf die **Baubereiche** ist festzustellen, dass der Hochbaubereich mit etwa zwei Dritteln (65 %) des Gesamtausgabevolumens den mit Abstand höchsten Ausgabeanteil aufweist. Den geringsten Anteil am Gesamtausgabevolumen haben mit 6 % – das ist etwa ein Zwanzigstel – die Maßnahmen im Bereich Garten- und Landschaftsbau (Ansicht 50 rechts).

Für die 158 Neubeginner der Jahre 2008 bis 2015 hat der Rechnungshof das **Verhältnis** zwischen den nach **§ 24 Abs. 1 LHO** und den nach **§ 24 Abs. 3 LHO** in den Bezirkshaushaltsplänen veranschlagten Baumaßnahmen nach Zahl und Ausgabevolumen untersucht. Es ergibt sich folgendes Bild:

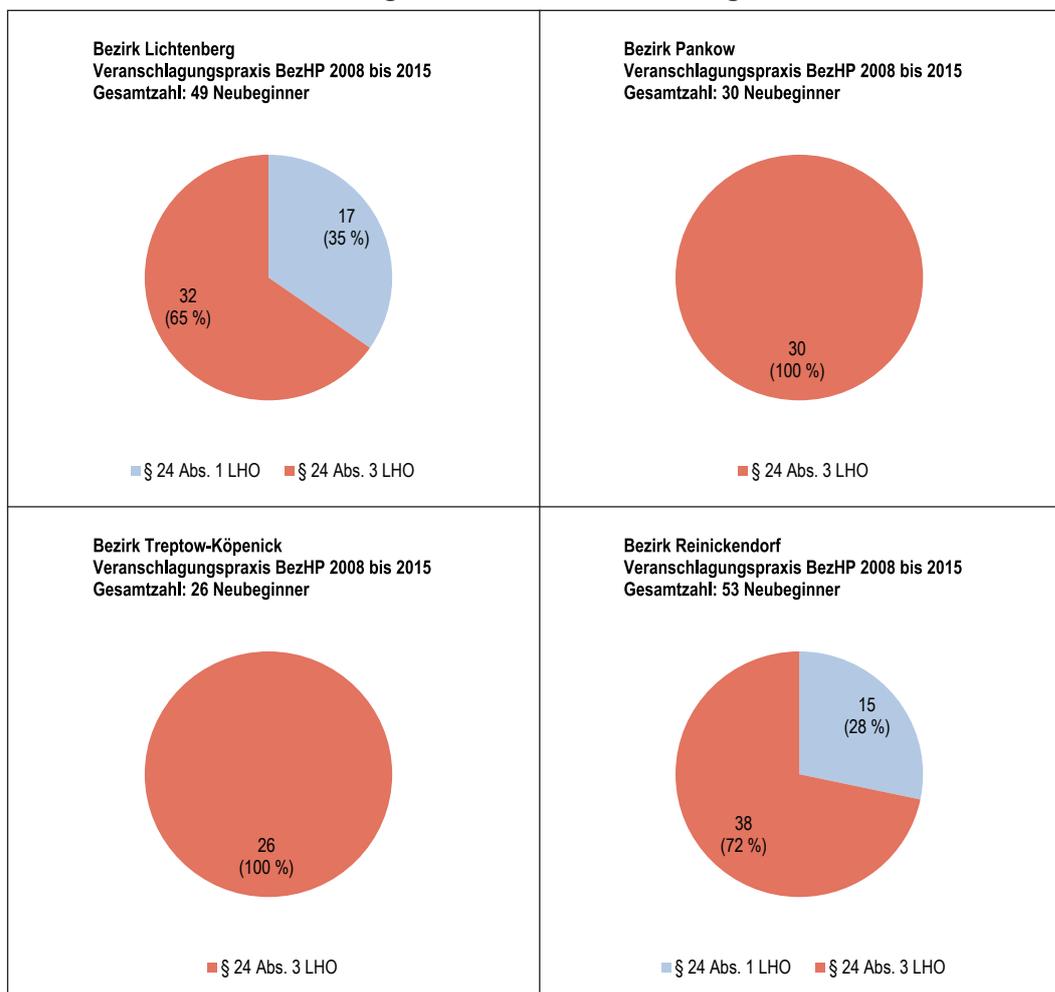
**Ansicht 51: Veranschlagungspraxis geprüfte Bezirke (2008 bis 2015),  
Gesamtbetrachtung nach Zahl und Ausgabevolumen**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 80 % der im genannten Zeitraum veranschlagten Baumaßnahmen ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen etatisiert wurden (Ansicht 51 links). Diese Veranschlagungspraxis bezieht sich auf nahezu 80 % des Gesamtausgabevolumens. Insgesamt 126 Baumaßnahmen mit einem Ausgabevolumen von annähernd 190 Mio. € sind ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen in den Bezirkshaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 veranschlagt worden (Ansicht 51 rechts).

- 210 Bezogen auf die geprüften **Bezirke** hat der Rechnungshof folgende zahlenmäßige Verteilung festgestellt:



### Ansicht 52: Veranschlagungspraxis geprüfte Bezirke (2008 bis 2015), Einzelbetrachtung Bezirke – Zahl der Neubeginner –

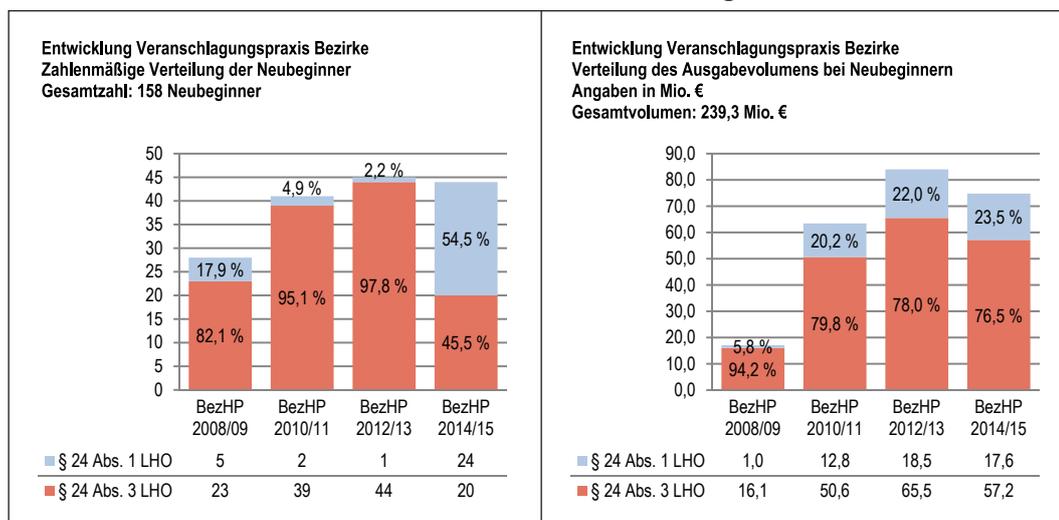


In den Bezirken Pankow und Treptow-Köpenick wurden im Zeitraum 2008 bis 2015 sämtliche Baumaßnahmen (100 %) ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen in den Bezirkshaushaltsplänen veranschlagt. Bei dem Bezirk Reinickendorf waren es 72 % und bei dem Bezirk Lichtenberg 65 %. Dies hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, die Entwicklung der Veranschlagungspraxis in den Jahren 2008 bis 2015 insgesamt und bezogen auf einzelne Bezirke näher zu betrachten.

In den untersuchten Bezirken hat sich die **Praxis der Veranschlagung** von Ausgaben für Baumaßnahmen (Neubeginner) bezogen auf die Bezirkshaushaltspläne 2008/2009 bis 2014/2015 nach den Feststellungen des Rechnungshofs wie folgt entwickelt:

211

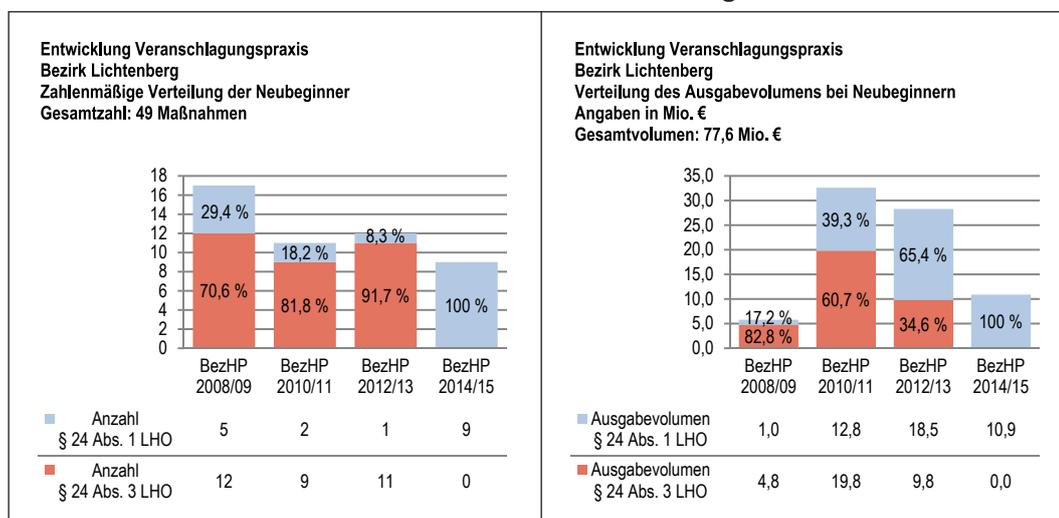
**Ansicht 53: Entwicklung der Veranschlagungspraxis in den geprüften Bezirken in den Jahren 2008 bis 2015 – Zahl und Ausgabevolumen –**



Es ist festzustellen, dass der zahlenmäßige Anteil der in den untersuchten Bezirken nach § 24 Abs. 3 LHO ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagten Baumaßnahmen in den Haushaltsjahren 2014/2015 im Vergleich zu den Vorjahren erheblich zurückgegangen ist (Ansicht 53 links). Bei dem Ausgabevolumen hat sich dieser Rückgang allerdings nur sehr moderat ausgewirkt (Ansicht 53 rechts). Dieser Befund veranlasste den Rechnungshof, die Entwicklung der Veranschlagungspraxis in den Bezirken Lichtenberg und Reinickendorf, die die Bauausgaben in den Jahren 2008 bis 2015 teilweise auch auf der Grundlage fertiggestellter Bauplanungsunterlagen in den Bezirkshaushaltsplänen veranschlagt hatten (vgl. T 210), näher zu untersuchen.

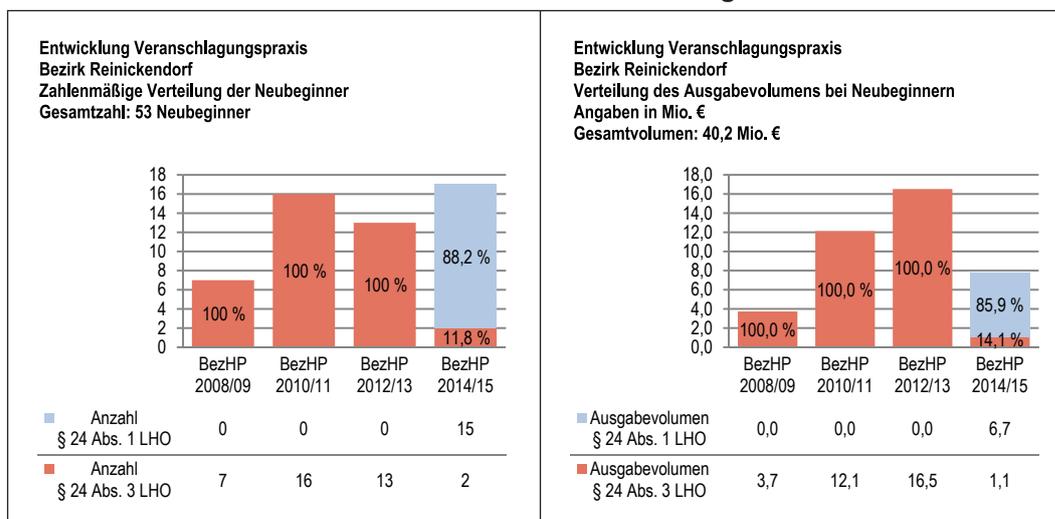
- 212 In den **Bezirken Lichtenberg und Reinickendorf** hat der Rechnungshof bezogen auf die Jahre 2008 bis 2015 folgende Veranschlagungspraxis festgestellt:

**Ansicht 54: Entwicklung der Veranschlagungspraxis im Bezirk Lichtenberg in den Jahren 2008 bis 2015 – Zahl und Ausgabevolumen –**



Die Darstellung macht deutlich, dass das **Bezirksamt Lichtenberg** mit der Aufstellung des Haushaltsplans 2014/2015 die Veranschlagungspraxis signifikant verändert hat. Wurden im Haushaltsplan 2012/2013 noch mehr als 90 % aller Neubeginner ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt (35 % des Ausgabevolumens der Neubeginner), so wurden im Haushaltsplan 2014/2015 sämtliche Neubeginner nach § 24 Abs. 1 LHO etatisiert. Eine vergleichbare Entwicklung ist auch beim Bezirk Reinickendorf festzustellen. Hier ergibt sich im Einzelnen folgendes Bild:

**Ansicht 55: Entwicklung der Veranschlagungspraxis im Bezirk Reinickendorf in den Jahren 2008 bis 2015 – Zahl und Ausgabevolumen –**



Die Darstellung zeigt auf, dass in den Bezirkshaushaltsplänen 2008/2009 bis 2012/2013 des **Bezirks Reinickendorf** die Neubeginner durchgängig jeweils zu 100 % ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen etatisiert wurden. Im Haushaltsplan 2014/2015 sind es demgegenüber lediglich nur noch 12 % der Baumaßnahmen (14 % des Ausgabevolumens), die ohne die vorgeschriebene Planungsreife veranschlagt wurden.

**Zusammenfassend** ist zur **Praxis der Veranschlagung** von Baumaßnahmen des Hoch-, Tief- sowie Garten- und Landschaftsbaus in den Bezirkshaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 der untersuchten vier Bezirke Folgendes festzustellen: Der Anteil der nach § 24 Abs. 3 LHO ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagten Baumaßnahmen ist sowohl zahlenmäßig als auch finanziell außerordentlich hoch. Die Veranschlagung nach § 24 Abs. 1 LHO aufgrund von fertiggestellten **Bauplanungsunterlagen** ist in der Gesamtbetrachtung nicht die Regel, sondern die **Ausnahme**. Das in § 24 LHO gesetzlich vorgeschriebene Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Veranschlagung von Baumaßnahmen ist damit in das Gegenteil verkehrt worden. Insbesondere gilt dies für die Bezirke Pankow sowie Treptow-Köpenick, in denen die Baumaßnahmen durchgängig zu 100 % ohne fertiggestellte Baumaßnahmen veranschlagt wurden. In den Bezirken Lichtenberg

213

und Reinickendorf hat mit dem Bezirkshaushaltsplan 2014/2015 eine Umsteuerung bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen stattgefunden.

Der Rechnungshof hat diesen Gesamtbefund zum Anlass genommen, vertieft zu prüfen, ob die für die Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne zuständigen Bezirksämter die strikten haushaltsrechtlichen Vorgaben für die in den Haushaltsplänen der untersuchten Bezirke nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten 126 Baumaßnahmen (vgl. T 209, 210) beachtet haben.

## 7.7 Erläuterungen zum Haushaltsplan

- 214 Bei den einzelnen **Haushaltsansätzen** sind **Erläuterungen** auszubringen. Die Erläuterungen dienen mit der haushaltsrechtlichen Begründung des Ansatzes vor allem der Ausfüllung der Zweckbestimmung. Sie sind zudem die Basis für die Prüfung der Ansatzbildung und die parlamentarische Beratung. Die Erläuterungen sind damit eine wichtige Grundlage für die Meinungsbildung der Entscheidungsträger und für die Information der Öffentlichkeit.<sup>186</sup> Bei Baumaßnahmen soll in den Erläuterungen insbesondere informiert werden über die Begründung der Notwendigkeit und des Volumens der Maßnahme, die Ergebnisse entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Einhaltung von Kostenrichtwerten, die Darstellung der Finanzierung sowie die mit dem Vorhaben verbundenen Folgekosten.<sup>187</sup>
- 215 Bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO ist – zusätzlich zu den für die Veranschlagung von Baumaßnahmen allgemein vorgeschriebenen Angaben (T 214) – die **Notwendigkeit** einer Ausnahmeveranschlagung in den Erläuterungen zu begründen (§ 24 Abs. 3 Satz 2 LHO). Die Bezirksämter tragen maßgeblich Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Erläuterungen im Zuge der Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne (T 205).

## 7.8 Angaben zur Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO

- 216 Zur ordnungsgemäßen Begründung der Veranschlagung von Bauausgaben ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen ist es erforderlich, in den Erläuterungen zum Haushaltsplan anzugeben, dass die Ausgaben nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagt sind. Diese Angabe ist zudem aus Gründen der Haushaltsklarheit eine notwendige Information für die Beachtung der gesetzlichen Sperre nach § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO. Für die von der Bezirksverordnetenversammlung zu treffende Haushaltsentscheidung ist es erforderlich, dass die Ausnahmeveranschlagung in den Erläuterungen ausdrücklich kenntlich gemacht wird.

<sup>186</sup> vgl. Nr. 6.1 Abs. 2 HtR (Fassung 2010)

<sup>187</sup> vgl. Nr. 6.2 Abs. 8 HtR (Fassung 2010)

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bezirksämter bei der Veranschlagung von Bauausgaben ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen in 115 von 126 Fällen (91,3 %) in den Erläuterungen zu den Haushaltsplänen nicht auf § 24 Abs. 3 LHO ausdrücklich hingewiesen haben. 217

#### Ansicht 56: Angaben zur Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO

Bezirksamt	Anzahl § 24 III LHO insgesamt BezHP 2008 bis 2015	Anzahl ohne Angabe § 24 III LHO	Anzahl mit Angabe § 24 III LHO	Anteil ohne Angabe § 24 III LHO
Lichtenberg	32	32	0	100,0 %
Pankow	30	21	9	70,0 %
Reinickendorf	38	36	2	94,7 %
Treptow-Köpenick	26	26	0	100,0 %
<b>Gesamt</b>	<b>126</b>	<b>115</b>	<b>11</b>	<b>91,3 %</b>

Den zuständigen Bezirksverordnetenversammlungen fehlten damit wesentliche Informationen für die Haushaltsbeschlussfassung.

### 7.9 Unmöglichkeit rechtzeitiger Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen und Angabe des Planungsstands

Bei Ausnahmeveranschlagungen von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO ist in den Erläuterungen zum Haushaltsplan zur Begründung der Notwendigkeit<sup>188</sup> insbesondere anzugeben, warum es nicht möglich war, die **Unterlagen** nach § 24 Abs. 1 LHO (Bauplanungsunterlagen, vgl. T 199) rechtzeitig fertigzustellen.<sup>189</sup> Es ist ferner erforderlich, in den Erläuterungen den **Stand des Planungsverfahrens** im Zeitpunkt der Entscheidung über die Veranschlagung im Haushaltsplan anzugeben.<sup>190</sup> 218

Zu den geprüften 126 Baumaßnahmen (Neubeginner), für die in den Bezirkshaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 Ausgaben ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt wurden (vgl. T 213), sind in den Haushaltsplanerläuterungen zwar Ausführungen enthalten. Entgegen § 24 Abs. 3 Satz 2 LHO haben die Bezirksämter jedoch bei 125 Baumaßnahmen (99,2 %) in den Erläuterungen **keine Begründung** gegeben, warum es im Einzelfall nicht möglich war, die Bauplanungsunterlagen rechtzeitig fertigzustellen. 219

188 § 24 Abs. 3 Satz 2 LHO

189 vgl. hierzu Nr. 6.2 Abs. 8 Buchstabe h i. V. m. Nr. 15.8.2 Abs. 5 Satz 3 Buchstabe a HtR (Fassung 2010)

190 vgl. Nr. 6.2 Abs. 8 Buchstabe b HtR (Fassung 2010)

### Ansicht 57: Angaben zur Unmöglichkeit rechtzeitiger Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen

Bezirksamt	Anzahl § 24 III LHO insgesamt BezHP 2008 bis 2015	Anzahl ohne Begründung Fertigstellungs- unmöglichkeit	Anzahl mit Begründung Fertigstellungs- unmöglichkeit	Anteil ohne Begründung Fertigstellungs- unmöglichkeit
Lichtenberg	32	32	0	100,0 %
Pankow	30	29	1	96,7 %
Reinickendorf	38	38	0	100,0 %
Treptow-Köpenick	26	26	0	100,0 %
<b>Gesamt</b>	<b>126</b>	<b>125</b>	<b>1</b>	<b>99,2 %</b>

In den Erläuterungen enthaltene pauschale Begründungen zur Dringlichkeit von Baumaßnahmen reichen insoweit nicht aus. Angaben hierzu sind zwar notwendig, um beurteilen zu können, ob eine Baumaßnahme überhaupt für die Etatisierung in Betracht kommt. Bei Veranschlagungen von Baumaßnahmen ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen wird für die Haushaltsentscheidung der Bezirksverordnetenversammlung jedoch darüber hinaus nach § 24 Abs. 3 LHO eine Begründung benötigt, warum es nicht möglich war, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen. Diese Information ist wesentlich, um beurteilen zu können, ob eine Ausnahmeveranschlagung ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen überhaupt gerechtfertigt ist. Den Bezirksverordnetenversammlungen fehlten somit bei nahezu allen Neubeginnern zur Beschlussfassung über den jeweiligen Bezirkshaushaltsplan wesentliche Informationen zur Beurteilung der verwaltungsseitig vorgesehenen Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO.

- 220 Des Weiteren haben die Bezirksamter bei 113 der 126 (89,7 %) nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen nicht dafür gesorgt, dass der im Zeitpunkt der Veranschlagungsentscheidung erreichte Planungsstand in den Erläuterungen zu den Bezirkshaushaltsplänen enthalten ist.

### Ansicht 58: Angabe des Planungsstands

Bezirksamt	Anzahl § 24 III LHO insgesamt BezHP 2008 bis 2015	Anzahl ohne Angabe Planungsstand	Anzahl mit Angabe Planungsstand	Anteil ohne Angabe Planungsstand
Lichtenberg	32	26	6	81,3 %
Pankow	30	26	4	86,7 %
Reinickendorf	38	38	0	100,0 %
Treptow-Köpenick	26	23	3	88,5 %
<b>Gesamt</b>	<b>126</b>	<b>113</b>	<b>13</b>	<b>89,7 %</b>

Die Bezirksverordnetenversammlungen konnten den Erläuterungen somit ganz überwiegend nicht den Stand des Planungsverfahrens zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Bezirkshaushaltsplan entnehmen. Sie konnten daher insoweit auch nicht einschätzen, ob die Bauplanungsunterlagen so rechtzeitig vorliegen

werden, dass die außerordentlich veranschlagten Ausgabemittel tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können.

## 7.10 Darstellung des Nachteils

Aus § 24 Abs. 3 LHO folgt weiterhin, dass in den **Erläuterungen** bei der Begründung der Notwendigkeit einer Ausnahmeveranschlagung auch der Nachteil darzustellen ist, der Berlin aus einer späteren Veranschlagung erwachsen würde. Die Haushaltstechnischen Richtlinien regeln hierzu verbindlich, dass der konkrete Nachteil im Einzelfall maßnahmebezogen durch eine entsprechende **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** nachzuweisen ist (vgl. T 201). 221

Die geprüften Bezirksämter haben zu **keiner** der 126 veranschlagten Baumaßnahmen in den Erläuterungen der Bezirkshaushaltspläne den Nachteil, der Berlin aus einer späteren Veranschlagung erwachsen würde, unter Verweis auf eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angegeben. 222

Den Bezirksverordnetenversammlungen fehlten damit wesentliche Angaben für die Beurteilung, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmeveranschlagung überhaupt gegeben sind.

## 7.11 Möglichkeit der Mittelinanspruchnahme

Die mit erheblichen finanziellen Risiken verbundene Veranschlagung von Ausgabemitteln nach § 24 Abs. 3 LHO (vgl. T 204) ist des Weiteren nur dann notwendig, wenn die außerordentlich gebildeten Haushaltsansätze tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können. Die **Inanspruchnahme** dieser **Haushaltsmittel** muss also aller Voraussicht nach überhaupt möglich sein. Anderenfalls läge der von § 24 Abs. 3 Satz 1 LHO vorausgesetzte Nachteil einer späteren Veranschlagung nicht vor. Die Inanspruchnahme der Ausgabemittel setzt ihrerseits die **rechtzeitige Fertigstellung** der **Bauplanungsunterlagen** und die rechtzeitige Entsperrung der kraft Gesetzes gesperrten Ansätze<sup>191</sup> voraus. 223

Den Bezirksverordnetenversammlungen müssen im Zeitpunkt der Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO ausreichende Informationen für die Beurteilung vorliegen, ob eine Inanspruchnahme der ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagten Ausgabemittel überhaupt möglich ist. Deshalb muss in den Erläuterungen der Bezirkshaushaltspläne auch angegeben werden, wann mit der **Fertigstellung** der **Bauplanungsunterlagen** zu rechnen ist. Dies ist – ausgehend vom Planungsstand sowie von Art und Umfang der beabsichtigten Baumaßnahme – durch eine realistische **Prognose** im Einzelfall belastbar zu ermitteln. Dabei ist in den Blick zu nehmen, ob die Bauplanungsun-

<sup>191</sup> vgl. § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO

terlagen voraussichtlich so rechtzeitig fertiggestellt und geprüft werden können, dass die Entsperrung der Ausgabemittel auf dieser Grundlage im Haushaltsjahr auch bewirkt werden kann. Die Bezirksverordnetenversammlungen benötigen die Fertigstellungsprognose, um beurteilen zu können, ob die Ausgabemittel im Haushaltsjahr überhaupt und zudem in der veranschlagten Höhe benötigt werden. Liegt für eine beabsichtigte Baumaßnahme im Zeitpunkt der Veranschlagungsentscheidung keine Planungsstufe nach den ErgAV § 24 LHO oder lediglich eine Planung in einem frühen Stadium vor, so besteht ein erhebliches Risiko, dass genehmigte Bauplanungsunterlagen als Voraussetzung für die Mittelentsperrung im Jahr der erstmaligen Veranschlagung nicht vorliegen werden. In derartigen Fällen ist für eine Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO grundsätzlich kein Raum.

- 224 In den Erläuterungen zu den Bezirkshaushaltsplänen sind für 117 der 126 (92,9 %) nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen keine Prognosen angegeben, wann mit der Fertigstellung der – d. h. mit dem Vorliegen geprüfter und genehmigter – Bauplanungsunterlagen zu rechnen ist.

**Ansicht 59: Angaben zur Möglichkeit der Mittelinanspruchnahme/Prognose der Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen**

Bezirksamt	Anzahl § 24 III LHO insgesamt BezHP 2008 bis 2015	Anzahl ohne Prognose Fertigstellung der BPU	Anzahl mit Prognose Fertigstellung der BPU	Anteil ohne Prognose Fertigstellung der BPU
Lichtenberg	32	32	0	100,0 %
Pankow	30	23	7	76,7 %
Reinickendorf	38	38	0	100,0 %
Treptow-Köpenick	26	24	2	92,3 %
<b>Gesamt</b>	<b>126</b>	<b>117</b>	<b>9</b>	<b>92,9 %</b>

Soweit in 9 Fällen (Bezirke Pankow und Treptow-Köpenick) Fertigstellungsprognosen in den Erläuterungen der Bezirkshaushaltspläne enthalten sind, hat der Rechnungshof allerdings festgestellt, dass diese Prognosen unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Baumaßnahme sowie der im Jahr der Entscheidung über die erstmalige Veranschlagung tatsächlich erreichten Planungsstufe vielfach nicht realistisch waren.

## 7.12 Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen

- 225 Eine Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO setzt u. a. voraus, dass die für die jeweilige Baumaßnahme im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgabemittel auch in dem Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden können, für das sie veranschlagt worden sind (vgl. T 223). Für den Normvollzug bedeutet dies, dass die noch in der Aufstellung befindlichen **Bauplanungsunterlagen** dementsprechend **zügig fertiggestellt**, d. h. abschließend aufgestellt, geprüft und genehmigt werden müssen. Fertiggestellte Bauplanungsunterlagen sind die Voraussetzung

dafür, dass die kraft Gesetzes gesperrten Mittel<sup>192</sup> entsperrt und auch im Jahr der erstmaligen Veranschlagung für die Baumaßnahme in Anspruch genommen werden können. Eine verzögerte Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen hat demgemäß zur Folge, dass die für die Baumaßnahme veranschlagten Ausgabemittel gesperrt bleiben und für andere investive Zwecke nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen.

Der Rechnungshof hat zu diesem Prüfungsschwerpunkt von den 126 nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Bauvorhaben die **106 Baumaßnahmen** ausgewählt, für die in den Bezirkshaushaltspänen **2008/2009 bis 2012/2013** erstmals Ausgaben veranschlagt worden sind (vgl. Ansicht 53 links). Bei diesen Baumaßnahmen hat er untersucht, ob hierfür (spätestens) im Jahr der erstmaligen Veranschlagung genehmigte Bauplanungsunterlagen als Voraussetzung für die Entsperrung der Ausgabemittel vorlagen. 226

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei 52 von 106 (49,1 %) geprüften Baumaßnahmen im Jahr der erstmaligen Veranschlagung keine genehmigten Bauplanungsunterlagen vorlagen. Bei nahezu der Hälfte der geprüften Fälle konnten schon deshalb die veranschlagten ersten Bauraten nicht zur Durchführung der Baumaßnahmen in Anspruch genommen werden. 227

#### Ansicht 60: Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen

Bezirksamt	Anzahl § 24 III LHO insgesamt BezHP 2008 bis 2013	Anzahl ohne rechtzeitige Fertig- stellung der BPU	Anzahl mit rechtzeitiger Fertig- stellung der BPU	Anteil ohne rechtzeitige Fertig- stellung der BPU
Lichtenberg	32	11	21	34,4 %
Pankow	22	17	5	77,3 %
Reinickendorf	36	14	22	38,9 %
Treptow-Köpenick	16	10	6	62,5 %
<b>Gesamt</b>	<b>106</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>49,1 %</b>

Die Bezirksämter haben damit in erheblichem Umfang die notwendigen Voraussetzungen für die Entsperrung der Haushaltsmittel und die Inangriffnahme der Baumaßnahmen nicht rechtzeitig geschaffen.

In 12 der 106 geprüften Baumaßnahmen beanspruchten die **Planungsverfahren** bis zum Vorliegen der genehmigten Bauplanungsunterlagen sogar einen besonders **langen Zeitraum**. Die genehmigten Bauplanungsunterlagen lagen erst zwischen 7 und 37 Monaten nach Ablauf des Jahres der erstmaligen Veranschlagung vor. Insbesondere in diesen Fällen ging es im Zeitpunkt der Veranschlagung nicht um die Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen, ausgehend von einer entsprechenden Planungsreife. Vielmehr stand das Planungsverfahren mit seinen wesentlichen Planungsstufen erst noch bevor. Die Veranschlagung der Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO diente daher nicht einem zügigen Baubeginn im Jahr 228

<sup>192</sup> § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO

der erstmaligen Veranschlagung, sondern der Durchführung und Finanzierung des Planungsverfahrens. Hierfür aber sind Bauvorbereitungsmittel zu verwenden.<sup>193</sup>

- 229 In 9 weiteren Fällen wurde nach der Veranschlagung im Haushalt auf die weitere Vorbereitung und Durchführung der **Baumaßnahmen** sogar ganz **verzichtet**. Bei diesen Baumaßnahmen war im Zeitpunkt der Entscheidung über die Veranschlagung noch keine Planungsstufe nach den ErgAV § 24 LHO bzw. erst ein sehr frühes Planungsstadium erreicht. Der spätere Verzicht auf diese Baumaßnahmen unterstreicht, dass hierfür im Zeitpunkt der Veranschlagung ein planerisch verfestigter, hinreichend konkretisierter Umsetzungswille nicht bestand. Die vorstehenden Beispiele machen deutlich, dass in einem sehr frühen Planungsstadium befindliche Bauvorhaben – ungeachtet des Vorliegens der sonstigen Voraussetzungen – für eine Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO grundsätzlich nicht in Betracht kommen.

### 7.13 Entsperrung der Ausgabemittel

- 230 In den Fällen der Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO ist sicherzustellen, dass die Ausgabemittel im Haushaltsjahr ihrer erstmaligen Veranschlagung auch für die Inangriffnahme der Baumaßnahme<sup>194</sup> entsperrt und verwendet werden. Die Bezirksämter haben hierfür zu sorgen und insbesondere nach Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen (vgl. T 225) die erforderlichen **Entsperrungsanträge** rechtzeitig gemäß § 36 Abs. 1 Satz 1 LHO bei der Senatsverwaltung für Finanzen – ungeachtet sonstiger Berichtsaufträge bzw. Auflagen des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses – zu stellen.
- 231 Der Rechnungshof hat zu diesem Prüfungsschwerpunkt wiederum die **106 Baumaßnahmen** vertieft untersucht, die in den Bezirkshaushaltsplänen 2008/2009 bis 2012/2013 nach § 24 Abs. 3 LHO erstmals veranschlagt worden sind.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bezirksämter bei 95 der 106 (89,6 %) vertieft geprüften Baumaßnahmen nicht für die ordnungsgemäße Aufhebung der gesetzlichen Sperre im Jahr der erstmaligen Veranschlagung im Bezirkshaushaltsplan gesorgt haben.

---

193 vgl. Nr. 3.1 AV § 54 LHO

194 vgl. Nr. 8 AV § 34 LHO



### Ansicht 61: Entsperrung der Ausgabemittel

Bezirksamt	Anzahl § 24 III LHO insgesamt BezHP 2008 bis 2013	Anzahl ohne Entsperrung im 1. Jahr	Anzahl mit Entsperrung im 1. Jahr	Anteil ohne Entsperrung im 1. Jahr
Lichtenberg	32	29	3	90,6 %
Pankow	22	20	2	90,9 %
Reinickendorf	36	31	5	86,1 %
Treptow-Köpenick	16	15	1	93,8 %
<b>Gesamt</b>	<b>106</b>	<b>95</b>	<b>11</b>	<b>89,6 %</b>

### 7.14 Inanspruchnahme der Ausgabemittel

Der Rechnungshof hat bezogen auf die 106 Baumaßnahmen, die in den Bezirks-  
haushaltsplänen 2008/2009 bis 2012/2013 nach § 24 Abs. 3 LHO erstmals veran-  
schlagt worden sind, außerdem geprüft, ob und in welchem Umfang die Ausgabemittel im ersten Jahr der Veranschlagung für die Durchführung der Maßnahmen in Anspruch genommen wurden.

232

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für diese Baumaßnahmen in den  
Bezirkshaushaltsplänen erstmalig veranschlagten Mittel (1. Rate) von insgesamt  
32,9 Mio. € nur im Umfang von 12,4 Mio. € (37,7 %) für den vorgesehenen Zweck  
verausgabt wurden. Haushaltsmittel im Umfang von 20,5 Mio. € waren somit unnö-  
tig gebunden und standen damit anderen investiven Zwecken nicht zur Verfügung.

### Ansicht 62: Inanspruchnahme der Ausgabemittel

Bezirksamt	Summe Ausgabe- mittel § 24 III LHO insgesamt BezHP 2008 bis 2013	in Anspruch genommene Ausgabemittel § 24 III LHO	nicht in Anspruch genommene Ausgabemittel § 24 III LHO	Anteil in Anspruch genommener Ausgabemittel § 24 III LHO
Lichtenberg	8.390.000 €	3.874.000 €	4.516.000 €	46,2 %
Pankow	9.060.000 €	3.040.000 €	6.020.000 €	33,6 %
Reinickendorf	11.523.000 €	5.069.000 €	6.454.000 €	44,0 %
Treptow-Köpenick	3.928.000 €	435.000 €	3.493.000 €	11,1 %
<b>Gesamt</b>	<b>32.901.000 €</b>	<b>12.418.000 €</b>	<b>20.483.000 €</b>	<b>37,7 %</b>

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass die Bezirksämter  
ganz überwiegend nicht für eine zweckentsprechende Inanspruchnahme der au-  
ßerordentlich veranschlagten Ansätze für Bauausgaben gesorgt haben. Die durch  
die Anwendung von § 24 Abs. 3 LHO bewirkte frühzeitige Bindung der Investitions-  
mittel in den Bezirkshaushaltsplänen hatte insoweit keinen Nutzen. Sie hat jedoch  
in Millionenhöhe Haushaltsmittel gebunden, die für andere Investitionsvorhaben  
nicht ohne Weiteres zur Verfügung standen.

## 7.15 Kostenentwicklung

- 233 Gemäß § 24 Abs. 1 LHO sind mit den Unterlagen auch Kostenermittlungen vorzulegen. Die für die Etatreife vorausgesetzten Bauplanungsunterlagen sind mit fundierten und detaillierten **Kostenberechnungen** aufzustellen.<sup>195</sup> Sie dienen insbesondere dazu, die Investitionsentscheidung auf eine belastbare Datengrundlage zu stellen. Sie sind auch die Basis und der Rahmen für die Mittelverwendung und Kostensteuerung (vgl. § 54 LHO). Da bei Anwendung der Regelung des § 24 Abs. 3 LHO fertiggestellte Bauplanungsunterlagen mit qualifizierten Kostenberechnungen zur Veranschlagung im Haushaltsplan nicht vorliegen, besteht ein erhebliches Risiko, dass es im Zuge des nachgelagerten Planungsverfahrens zu signifikanten **Kostenveränderungen** im Vergleich zu den im Haushaltsplan angegebenen Gesamtkosten, insbesondere zu Kostensteigerungen, kommt.
- 234 Der Rechnungshof hat geprüft, ob gegenüber den in den Bezirkshaushaltsplänen bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO angegebenen Gesamtkosten im weiteren Planungsverfahren Kostenveränderungen eingetreten sind. Der Rechnungshof hat für diesen Prüfungsschwerpunkt von den prüfungsgegenständlichen 106 Bauvorhaben die **79 Baumaßnahmen** ausgewählt, für die nach Veranschlagung im weiteren Planungsverfahren **Kostenberechnungen nachträglich** erstellt wurden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von diesen 79 Baumaßnahmen bei 24 Baumaßnahmen (30,4 %) im weiteren Planungsverfahren **Kostensteigerungen** von mehr als 25 % (bezogen auf die in den Bezirkshaushaltsplänen jeweils angegebenen Maßnahmekosten) eingetreten sind. Bei 2 Baumaßnahmen betragen die Kostensteigerungen sogar mehr als 100 %. Insgesamt ist bei den genannten 79 Baumaßnahmen mit einem sich aus den Bezirkshaushaltsplänen ergebenden Gesamtkostenvolumen von 29,3 Mio. € im nachfolgenden Planungsverfahren eine Kostensteigerung um insgesamt 14,5 Mio. € (49,5 %) auf insgesamt 43,8 Mio. € zu verzeichnen.

- 235 Das Prüfungsergebnis macht deutlich, dass es in den der Etatisierung der Baumaßnahmen im Haushaltsplan folgenden Planungsphasen zu erheblichen Kostensteigerungen gekommen ist. Der Rechnungshof führt diesen Befund maßgeblich auf eine nicht ausreichende Datenbelastbarkeit im Zeitpunkt der Veranschlagung der Baumaßnahmen zurück. Die mit der Veranschlagung ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen verbundenen Kostenrisiken (T 204) sind damit zu einem erheblichen Teil eingetreten. Auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) ist es daher geboten, die Ausnahmeregelung des § 24 Abs. 3 LHO restriktiv anzuwenden.

<sup>195</sup> Nr. 2.1 AV § 24 LHO, Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2011)

## 7.16 Stellungnahme der geprüften Bezirksämter

Die geprüften Bezirksämter sind den Feststellungen des Rechnungshofs im Rahmen der Anhörung zur Aufstellung des Jahresberichts nicht entgegengetreten. Das Bezirksamt Reinickendorf hat hervorgehoben, dass es mit dem Haushaltsplan 2014/2015 die Veranschlagungspraxis geändert habe. Die Hinweise des Rechnungshofs werde das Bezirksamt beachten. 236

## 7.17 Zusammenfassung und Erwartung

In den Haushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 der Bezirke Lichtenberg, Panikow, Reinickendorf und Treptow-Köpenick wurden insgesamt 80 % der neu beginnenden Baumaßnahmen in den Bereichen des Hoch- und Tiefbaus sowie des Garten- und Landschaftsbaus ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt, obwohl das Haushaltsrecht dies in § 24 Abs. 3 LHO nur ausnahmsweise und unter sehr strengen Voraussetzungen zulässt. In den geprüften Fällen haben die Voraussetzungen für die Ausnahmeveranschlagungen jedoch ganz überwiegend nicht vorgelegen. Die für die Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne zuständigen Bezirksämter haben keine ordnungsgemäßen Erläuterungen in den Haushaltsplanentwürfen sichergestellt. Den Bezirksverordnetenversammlungen fehlten damit wesentliche Informationen für die Beurteilung der Haushaltsplanentwürfe und für die Entscheidung über die Veranschlagung von Baumaßnahmen. Außerdem haben die Bezirksämter bei den nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen vielfach nicht für die zügige Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen sowie eine rechtzeitige Entsperrung und Inanspruchnahme der Haushaltsmittel gesorgt. Die Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO hatte insoweit für Berlin keinen Nutzen. Sie hat jedoch in Millionenhöhe Haushaltsmittel gebunden, die für andere Investitionsvorhaben nicht ohne Weiteres zur Verfügung standen. Die beachtlichen Kostenveränderungsrisiken, die mit der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO aufgrund der fehlenden Reife der Planungen verbunden sind, haben sich in erheblichem Umfang kostensteigernd verwirklicht. Insgesamt ist festzustellen, dass der Anwendungsbereich der Ausnahmevorschrift des § 24 Abs. 3 LHO unzulässig überdehnt wurde. Das gesetzlich vorgeschriebene Regel-Ausnahme-Verhältnis wurde in das Gegenteil verkehrt. Die festgestellten Mängel sind keine Einzelfälle, sondern systemisch. Um dauerhaft zu einer ordnungsgemäßen Praxis der Veranschlagung von Baumaßnahmen in den Bezirkshaushaltsplänen zu gelangen, bedarf es einer grundlegenden Umsteuerung im Haushaltsaufstellungsverfahren der geprüften Bezirksämter. Die Bezirksämter Lichtenberg und Reinickendorf haben hiermit bei der Aufstellung des Bezirkshaushaltsplans 2014/2015 begonnen. 237

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter künftig Ausgaben für Baumaßnahmen in den Bezirkshaushaltsplänen grundsätzlich auf der Basis fertiggestellter Bauplanungsunterlagen nach § 24 Abs. 1 LHO veranschla-** 238

gen und Etatisierungen nach § 24 Abs. 3 LHO strikt auf Ausnahmefälle begrenzen.

Bei ausnahmsweiser Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO in den Bezirkshaushaltsplänen erwartet der Rechnungshof, dass die Bezirksämter

- das Vorliegen aller tatbestandlichen Voraussetzungen für die Ausnahmeveranschlagung sorgfältig prüfen, feststellen und dokumentieren,
- für ordnungsgemäße Erläuterungen mit den erforderlichen Angaben in den Bezirkshaushaltsplänen sorgen,
- die Bauplanungsunterlagen zügig fertigstellen und
- für eine rechtzeitige Entsperrung und Inanspruchnahme der Ausgabemittel zur Inangriffnahme und Durchführung der Baumaßnahmen sorgen.

## 8 Versäumnisse von acht Bezirksämtern bei der Ausschreibung von Leistungen der Gebäudefeuerversicherung

*Der Rechnungshof hat in acht geprüften Bezirksämtern erhebliche Verstöße gegen Vergabevorschriften bei der Beschaffung von Leistungen der Gebäudefeuerversicherung festgestellt: Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat den Leistungszeitraum nach Ablauf der Vertragslaufzeit verlängert. Die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf, Mitte, Spandau, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick haben die Laufzeit bei Rahmenvereinbarungen nicht auf vier Jahre begrenzt. Dies führte beim Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf dazu, dass durch mehrmalige Vertragsverlängerungen die Leistungen seit über acht Jahren nicht mehr ausgeschrieben worden sind. Von den sieben Bezirksämtern führt das Bezirksamt Spandau den Leistungszeitraum ohne erneute Ausschreibung mit einem anderen Vertragspartner fort. Die Vergabe- und Vertragsunterlagen waren in der Mehrzahl der geprüften Bezirksämter fehlerhaft und ungenau.*

### 8.1 Einleitung

- 239 Die Berliner Bezirke haben ihre Gebäude gemäß Nr. 10 Abs. 1 der Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze<sup>196</sup> gegen Feuerschäden zu versichern (Gebäudefeuerversicherung).

<sup>196</sup> Verwaltungsvorschriften zur Neufassung der Grundsätze für die Regulierung von Haftpflichtansprüchen und Eigenschäden (Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze) vom 30. November 2004 (ABl. S. 4699)

Der Rechnungshof hat anlässlich einer Prüfung beim Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf im Jahr 2014 festgestellt, dass es die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung seit mehreren Jahren nicht mehr ausgeschrieben hat. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, alle Bezirksämter zu ihrer jeweils letzten Ausschreibung der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung zu befragen. Die Bezirksämter haben Leistungen für die Gebäudefeuerversicherung mit einem Gesamt-Auftragsvolumen von 1,6 Mio. € beschafft.

Der Rechnungshof hat dieses Beschaffungsvolumen und die Auswertung der Auskünfte zum Anlass genommen, auch bei den Bezirksämtern Friedrichshain-Kreuzberg, Lichtenberg, Mitte, Marzahn-Hellersdorf, Tempelhof-Schöneberg, Treptow-Köpenick und Spandau zu prüfen, ob sie bei der Vergabe der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung ordnungsmäßig gehandelt haben. 240

## 8.2 Zuständigkeit

Das Bezirksverwaltungsgesetz regelt für die Bezirksämter eine einheitliche Grundstruktur. Danach gliedern sich die Bezirksämter unterhalb der Ebene der Geschäftsbereiche (Abteilungen) insbesondere in Fachämter und Serviceeinheiten, denen jeweils „Aufgabenstellungen“ verbindlich zugeordnet werden (vgl. Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz). 241

Innerhalb des jeweiligen Bezirksamts hat die Serviceeinheit Facility Management die Aufgaben der kaufmännischen und technischen Immobilien- und Gebäudeverwaltung zu erbringen (Abschnitt II Nr. 3 der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz). Sie hat damit das Vergabeverfahren zur Beschaffung der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung durchzuführen.

## 8.3 Ausschreibung der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung

Die Bezirksämter sind gemäß § 55 Abs. 1 LHO zur öffentlichen Ausschreibung der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung verpflichtet, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe rechtfertigen. Erreicht oder überschreitet ihr geschätzter Auftragswert den jeweils geltenden EU-Schwellenwert (ca. 200.000 €), sind sie grundsätzlich europaweit im offenen Verfahren auszuschreiben. Oberhalb des jeweils geltenden EU-Schwellenwertes sind die Vorschriften im Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Regelungen der Vergabeverordnung zu beachten (Oberschwellenwert-Vergabe). 242

Konkrete Regelungen zu den Vergabeverfahren enthält die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A). Bei den geprüften Vergabeverfahren waren die zum Zeitpunkt ihrer Einleitung jeweils geltenden Vorschriften heranzuziehen.

- 243 Die acht geprüften Bezirksämter haben die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung jeweils öffentlich oder europaweit im offenen Verfahren ausgeschrieben. Sie haben jeweils einen Zuschlag über einen befristeten Vertrag für diese Leistungen (überwiegend mit Verlängerungsmöglichkeit) erteilt.
- 244 Bei den meisten Bezirksämtern überdauern die Leistungszeiträume der Gebäudefeuerversicherung die ursprünglich vereinbarten Vertragslaufzeiten. Der Rechnungshof hat folgende Leistungszeiträume für die geschlossenen Versicherungsverträge festgestellt:

**Ansicht 63: Dauer der Gebäudefeuerversicherungsverträge**

Bezirksamt	Ursprünglich vereinbarte Vertragslaufzeit	Überschreitung (Stand: 31.12.2016)
Charlottenburg-Wilmersdorf	2008 bis 2009 (= 1 Jahr)	7 Jahre
Friedrichshain-Kreuzberg	2013 bis 2015 (= 3 Jahre)	1 Jahr
Marzahn-Hellersdorf	2015 bis 2017 (= 3 Jahre)	–
Mitte	2011 bis 2015 (= 5 Jahre)	1 Jahr
Lichtenberg	2010 bis 2012 (= 3 Jahre)	4 Jahre
Spandau	2012 bis 2014 (= 3 Jahre)	2 Jahre
Tempelhof-Schöneberg	2012 (= 1 Jahr)	4 Jahre
Treptow-Köpenick	2010 bis 2012 (= 3 Jahre)	4 Jahre

## 8.4 Laufzeitbegrenzung

- 245 Der öffentliche Auftraggeber hat einen Gestaltungsspielraum, Leistungen der Gebäudefeuerversicherung als Rahmenvereinbarung auszuschreiben und zu beauftragen. Eine Rahmenvereinbarung soll dem Auftraggeber ermöglichen, einen wiederkehrenden Bedarf abzudecken, der noch unklar ist. Die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung darf bei einer Oberschwellenwert-Vergabe gemäß § 3a Nr. 4 Abs. 8 VOL/A 2006 bzw. § 4 EG Abs. 7 VOL/A 2009 in der Regel vier Jahre nicht überschreiten. Für eine Unterschwellenwert-Vergabe gilt Nr. 6.2 AV § 55 LHO. Danach sind Ausschreibungen in der Regel nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen.
- 246 Bezogen auf die geprüften Bezirksämter ergibt sich zur vergaberechtlich zulässigen und zur tatsächlichen Vertragsdauer folgendes Bild:

**Ansicht 64: Vergaberechtlich zulässige und tatsächliche Vertragsdauer**

Bezirksamt	Vergaberechtlich zulässige Vertragsdauer	Tatsächliche Vertragsdauer (Stand: 31.12.2016)
Charlottenburg-Wilmersdorf	4 Jahre	8 Jahre
Friedrichshain-Kreuzberg	3 Jahre <sup>1</sup>	4 Jahre
Marzahn-Hellersdorf	4 Jahre	2 Jahre
Mitte	4 Jahre	6 Jahre
Lichtenberg	4 Jahre	7 Jahre
Spandau	4 Jahre	5 Jahre
Tempelhof-Schöneberg	4 Jahre	5 Jahre
Treptow-Köpenick	4 Jahre	7 Jahre

1 Von Anfang an waren nur drei Jahre ohne Möglichkeit der automatischen Verlängerung vereinbart.

Die Bezirksamter Charlottenburg-Wilmersdorf, Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf, Mitte, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick haben jeweils eine Rahmenvereinbarung gemäß § 3a VOL/A 2006 bzw. § 4 EG VOL/A 2009 geschlossen (Oberschwellenwert-Vergabe). Sie sah jeweils eine automatische Vertragsverlängerung von Jahr zu Jahr für den Fall der Nichtkündigung vor. 247

Da die Bezirksamter Lichtenberg, Mitte, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick ihre jeweilige Rahmenvereinbarung nicht gekündigt haben, verlängerte sie sich automatisch über die zulässige Laufzeit von vier Jahren hinaus. Gründe, die ausnahmsweise eine längere Laufzeit rechtfertigen würden, haben die Bezirksamter nicht dokumentiert und sind auch sonst nicht ersichtlich. 248

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksamter Lichtenberg, Mitte, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick gegen die Laufzeitregelung bei einer Rahmenvereinbarung verstoßen und entschieden haben, die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung nicht neu auszuschreiben.

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat in seiner Rahmenvereinbarung den Beginn der Vertragslaufzeit zum 1. Juli 2008 und den Ablauf zum 30. Juni 2009 mit automatischer Vertragsverlängerung von Jahr zu Jahr bei Nichtkündigung festgelegt. Der Versicherungsschein wies jedoch eine Laufzeit bis zum 1. Juli 2011 aus. Die Vertragslaufzeit verlängerte sich jeweils jährlich bis zum 30. Juni 2015. Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 7. Januar 2014 die fehlende Ausschreibung beanstandet und eine Neuausschreibung gefordert. Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat am 12. Juni 2014 – entgegen der ausdrücklichen Aufforderung durch den Rechnungshof – eine erneute Vertragsverlängerung über einen Zeitraum von drei Jahren, vom 1. Juli 2015 bis zum 1. Juli 2018, vereinbart. 249

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat eine Rahmenvereinbarung im Jahr 2015 für die Dauer von drei Jahren mit der Möglichkeit der automatischen Verlängerung geschlossen. 250

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf bei seiner Rahmenvereinbarung die Möglichkeit der unbegrenzten automatischen Verlängerung vereinbart und damit ein Überschreiten der vergaberechtlich zulässigen Laufzeit der Rahmenvereinbarung (T 245) vertraglich ermöglicht hat.

## 8.5 Vertragspartner-Wechsel

- 251 Die Übernahme eines öffentlichen Auftrags durch einen neuen Auftragnehmer ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens ist eine Neuvergabe. Die Anwendung des Vergaberechts wird nicht dadurch entbehrlich, dass die Bedarfsdeckung nicht in der für Ausschreibungen vorgeschriebenen Form einer Auftragserteilung durch Angebot und Zuschlag, sondern in Gestalt einer Vertragsübernahme erfolgt.<sup>197</sup>

Das Bezirksamt Spandau hat eine auf drei Jahre befristete Rahmenvereinbarung mit der Möglichkeit einer automatischen Verlängerung geschlossen. Das Bezirksamt hat die Rahmenvereinbarung nicht zum Ende des vierten Jahres gekündigt. Ab dem fünften Jahr setzte das Bezirksamt den Vertrag mit einem neuen Vertragspartner fort, ohne die vertraglichen Leistungen zuvor ausgeschrieben zu haben.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat außerdem beanstandet, dass das Bezirksamt Spandau gegen die Laufzeitregelung bei Rahmenvereinbarungen verstoßen hat, indem es die Möglichkeit einer automatischen Verlängerung über die zulässigen vier Jahre hinaus vereinbart hat.

## 8.6 Verlängerung des Leistungszeitraums

- 252 Eine Verlängerung eines befristeten Vertrages stellt eine neue Vergabe dar, wenn er nach Ablauf seiner Laufzeit fortgesetzt wird. Ist eine Leistung für einen befristeten Zeitraum ausgeschrieben, so begründet eine nach Zuschlagserteilung vereinbarte Verlängerung des Leistungszeitraums einen neuen, dem Vergaberechtsregime unterliegenden Beschaffungsvorgang.<sup>198</sup>

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat seinen Vertrag auf drei Jahre befristet geschlossen. Er sah keine Möglichkeit einer Verlängerung vor. Das Bezirksamt hat den Leistungszeitraum aber über die ursprünglichen drei Jahre hinaus verlängert und dabei mit dem Auftragnehmer fortan die Möglichkeit der automatischen Verlängerung vereinbart.

197 Vergabekammer des Bundes, Beschluss vom 29. Juni 2005 – VK 3 - 52/05 – (veröffentlicht in: IBRRS 2005, 2576)

198 Thüringer Oberlandesgericht, Beschluss vom 14. Oktober 2003 – 6 Verg 5/03 – (veröffentlicht in: IBRRS 2003, 2860)

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat somit einen neuen Vertrag ohne vorherige Durchführung eines Vergabeverfahrens geschlossen. Die Leistungen hätten jeweils neu ausgeschrieben und vergeben werden müssen, nachdem die jeweilige Vertragslaufzeit abgelaufen war. Gründe, die eine Ausschreibung gemäß § 3 EG VOL/A 2009 entbehrlich machen, hat es nicht vorgetragen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg durch Verlängerung des Leistungszeitraums bei Leistungen der Gebäudefeuerversicherung bei abgelaufener Vertragslaufzeit gegen die Ausschreibungspflicht verstoßen hat.

## 8.7 Vergabe- und Vertragsunterlagen

Die Vergabe- und Vertragsunterlagen haben nach § 8 VOL/A 2006 bzw. §§ 7 und 8 EG VOL/A 2009 eindeutig, widerspruchsfrei und erschöpfend zu sein, sodass sie alle Bieter im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind. Regelungen zur Ermittlung des Leistungsumfangs dürfen keine Widersprüche in sich oder zu anderen vertraglichen Regelungen enthalten. In der Bekanntmachung müssen die vorgesehene Laufzeit und die Information enthalten sein, ob es sich um eine Rahmenvereinbarung handelt.<sup>199</sup> **253**

Die Bezirksämter Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf, Mitte, Spandau, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick haben jeweils den Zuschlag für eine Rahmenvereinbarung erteilt. Sie haben jedoch in der jeweiligen Bekanntmachung nicht angegeben, dass sie beabsichtigten, eine Rahmenvereinbarung zu schließen. Erst durch Anfordern der Vergabe- und Vertragsunterlagen war dies für Bieter erkennbar. **254**

Die Bezirksämter Mitte, Spandau, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick haben außerdem die Möglichkeit der automatischen Verlängerung in der Bekanntmachung entweder verneint, nicht genannt oder nur einmalig vorgesehen. Ihre Vergabe- und Vertragsunterlagen sahen hingegen jeweils eine unbegrenzte Verlängerungsmöglichkeit vor. **255**

Die Bezirksämter Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf, Mitte, Spandau, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick haben damit ihre Vergabe- und Vertragsunterlagen nicht eindeutig, erschöpfend und widerspruchsfrei ausgestaltet. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sie damit gegen § 8 VOL/A 2006 bzw. §§ 7 und 8 EG VOL/A 2009 verstoßen haben. **256**

<sup>199</sup> Anhang VII Teil A – Bekanntmachung Nr. 3 Buchstabe c sowie Nr. 6 Buchstabe c der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 (Amtsblatt der Europäischen Union L 134/114 vom 30. April 2004)

## 8.8 Stellungnahme der Bezirksämter

- 257 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat ausgeführt, es beabsichtige die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung neu auszuschreiben. Es werde daher nicht zu einer Überschreitung der zulässigen Laufzeit kommen. In ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteilungen hatten die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Mitte, Spandau, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick bereits zugesagt, die Leistungen ordnungsgemäß zu vergeben. Demgegenüber hat das Bezirksamt Lichtenberg in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung lediglich angekündigt, mit Jahresbeginn 2017 eine Entscheidung darüber zu treffen, ob eine Neuausschreibung der Gebäudefeuerversicherung für die Zeit ab 1. Januar 2018 erforderlich ist. Damit verkennt das Bezirksamt die Rechtslage, die keine Wahlmöglichkeit hinsichtlich einer Ausschreibung zulässt.

## 8.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 258 Der Rechnungshof beanstandet, dass
- Bezirksämter Rahmenvereinbarungen über Leistungen der Gebäudefeuerversicherung geschlossen haben, die keine Laufzeitregelung enthalten, sowie Vergabe- und Vertragsunterlagen ungenau und fehlerhaft ausgestaltet haben,
  - das Bezirksamt Spandau den Leistungszeitraum ohne erneute Ausschreibung mit einem anderen Vertragspartner fortführt,
  - das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg den Leistungszeitraum nach Ablauf der Vertragslaufzeit ohne erneute Ausschreibung verlängert hat und
  - das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf entgegen der ausdrücklichen Aufforderung des Rechnungshofs zur Neuausschreibung im Juni 2014 eine Vertragsverlängerung vereinbart hat.

### Der Rechnungshof erwartet, dass

- **die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Lichtenberg, Mitte, Spandau, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick die Verträge über Leistungen der Gebäudefeuerversicherung zum nächstmöglichen Zeitpunkt jeweils kündigen und auf der Grundlage einer vorschriftsmäßigen Ausschreibung neu vergeben und**
- **das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung spätestens nach Ablauf der zulässigen Laufzeit bei Rahmenvereinbarungen vorschriftsmäßig neu vergibt.**

Er erwartet ferner, dass die Bezirksämter künftig bei wiederkehrenden Bedarfen

- Verträge mit vergaberechtlich zulässigen Laufzeiten schließen,
- die Laufzeiten geschlossener Verträge beachten und
- die Leistungen bei fortbestehendem Bedarf rechtzeitig ordnungsgemäß ausschreiben.

## Inneres und Sport

### 9 Erhebliche Mängel bei der Konsolidierung der IT-Verfahren in der Berliner Verwaltung

*Der für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist es nicht gelungen, Maßnahmen zur Konsolidierung der IT-Verfahren in der Berliner Verwaltung zu konkretisieren und umzusetzen. Aufgrund fehlender organisatorischer Vorgaben ist der Einsatz der IT-Verfahren sehr uneinheitlich. Mit dem im Juni 2016 in Kraft getretenen E-Government-Gesetz soll die Berliner Verwaltung „auf E-Government“ umgestellt und die Zusammenarbeit durch elektronische, fachübergreifende und medienbruchfreie Geschäftsprozesse sichergestellt werden. Durch die vorgenannten Mängel wird die Umsetzung des E-Government-Gesetzes erschwert.*

#### 9.1 Einleitung

259 Bereits im März 2006 hatte das Abgeordnetenhaus den Senat aufgefordert<sup>200</sup>, bis Ende Juni 2006 gemeinsam mit den Bezirken einen Zeit- und Maßnahmenplan zur Konsolidierung der bezirklichen IT-Verfahren vorzulegen. Der Senat hatte diesen Plan im Jahr 2006 vorgelegt.<sup>201</sup> Der Rechnungshof hatte den Stand der Konsolidierung der IT-Verfahren im Jahr 2008 geprüft und dabei insbesondere beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nach 1,5 Jahren noch nicht mit der Konkretisierung und Umsetzung des Maßnahmenplans begonnen hatte.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist nach Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung (VV IT-Steuerung) für die Erarbeitung, Festsetzung und Fortschreibung der Grundsätze für IT-Maßnahmen (IT-Infrastruktur und IT-Verfahren) zuständig. Nach Nr. 1 Abs. 1 soll die Steuerung des IT-Einsatzes den wirtschaftlichen, sicheren und anforderungsgerechten Einsatz von Informationstechnik in der Berliner Verwaltung gewährleisten. Hierzu gehören nach Abs. 4 insbesondere

- einheitliche Verfahrensweisen und Standards für die Planung, Realisierung und Fortschreibung von IT-Maßnahmen (IT-Planungsgrundsätze) und
- Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen (IT-Controlling-Grundsätze).

200 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 23. März 2006 (Plenarprotokoll 15/83, S. 7211)

201 Zwischenbericht vom 4. Juli 2006 an das Abgeordnetenhaus (Drs 15/5414)



Am 10. Juni 2016 ist das Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin – EGovG Bln) vom 30. Mai 2016 in Kraft getreten.<sup>202</sup> Ziel des Gesetzes ist insbesondere, die Verwaltungsverfahren und -strukturen aller Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung unter Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) auf E-Government umzustellen und die Zusammenarbeit der Berliner Verwaltung durch elektronische, fachübergreifende und medienbruchfreie Geschäftsprozesse sicherzustellen (vgl. § 2 Abs. 1 und 3 EGovG Bln). So sind vom 1. Januar 2020<sup>203</sup> an Verwaltungsverfahren und die internen Verwaltungsabläufe in der Regel in elektronischer Form abzuwickeln (§§ 4 Abs. 6 und 10 Abs. 1 EGovG Bln).

Bereits im Vorjahresbericht (T 164 bis 178) hat der Rechnungshof über die Steuerung des IT-Einsatzes mit dem Schwerpunkt verfahrensunabhängige IT-Infrastruktur berichtet. Im Jahr 2016 hat er geprüft, ob und inwieweit die Senatsverwaltung den Einsatz der IT-Verfahren konsolidiert und die notwendigen organisatorischen Grundlagen für einen wirtschaftlichen Einsatz der IT-Verfahren und die Umsetzung des EGovG Bln geschaffen und damit die Forderungen des Abgeordnetenhauses erfüllt hat.

## 9.2 Zuständigkeit nach dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz

Maßgebend für die Aufgabenverteilung innerhalb der Berliner Verwaltung ist das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG). Bis zum Inkrafttreten des EGovG Bln war die Verantwortung für die Beschaffung, die Entwicklung und den Betrieb von IT-Verfahren nicht explizit geregelt. Nach Nr. 1 Abs. 4 des Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG) war die Hauptverwaltung<sup>204</sup> nur für „Festlegungen zur Informations- und Kommunikationstechnik, soweit diese zwingend notwendig sind“, zuständig.

260

Die Verantwortung für die ca. 310 in der Berliner Verwaltung eingesetzten IT-Verfahren<sup>205</sup> wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Zuständigkeit für „Querschnittsverfahren“ liegt in der Regel bei Behörden der Hauptverwaltung. Beispielsweise ist das Landesverwaltungsamt für das IT-Verfahren „Integrierte Personalverwaltung“ verantwortlich. Bei den übrigen IT-Verfahren haben sich die Verwaltungen entweder gemeinsam für einen Verantwortlichen entschieden oder die Zuständigkeit bei jedem einsetzenden Bereich belassen. So wird beispielsweise das Verwaltungssystem für Kurse an den Volkshochschulen (VHS-IT) für die Bezirksämter vom

202 veröffentlicht als Artikel 1 des Berliner E-Government-Gesetzes (GVBl. 2016, S. 282)

203 Artikel 10 Abs. 4 Berliner E-Government-Gesetz

204 Nach § 2 Abs. 2 AZG umfasst die Hauptverwaltung die Senatsverwaltungen, die ihnen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden) und nichtrechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe. Die Hauptverwaltung nimmt nach § 3 Abs. 1 AZG die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr.

205 vgl. IT-Bestands- und Planungsübersicht – Jahresbericht 2016 an das Abgeordnetenhaus (Drs 17/3175), Anlage 4a

Bezirksamt Neukölln verantwortet, während die Zuständigkeit für die diversen in der Berliner Verwaltung eingesetzten Kassensysteme dezentral ist. Die dezentralen Zuständigkeiten haben dazu geführt, dass auch in anderen Aufgabenfeldern mehrere IT-Verfahren eingesetzt werden. So werden von der Berliner Verwaltung z. B. die IT-Verfahren „EBKuS“ und „EFB“ für die Klientenverwaltung und Statistik in der Erziehungs- und Familienberatung oder „Einbürg“ und „EvASta“ für Einbürgerungsangelegenheiten eingesetzt.

Mit Artikel 2 Berliner E-Government-Gesetz wurde auch die Anlage zu § 4 Abs. 1 AZG geändert. Nach Nr. 1 Abs. 4 des Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs gehören Festlegungen zur IKT-Steuerung gemäß dem EGovG Bln nunmehr zu den Aufgaben der Hauptverwaltung. Gemäß § 20 Abs. 3 EGovG Bln verantworten die „fachlich zuständigen Behörden“ jetzt auch den Einsatz der IT-Fachverfahren. Nach § 25 Abs. 1 EGovG Bln kann der Senat Verwaltungsvorschriften über die Grundsätze und allgemeinen Regelungen zur Planung, Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung der IKT erlassen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten für IT-Verfahren nach den bisherigen Regelungen des AZG, aufgrund des mehrfachen Beschaffungs- bzw. Entwicklungs- und Betreuungsaufwandes zu einem teilweise unwirtschaftlichen Vorgehen der Berliner Verwaltung geführt haben.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, nunmehr den neuen Regelungen Rechnung zu tragen und

- die zügige Umsetzung der neuen Zuständigkeitsregelung des § 20 Abs. 3 EGovG Bln sicherzustellen,
- umgehend eine Verwaltungsvorschrift gemäß § 25 Abs. 1 EGovG Bln zu erarbeiten, in der die Aufgaben der Hauptverwaltung im Zusammenhang mit der Planung, Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung der IT-Fachverfahren festgelegt werden, und
- deren Einhaltung zu überwachen.

### **9.3 Zeit- und Maßnahmenplan zur Konsolidierung der bezirklichen IT-Verfahren**

**261** Mit dem vom Abgeordnetenhaus geforderten Zeit- und Maßnahmenplan (T 259) sollte sichergestellt werden, dass

- künftig bestehende und neu zu entwickelnde IT-Fachverfahren plattform- und betriebssystemunabhängig einzusetzen sind,
- die Zahl der bezirklichen IT-Fachverfahren dadurch deutlich reduziert wird, dass in allen Bezirksamtern einheitliche IT-Lösungen angestrebt werden und
- IT-Fachverfahren mehrere Verwaltungsprozesse übergreifend umfassen können.

Der dem Abgeordnetenhaus im Jahr 2006 vorgelegte Zwischenbericht (vgl. T 259) enthielt lediglich einen groben Maßnahmenplan. Im Jahr 2008 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Senatsverwaltung noch nicht mit der Konkretisierung und Umsetzung des Maßnahmenplans begonnen hatte, und sie aufgefordert, den von ihr angekündigten Maßnahmenplan zügig zu erstellen und umzusetzen.

In ihrer Stellungnahme vom 28. Juli 2008 hatte die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass das IT-Kompetenzzentrum, gemeinsam mit den „betroffenen Organisationseinheiten“, ein Konzept und einen Maßnahmenplan zur Konsolidierung von IT-Verfahren und IT-Programmen in den Bezirksamtern erarbeiten werde. In ihrem Schlussbericht an das Abgeordnetenhaus zum Stand der Reduzierung und Vereinheitlichung der IT-Fachverfahren vom 26. November 2010 (Drs 16/3699) verwies die Senatsverwaltung darauf, dass bereits zahlreiche Geschäftsprozesse der Verwaltung optimiert worden bzw. Gegenstand aktueller Projekte seien. So würden zunehmend landeseinheitliche IT-Verfahren, wie z. B. das Verfahren „Elektronische Baugenehmigung – eBG“, vorher im Einsatz befindliche unterschiedliche Einzellösungen ablösen. Die Senatsverwaltung kam zu dem Schluss, dass „die Konsolidierung von IT-Verfahren in allen Ressorts eine Leitlinie beim Einsatz von IT-Verfahren darstellt und entsprechende Maßnahmen in weiten Teilen bereits umgesetzt sind bzw. die Handlungsgrundlage für anstehende Verfahrensplanungen bilden“.

Der Rechnungshof hat in seiner aktuellen Prüfung festgestellt, dass die Senatsverwaltung weder den vom Abgeordnetenhaus geforderten Zeit- und Maßnahmenplan zur Konsolidierung der bezirklichen IT-Verfahren konkretisiert noch konkrete Maßnahmen zur Konsolidierung eingeleitet hat. Zwar trifft die Feststellung der Senatsverwaltung zu, dass durch die Einführung landeseinheitlicher IT-Verfahren Geschäftsprozesse zur Erfüllung einzelner Aufgaben vereinheitlicht werden. Der Beschluss des Abgeordnetenhauses zielte aber darüber hinaus auf die Schaffung der Voraussetzungen für die systematische Einführung einheitlicher und prozessübergreifender IT-Verfahren in den Bezirksamtern.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung der Forderung des Abgeordnetenhauses nicht nachgekommen ist.

## **9.4 Geschäftsprozesse**

### **9.4.1 Wirtschaftliche und fachübergreifende Prozessgestaltung**

Am 16. Oktober 2008 hatte das Abgeordnetenhaus eine Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes beschlossen. Danach sollte in den Bezirksverwaltungen eine einheitliche Ämterstruktur geschaffen werden. Der Senat wurde aufgefordert, gemeinsam mit den Bezirken ein Verfahren zu entwickeln, um die Vorbereitung auf diese Ämterstruktur mit einer nachhaltigen Modernisierung der Verwaltungsverfah-

262

ren zu verbinden.<sup>206</sup> Die Senatsverwaltung führte daraufhin das Projekt „Nachhaltige Verfahrensmodernisierung. Einheitliche Ämterstruktur der Bezirke unterstützen (ProNVM)“ mit dem Ziel durch, die bezirklichen Verfahren zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.

In ihrem Projektabschlussbericht vom Mai 2012 stellte sie die folgenden Ergebnisse vor:

- Die wichtigsten geschäftskritischen externen Geschäftsprozesse<sup>207</sup> in den Bezirksverwaltungen (TOP 100) wurden identifiziert, priorisiert und ordnungssystematisch in ein Kernportfolio eingeordnet.
- Ein Standardvorgehen zur Geschäftsprozessoptimierung wurde entwickelt, vorgestellt und anhand von insgesamt drei Geschäftsprozessen der Ordnungsämter sowie zwei Prozessen der Jugendämter evaluiert.
- Bei der Entwicklung eines einheitlichen bezirksübergreifenden Geschäftsprozessmanagements ist eine zentrale Ablage von Geschäftsprozessinformationen wichtig. Dazu wurden im Projekt grundlegende Vorgaben (Konzept) für den Aufbau einer berlinweiten Prozessbibliothek beschrieben.

Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass die Senatsverwaltung die Wirtschaftlichkeit der Modernisierung der einzelnen Geschäftsprozesse nicht untersucht hat. Nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch Prioritätsvorstellungen enthalten, um die bestmögliche Nutzung der Ressourcen zu bewirken. Eine Reihenfolge der Modernisierungen aufgrund ihrer Wirtschaftlichkeit zu erstellen, war so nicht möglich. Außerdem werden die Ergebnisse von Geschäftsprozessuntersuchungen bisher nicht in der konzipierten „Prozessbibliothek“ hinterlegt, sodass sie anderen Bereichen der Berliner Verwaltung nicht zugänglich sind.

Der Rechnungshof hat deshalb beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Wirtschaftlichkeit der Modernisierung der Geschäftsprozesse nicht untersucht und die „Prozessbibliothek“ noch nicht realisiert hat.

Ab dem 1. Januar 2020 sind gemäß Artikel 10 Abs. 4 EGovG Bln Verwaltungsverfahren nach § 4 Abs. 6 EGovG Bln und interne Verwaltungsabläufe nach § 10 Abs. 1 EGovG Bln in elektronischer Form abzuwickeln, soweit nicht Rechtsvorschriften entgegenstehen. Nach § 20 Abs. 2 Nr. 5 EGovG Bln soll die IKT-Steuerung<sup>208</sup> die fachlichkeitsübergreifende und medienbruchfreie elektronische Abwicklung gewährleisten. Für die im EGovG Bln genannten internen Verwaltungsabläufe gibt es jedoch keinen mit den „TOP 100“ der bezirklichen Geschäftsprozesse vergleichbaren Katalog.

<sup>206</sup> Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 14. Mai 2009 (Plenarprotokoll 16/47, S. 4381)

<sup>207</sup> Externe Geschäftsprozesse sind Geschäftsprozesse mit Außenwirkung (Verwaltungsverfahren).

<sup>208</sup> Nach § 21 EGovG Bln leitet die IKT-Staatssekretärin oder der IKT-Staatssekretär die Organisationseinheit mit den Aufgaben der IKT-Steuerung.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, dass

- sie sicherstellt, dass zunächst die Geschäftsprozesse modernisiert werden, bei denen der höchste wirtschaftliche Nutzen zu erwarten ist,
- eine „Prozessbibliothek“ für die Nutzung durch alle Behörden eingerichtet wird und
- auch die erfolgskritischen internen Geschäftsprozesse der Hauptverwaltung in einen Katalog aufgenommen werden.

### 9.4.2 Geschäftsprozessmanagement

Am 18. Juni 2012 beschloss der „Staatssekretärsausschuss zur Verwaltungsmodernisierung“ das Folgeprojekt „Landeseinheitliche, optimierte Geschäftsprozesse (ProLoG)“ zum Projekt ProNVM. Das Projekt endete mit der Empfehlung, ein eigenständiges Organisationsmodell für ein bezirkliches Geschäftsprozessmanagement zu entwickeln und eine „Geschäftsstelle GPM“ einzurichten.<sup>209</sup> Weitere Empfehlungen waren die Fortschreibung des Leitfadens „Standardvorgehen zur Geschäftsprozessanalyse und Entwicklung einer Sollkonzeption“, Weiterentwicklung des Konzepts „Prozessbibliothek“ sowie Erarbeitung und Präzisierung von Prozessbausteinen. 263

Der Rat der Bürgermeister (RdB) folgte den Empfehlungen und beschloss am 14. August 2014 die Einrichtung, Finanzierung und den Betrieb der „Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement der Berliner Bezirke“ (Gst GPM) und das „Organisationsmodell Geschäftsprozessmanagement zum Geschäftsprozessanalyseverfahren der Bezirke (GAV)“. Die Gst GPM soll die Fachämter bei bezirksübergreifenden Projekten zur Optimierung ihrer Arbeits- und Antragsprozesse (Geschäftsprozesse) unterstützen und diese koordinieren. Mit dem Organisationsmodell GAV wurde ein künftiges Rollen- und Verfahrensmodell beschrieben.

Mitte 2015 haben die Senatsverwaltung und die Geschäftsstelle auf dem Erfahrungsaustausch „Moderne Verwaltung“ über erste Erfahrungen der Gst GPM berichtet. Dabei haben sie festgestellt, dass auf der Grundlage der derzeitigen Rollen für IT-Maßnahmen und aufgrund fehlender personeller Ressourcen die von der Geschäftsstelle verfolgten Ziele nicht erreicht werden können. Die Aufgaben und Rollen für IT-Maßnahmen sind in den Verwaltungsvorschriften über die IT-Organisationsgrundsätze in der Berliner Verwaltung (IT-Organisationsgrundsätze) geregelt. Die Gst GPM hat deswegen vorgeschlagen, in den Bezirken insgesamt 24 Stellen für jeweils zwölf Prozessmanager/-innen und Digitalisierungsmanager/-innen zur beschleunigten Fortsetzung der „Digitalisierung der Geschäftsprozesse“ zu schaffen. Die dazu von der Gst GPM erarbeitete Vorlage wurde vom RdB am 19. Mai 2016 beschlossen. Darin ersucht der RdB den Senat, den Bezirken vom

<sup>209</sup> Abschlussbericht des Projekts ProLoG vom Oktober 2014

1. Januar 2017 an diese Stellen zu finanzieren und damit eine weitere strukturelle Voraussetzung für die Umsetzung der E-Government-Strategie des Senats zu schaffen. Die Senatsverwaltung hat dazu am 8. Juli 2016 Stellung genommen und mitgeteilt, dass sie die Entscheidung zu diesem Beschluss dem neu einzurichtenden „Lenkungsrat für Informations- und Kommunikationstechnik, E-Government und Verwaltungsmodernisierung (IKT-Lenkungsrat)“ (§ 22 EGovG Bln) überlassen werde.

Für die Senatsverwaltung sind bereits im Haushaltsplan 2016/2017 weitere 33,5 Stellen für Projekt- und Prozessmanagerinnen und -manager eingestellt worden. Diese sollen für „grundsätzliche Vorgaben“ und in behördenübergreifenden E-Government-Projekten eingesetzt werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Gst GPM eingerichtet wurde und neue Stellen für das bezirkliche Prozess- und Digitalisierungsmanagement geplant bzw. für das Projekt- und Prozessmanagement bei der Senatsverwaltung geschaffen wurden, ohne dass die Senatsverwaltung die IT-Organisationsgrundsätze angepasst hat. Angabegemäß ist dies zeitnah auch nicht geplant. Zudem beschränkt sich die Tätigkeit der Gst GPM auf die Geschäftsprozesse der Bezirksämter. Eine vergleichbare Einrichtung für die Geschäftsprozesse der Hauptverwaltung und die internen Verwaltungsabläufe der Berliner Verwaltungen gibt es nicht.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Senatsverwaltung aufgefordert, ein Konzept für ein einheitliches, verwaltungsübergreifendes Geschäftsprozessmanagement für die Hauptverwaltung und die Bezirksämter zu erarbeiten und die IT-Organisationsgrundsätze fortzuschreiben.

## **9.5 IT-Verfahrensverantwortung nach den IT-Organisationsgrundsätzen**

- 264** Um einheitliche Rahmenbedingungen für die Planung, die Beschaffung bzw. Entwicklung und den Einsatz von IT zu schaffen, hatte der Senat bereits im Jahr 2004 die VV IT-Steuerung und im Jahr 2006 die IT-Organisationsgrundsätze beschlossen. Der Rechnungshof hatte die Steuerung des IT-Einsatzes wiederholt geprüft und das Abgeordnetenhaus zuletzt in seinem Vorjahresbericht (T 164 bis 178) über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung unterrichtet. Er hatte zusammenfassend festgestellt, dass die Senatsverwaltung es bisher versäumt hat, Entscheidungen herbeizuführen, um eine zentrale Durchführung und Finanzierung von IT-Projekten der verfahrensunabhängigen IT-Infrastruktur als Aufgabe der Hauptverwaltung rechtlich zu verankern.

Nunmehr hat sich der Rechnungshof schwerpunktmäßig mit der Rolle des IT-Verfahrensverantwortlichen befasst. Nach Nr. 6.2 der IT-Organisationsgrundsätze wird der IT-Verfahrensverantwortliche mit der „(Fort-)Entwicklung, Einführung und Betrieb eines IT-Verfahrens“ beauftragt. Nach Nr. 6.4 hat er die Planung,

Konzeption und Einführung sowie den Betrieb von IT-Verfahren, einschließlich der verfahrensabhängigen IT-Infrastruktur, auf der Grundlage von Projekt-, Service- bzw. Zielvereinbarungen sicherzustellen. Nach Nr. 6.3 umfasst die Rolle des IT-Verfahrensverantwortlichen weiter die IT-Verfahrenskoordination. Er plant und organisiert im Einvernehmen mit den Fachgremien Einführung, Weiterentwicklung und Betrieb von IT-Verfahren. Zudem sollen die IT-Verfahrensverantwortlichen nach Nr. 3.4 der IT-Sicherheitsgrundsätze<sup>210</sup> im Rahmen der mit den Produktverantwortlichen getroffenen Vereinbarung das verfahrensspezifische Sicherheitskonzept planen und erstellen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nicht für alle IT-Verfahren IT-Verfahrensverantwortliche eingesetzt worden waren. Eine Befragung von IT-Verfahrensverantwortlichen hat außerdem ergeben, dass ihnen die IT-Organisationsgrundsätze und auch das übrige IT-Regelwerk der Berliner Verwaltung weitgehend unbekannt sind. Trotz der grundsätzlichen Bedeutung der Aufgabe für einen ordnungsgemäßen Einsatz der IT-Verfahren waren sie nicht auf ihre Rolle und die damit verbundenen Aufgaben vorbereitet. Außerdem wurden keine Projekt-, Service- bzw. Zielvereinbarungen abgeschlossen, eine IT-Verfahrenskoordination hat nicht stattgefunden.

Eine von der Senatsverwaltung in Auftrag gegebene Untersuchung „Berlin PC, Auswertung der Lauffähigkeit von Fachverfahren“ hat ferner ergeben, dass für mehr als die Hälfte der IT-Verfahren keine verfahrensspezifischen IT-Sicherheitskonzepte erstellt wurden und nur knapp 25 % der vorgelegten IT-Sicherheitskonzepte aktuell waren.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- für rd. 25 % der eingesetzten IT-Verfahren keine IT-Verfahrensverantwortlichen benannt wurden,
- die Verwaltungen ihre IT-Verfahrensverantwortlichen nicht auf ihre Rolle vorbereitet haben,
- die IT-Verfahrensverantwortlichen ihre Aufgaben nicht ausreichend wahrnehmen und
- infolge fehlender oder nicht aktueller verfahrensspezifischer Sicherheitskonzepte die Ordnungsmäßigkeit des IT-Einsatzes gefährdet ist.

Nach § 2 Abs. 3 EGovG Bln ist „die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung ... durch medienbruchfreie Prozesse und die gemeinsame Nutzung von zentralen informations- und kommunikationstechnischen Strukturen und Organisationen sowie von Informationen und Ressourcen sicherzustellen“. Hierbei kommt den IT-Verfahrensverantwortlichen eine besondere Bedeutung zu. Nach § 2 Abs. 4 EGovG Bln sind „Fähigkeiten und Kompetenzen der

<sup>210</sup> Grundsätze zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung (IT-Sicherheitsgrundsätze) vom 11. Dezember 2007

Dienstkräfte, die der Zielerreichung förderlich sind, ... durch besondere Qualifikationsmaßnahmen zentral und dezentral zu fördern“.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die Rolle des IT-Verfahrensverantwortlichen entsprechend den Anforderungen des EGovG Bln anzupassen und deren Qualifizierung und Aufgabenwahrnehmung zu überwachen.

## **9.6 Geschäftsstelle zur Koordinierung und Beratung bezirklicher IT-Verfahren (KoBIT)**

265 Bis zum Jahr 1998 war das Landesamt für elektronische Datenverarbeitung (LED) – jetzt IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) – für IT-Verfahrensentwicklungen sowie für die Betreuung und Steuerung des Einsatzes von IT-Fachverfahren zuständig. Die Aufgaben wurden vom LED an die „Geschäftsstelle zur Koordinierung und Beratung bezirklicher IT-Verfahren“ (KoBIT) abgegeben. Diese wurde mit Beschluss des RdB im Jahr 1998 im Bezirksamt Neukölln eingerichtet und war mit vier Stellen ausgestattet. Sie besaß u. a. folgende inhaltliche Aufgabenschwerpunkte:

- Koordination und Unterstützung von überbezirklichen IT-Projekten und IT-Verfahren sowie
- Beratung und Erläuterung von Normen und Standards und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die KoBIT war zeitweise für die Koordination von insgesamt 18 IT-Verfahren zuständig. Im Jahr 2009 wurde sie, u. a. wegen Uneinigkeit der beteiligten Verwaltungen über ihre zukünftige Finanzierung, durch den RdB aufgelöst. Mit der Fortführung der von der KoBIT wahrgenommenen Aufgaben sollte vom 1. August 2009 an das ITDZ beauftragt werden. Der Vertragsabschluss des ITDZ mit den Bezirken stand unter dem Zustimmungsvorbehalt des Verwaltungsrates des ITDZ. Da dessen Bedenken hinsichtlich der künftigen Koordinierung der IT-Verfahren der Bezirksämter unter Berücksichtigung der IT-Landesstrategie und der Regelung der Entwicklung und des Betriebes dieser IT-Verfahren durch das ITDZ und deren Finanzierung nicht ausgeräumt wurden, kam der Vertrag nicht zustande.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung nach Auflösung der KoBIT weder die Koordination der IT-Verfahren der Bezirksämter organisiert noch deren Entwicklung, Betrieb und Finanzierung geregelt hat.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, dass sie auch für die bezirklichen IT-Verfahren die Übernahme der Verantwortung durch die fachlich zuständigen Behörden gemäß § 20 Abs. 3 EGovG Bln sicherstellt.

## 9.7 AG IT-Verfahren

Die AG IT-Verfahren wurde auf der Grundlage eines Beschlusses des IT-Koordinierungsgremiums<sup>211</sup> im Jahr 2005 als ständige Arbeitsgruppe eingerichtet. Mitglieder waren neben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung je drei Vertreter der Hauptverwaltung und der Bezirksämter und zwei Vertreter aus nachgeordneten Behörden. Nach § 1 der Geschäftsordnung der AG IT-Verfahren vom 22. September 2005 sollte sie „die Steuerung der verfahrensbezogenen Aspekte des IT-Einsatzes unter Anwendung der geltenden IT-Grundsätze“ unterstützen. Außerdem sollte die AG „der Abstimmung der IT-Verfahrensverantwortlichen mit den einsetzenden Behörden, insbesondere hinsichtlich der Schnittstellen und Beziehungen zwischen IT-Verfahren und IT-Infrastruktur“, dienen.

266

Die AG IT-Verfahren tagte insgesamt 33-mal. Während ihrer Tätigkeit hat sie den in den IT-Organisationsgrundsätzen definierten Begriff „IT-Verfahren“ konkretisiert, damit er von allen Beteiligten gleichermaßen verwendet wird. Des Weiteren hat die AG für die Planung, Einführung und den Betrieb eines IT-Verfahrens fachliche, technische und organisatorische Konzepte erarbeitet.

Die Tätigkeit der AG IT-Verfahren wurde vom IT-Koordinierungsgremium im Jahr 2012 einvernehmlich beendet, obwohl weitere wichtige Aufgaben für den Einsatz von IT-Verfahren in der Berliner Verwaltung, die einer übergreifenden Abstimmung bedurften, identifiziert worden waren. Dies betraf z. B. weitere Schritte zur Vereinheitlichung von IT-Fachverfahren und die Nachnutzung von E-Government-Diensten. Diese Aufgaben sollten „als konkrete, zeitlich begrenzte Aufträge formuliert werden“ und die Senatsverwaltung sollte Vorschläge zum weiteren Vorgehen erarbeiten.<sup>212</sup>

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass entsprechende Vorschläge der Senatsverwaltung bisher ausgeblieben sind. Mit der AG IT-Verfahren wurde die Tätigkeit des letzten Gremiums eingestellt, welches sich behördenübergreifend mit der Steuerung und Abstimmung der verfahrensbezogenen Aspekte des IT-Einsatzes befasst hat.

Nach § 20 Abs. 2 Nr. 5 i. V. m. § 21 Abs. 1 EGovG Bln muss die bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport angesiedelte IKT-Staatssekretärin „die fachlichkeitsübergreifende und medienbruchfreie Abwicklung von Verwaltungsverfahren“ durch Koordination und Festsetzen von verbindlichen Grundsätzen, Standards und Regelungen gewährleisten.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, indem sie auch die verfahrensbezogenen Aspekte des IT-Einsatzes

211 Das IT-Koordinierungsgremium wurde auf der Grundlage von Nr. 3 Abs. 3 VV IT-Steuerung eingerichtet.

212 34. Sitzung des IT-Koordinierungsgremiums vom 23. Februar 2012, Ergebnisprotokoll

steuert und die behördenübergreifende Abstimmung der IT-Verfahrensverantwortlichen untereinander und mit den einsetzenden Behörden sicherstellt.

## 9.8 IT-Bestands- und Planungsübersicht

- 267 Die IT-Bestands- und Planungsübersicht (IT-BePla) enthält als Instrument bei der Konsolidierung der IT-Verfahren<sup>213</sup> Angaben zur verfahrensabhängigen und verfahrensunabhängigen IT-Infrastruktur, zu den IT-Verfahren und den IT-Diensten. Die IT-BePla dient als einheitliche Datenbasis der Informationsgewinnung für die landesweite IT-Steuerung und das landesweite IT-Controlling. Sie wird von der Senatsverwaltung in Form von Jahresberichten veröffentlicht und dem Abgeordnetenhaus jährlich zur Kenntnis gegeben. Die Daten werden von Dienstkräften der Verwaltungen in eigener Verantwortung gepflegt. Die Senatsverwaltung ist für die Qualitätssicherung zuständig.

Die Prüfung hat ergeben, dass die in der IT-BePla genannten „Verfahrensverantwortlichen“ häufig nicht die IT-Verfahrensverantwortlichen sind, sondern lediglich diejenigen, die die Einträge in der IT-BePla pflegen. Außerdem sind die Angaben zu den „IT-Verfahren im laufenden Betrieb“ teilweise fehlerhaft. So werden z. B. IT-Verfahren ohne IT-Verfahrensverantwortliche geführt oder die angegebenen Nutzerzahlen und einsetzenden Stellen sind widersprüchlich. Automatisierte Plausibilitätsprüfungen finden nicht statt. Wegen der nur jährlichen Aktualisierung ist die IT-BePla nur begrenzt aussagekräftig.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die IT-BePla nicht ausreichend gepflegt wird und nur eingeschränkt als Controlling-Instrument und zur Konsolidierung der IT-Verfahren herangezogen werden kann. Er hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben in der IT-BePla zukünftig sicherzustellen.

## 9.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 268 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat in ihrer Stellungnahme erwidert, dass mit dem EGovG Bln die landesweite zentrale IT-Steuerung rechtlich verantwortet worden sei. Das Abgeordnetenhaus habe mit dem EGovG Bln eine grundsätzliche Abkehr von der bisherigen dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung durchgesetzt. Nach § 20 EGovG Bln werde die zentrale IKT-Steuerung die Leistungsfähigkeit, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit des IKT-Einsatzes gewährleisten, letzteres durch eine zentrale Mittelbemessung für die verfahrensunabhängige IKT. Die fachlich zuständige Behörde der Hauptverwaltung werde die fachlichen Entscheidungen zur Vereinheitlichung der IT-Fachverfahren nunmehr einheitlich ge-

<sup>213</sup> Schlussbericht „Konsolidierung von IT-Fachverfahren“ vom 8. Dezember 2009 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1243 A)

mäß § 20 Abs. 3 Satz 1 EGovG Bln verantworten. Die Senatsverwaltung hat weiter ausgeführt, dass die IKT-Steuerung des Landes darauf insofern Einfluss nehmen werde, als Standards wie Basisdienst und technische Vorgaben zur verfahrensunabhängigen IKT gesetzt werden sollen. Freiheitsgrade sollen künftig im Wesentlichen nur noch in der Fachlichkeit eines IT-Fachverfahrens bestehen.

In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung den vom Rechnungshof festgestellten Bedarf an Maßnahmen zur Konsolidierung der IT-Verfahren bestätigt, ohne auf die genannten Versäumnisse und Mängel einzugehen. Auch konkrete Zusagen zur Umsetzung der vom Rechnungshof geforderten Maßnahmen blieben weitgehend aus. So sind eine zentrale Etatisierung und Mittelbemessung<sup>214</sup> für eine vereinheitlichte verfahrensunabhängige IKT und deren Standardisierung durch Basisdienste und technische Vorgaben wesentliche Schritte in Richtung Vereinheitlichung der IT-Fachverfahren. Dadurch erübrigt sich jedoch nicht die kurzfristige Umsetzung der neuen Zuständigkeitsregelung des § 20 Abs. 3 EGovG Bln und der Erlass einer Verwaltungsvorschrift gemäß § 25 Abs. 1 EGovG Bln, in der die Aufgaben der Hauptverwaltung im Zusammenhang mit der Planung, Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung der IT-Fachverfahren geregelt werden.

Bei der vom Rechnungshof beanstandeten mangelhaften Wahrnehmung der IT-Rollen und bei der geringen Qualifikation des Personals werde es durch die zentrale IKT-Steuerung im Rahmen des neu zu schaffenden Rollenkonzepts zu Verbesserungen kommen. Die Grundlage dafür bildeten die vom IT-Planungsrat<sup>215</sup> erarbeiteten Rollenbeschreibungen. Die Umsetzung der fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen der künftigen Rollenträger sei auch weiterhin durch die fachlich zuständige Verwaltung sicherzustellen. Die Senatsverwaltung hat ein neues Rollenmodell in Aussicht gestellt.

Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass die festgestellten Mängel in der IT-Organisation die Umsetzung des EGovG Bln erschweren. Er hält es deshalb für erforderlich, dass die Senatsverwaltung die IT-Organisationsgrundsätze mit hoher Priorität an die Erfordernisse des EGovG Bln anpasst. Außerdem erwartet er, dass die zentrale IKT-Steuerung eine angemessene Qualifikation der künftigen Rolleninhaber durch verbindliche Vorgaben sicherstellt.

Die Senatsverwaltung hat zugesagt, die Datenerhebung für die IT-BePla neu zu organisieren und zu strukturieren. Hierzu habe der IKT-Staatssekretär das ITDZ gemäß § 2 Abs. 1 des ITDZ-Gesetzes<sup>216</sup> beauftragt, ein Informationssystem aufzubauen, das auch die Belange der für die IKT-Steuerung verantwortlichen Senatsverwaltung berücksichtige. Hierbei sollen auch die vom Rechnungshof genannten Beanstandungen und Erwartungen berücksichtigt werden.

---

214 § 21 Abs. 3 EGovG Bln

215 Der IT-Planungsrat koordiniert die Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik von Bund und Ländern auf der Grundlage eines IT-Staatsvertrags, der am 1. April 2010 in Kraft trat.

216 Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin

Aus Sicht der Senatsverwaltung habe der Gesetzgeber der Geschäftsprozessoptimierung ebenfalls einen hohen Stellenwert eingeräumt (vgl. §§ 4 Abs. 6 und 10 EGovG Bln). Sie habe daher der Entwicklung eines Gesamtkonzepts für alle Ebenen der Berliner Verwaltung Priorität eingeräumt. Im Rahmen dieser Gesamtstrategie solle auch über die Unterstützung der Bezirke entschieden werden.

Die Senatsverwaltungen und die Senatskanzlei seien bereits gebeten worden, eine Übersicht der Prozesse zu übersenden. Nach der Benennung sollen die wesentlichen Daten der Prozesse erfasst und in einer Prozesslandkarte zusammengeführt werden. Auch sei beabsichtigt, die Prozesse der Querschnittsverwaltung (Personal, Finanzen, Facility Management u. a.) in zentralen Arbeitsgruppen zu bearbeiten, um Synergien zu nutzen.

Dem IKT-Lenkungsrat solle in seiner ersten Sitzung im 1. Quartal 2017 das Gesamtkonzept vorgelegt werden. Die Ziele entsprächen den vom Rechnungshof genannten Kriterien.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der Senatsverwaltung, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, positiv. Er hält jedoch seine Forderung aufrecht, dass der Modernisierung von Geschäftsprozessen besondere Priorität eingeräumt werden sollte, bei denen der höchste wirtschaftliche Nutzen zu erwarten ist.

## 9.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 269 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung weder den Zeit- und Maßnahmenplan zur Konsolidierung der bezirklichen IT-Verfahren konkretisiert noch konkrete Maßnahmen zum Erreichen der vorgenannten Ziele eingeleitet hat und damit einer Forderung des Abgeordnetenhauses nicht nachgekommen ist. Er beanstandet außerdem, dass fehlende organisatorische Vorgaben der Senatsverwaltung dazu geführt haben, dass der Einsatz der IT-Verfahren sehr uneinheitlich ist sowie die Konsolidierung, Standardisierung und Modernisierung der IT-Fachverfahren und auch die Umsetzung des E-Government-Gesetzes erschwert werden.

### **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport**

- **die zügige Umsetzung der neuen Zuständigkeitsregelung des § 20 Abs. 3 EGovG Bln sicherstellt, indem sie umgehend eine Verwaltungsvorschrift gemäß § 25 Abs. 1 EGovG Bln erarbeitet,**
- **ein Konzept für ein einheitliches, verwaltungsübergreifendes Geschäftsprozessmanagement für die Hauptverwaltung und die Bezirksämter erarbeitet und die IT-Organisationsgrundsätze an die Erfordernisse des EGovG Bln anpasst,**

- **prioritär die Geschäftsprozesse modernisiert, bei denen der höchste wirtschaftliche Nutzen zu erwarten ist,**
- **dafür sorgt, dass eine „Prozessbibliothek“ für die Nutzung durch alle Behörden eingerichtet wird und die erfolgskritischen internen Geschäftsprozesse der Berliner Verwaltung in einen Katalog aufgenommen werden, sowie**
- **die Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben in der IT-Bestands- und Planungsübersicht zukünftig sicherstellt.**

## Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

### 10 Unzureichende Kontrolle der personellen Ausstattung in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen durch die Heimaufsicht des Landesamtes für Gesundheit und Soziales

*Die Heimaufsicht des Landesamtes für Gesundheit und Soziales hat gegen die gesetzlichen Vorschriften zum Schutz der älteren, pflegebedürftigen und behinderten Menschen verstoßen. Sie führt kaum unangemeldete Prüfungen durch. Hinweisen auf Überbelegungen in Tagespflegeeinrichtungen ist sie nur zögerlich nachgegangen. Verbindliche, vertragliche Vorgaben zur Personalausstattung in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung bleiben weitgehend ungeprüft. Den vorgeschriebenen Datenaustausch hat sie nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Seit dem Tätigkeitsbericht 2010 hat die Heimaufsicht nicht mehr den vorgeschriebenen jährlichen Bericht veröffentlicht.*

#### 10.1 Einleitung

270 Bis zum Jahr 2006 war das Heimrecht auf Bundesebene durch das Heimgesetz geregelt. Mit der Föderalismusreform I vom 1. September 2006 wurden die Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bereich des Heimrechts gestärkt. Seit-her liegt die Gesetzgebungszuständigkeit für die ordnungsrechtlichen Vorschriften des Heimrechts bei den Ländern. Das zivilrechtliche Heimvertragsrecht unterfällt weiterhin der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Es wurde im Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz – WBVG) vom 1. Oktober 2009 neu gefasst.

Mit dem Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen (Wohnteilhabegesetz – WTG) vom 3. Juni 2010 hat das Land Berlin von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht. Der bisherige „Heimbegriff“ wurde als nicht mehr zeitgemäß erachtet und aufgegeben.<sup>217</sup> Das WTG verwendet stattdessen den Begriff „betreute gemeinschaftliche Wohnformen“ und bezieht damit auch Wohngemeinschaften für pflegebedürftige und behinderte Menschen in den Anwendungsbereich mit ein.

Das WTG ist in erster Linie ein ordnungsrechtliches Schutzgesetz und dient dem speziellen Zweck, ältere, pflegebedürftige oder behinderte volljährige Menschen in

<sup>217</sup> Gesetzesbegründung des Senats in der Vorlage vom 13. Oktober 2009 an das Abgeordnetenhaus (Drs 16/2705), S. 3

betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen vor Beeinträchtigungen und Gefahren zu schützen (§ 1 Satz 1 WTG).<sup>218</sup>

Die zuständige Aufsichtsbehörde nach dem WTG ist das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo)<sup>219</sup>. Die dort mit den Aufgaben des WTG betraute Organisationseinheit bezeichnet sich – auch nach Inkrafttreten des WTG – weiterhin als Heimaufsicht. Als Ordnungsbehörde ist das LAGeSo für die Abwehr von Gefahren im gesetzlich zugewiesenen Zuständigkeitsbereich verantwortlich.<sup>220</sup> Die Fachaufsicht über das LAGeSo oblag bislang<sup>221</sup> der für Gesundheit und Soziales zuständigen Senatsverwaltung.<sup>222</sup>

Der Rechnungshof hat die Tätigkeit der Heimaufsicht auf Grundlage der Vorschriften des WTG geprüft. Einen Schwerpunkt bildeten die Ausübung der Kontrollbefugnisse und insbesondere die Überprüfung der Personalausstattung in stationären Einrichtungen durch die Heimaufsicht. 271

Mit seiner Prüfung knüpft der Rechnungshof an die Prüfung der Kontrolle der vertraglich vereinbarten personellen Ausstattung für betreute gemeinschaftliche Wohnformen im Bereich der Eingliederungshilfe (§§ 53, 54 SGB XII<sup>223</sup>) durch den Träger der Sozialhilfe an. Der Rechnungshof hatte hierzu in seinem Jahresbericht 2015 (T 203 bis 216) dem Abgeordnetenhaus über schwere Versäumnisse bei der Kontrolle von entgeltfinanzierten Leistungen für behinderte Menschen durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung berichtet.

## 10.2 Unangemeldete Prüfungen

Der Landesgesetzgeber sieht den höchsten Schutzbedarf bei Menschen, die in vollstationären Einrichtungen (ehemals „Heime“) betreut werden. Dies wird damit begründet, dass der betreute Mensch hier „häufig einen geringeren Bezug zur Außenwelt hat und gegenüber dem Leistungserbringer rund um die Uhr in einer besonders starken Abhängigkeit steht“.<sup>224</sup> Folgerichtig ist eine zentrale Aufgabe der Heimaufsicht die Überprüfung stationärer Einrichtungen. Die notwendige Ermächtigungsgrundlage hierfür findet sich in § 17 WTG. Das WTG unterscheidet dabei zwei Prüfungsarten: die Regelprüfung und die anlassbezogene Prüfung. Re- 272

218 vgl. hierzu auch Gesetzesbegründung (Drs 16/2705), u. a. S. 36

219 § 27 Abs. 1 WTG, § 2 Abs. 3, 4 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG) i. V. m. Nr. 32 Abs. 5 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben, § 2 Abs. 1 und Anlage 3 Nr. 4 des Gesetzes über die Errichtung eines Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin und eines Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin (Landesämtererrichtungsgesetz)

220 §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 ASOG

221 Gegebenenfalls ergeben sich Änderungen durch geänderte Senatsressortzuschnitte in der 18. Legislaturperiode.

222 §§ 9 Abs. 1, 2 Abs. 3 ASOG, §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Landesämtererrichtungsgesetz i. V. m. Abschnitt VI Nrn. 30 und 34 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

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

224 Gesetzesbegründung (Drs 16/2705), u. a. S. 36

gelprüfungen hat die Heimaufsicht in vollstationären Einrichtungen für behinderte und pflegebedürftige Menschen im Abstand von höchstens einem Jahr durchzuführen (§ 17 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 WTG). In den anderen stationären Einrichtungen (Kurzzeitpflegeeinrichtungen, Tagespflegeeinrichtungen, Hospizen etc.) erachtet der Gesetzgeber Regelprüfungen im Abstand von höchstens drei Jahren als ausreichend (§ 17 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 WTG).<sup>225</sup> Anlassbezogene Prüfungen kann die Heimaufsicht in stationären Einrichtungen u. a. dann durchführen, wenn Hinweise auf Mängel vorliegen (§ 17 Abs. 4 WTG).

Regelprüfungen und anlassbezogene Prüfungen können sowohl angemeldet als auch unangemeldet vorgenommen werden (§ 17 Abs. 5 WTG). Die Entscheidung, ob angemeldet oder unangemeldet geprüft wird, trifft die Heimaufsicht nach pflichtgemäßem Ermessen.<sup>226</sup> In der Gesetzesbegründung wird die Bedeutung unangemeldeter Prüfungen hervorgehoben. Hier heißt es: „Ist davon auszugehen, dass in bestimmten Situationen die erwarteten Erkenntnisse im Rahmen einer angemeldeten Prüfung nicht zu gewinnen sind (ob Personal in ausreichender Anzahl vor Ort vorhanden ist, ob die Hygiene-Vorschriften eingehalten werden oder ob ein menschenwürdiger Umgang mit den Bewohnerinnen und Bewohnern sichergestellt ist), kommt als Prüfform eine unangemeldete Prüfung in Betracht. Sie ermöglicht besser einen ungeschönten Einblick in die Verhältnisse der Einrichtung. Der Einrichtungsträger kann sich nicht auf die bevorstehende Prüfung vorbereiten und die als mangelhaft erkannten Verhältnisse verdecken oder beseitigen.“<sup>227</sup>

Der Bundesgesetzgeber verfolgt im Sozialgesetzbuch (SGB) – Elftes Buch (XI) – Soziale Pflegeversicherung (SGB XI) dieselbe Intention. Dort wird in § 114a Abs. 1 SGB XI ausdrücklich geregelt: „Prüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen sind grundsätzlich unangemeldet durchzuführen.“

Trotz dieser gesetzgeberischen Vorgaben macht die Heimaufsicht kaum von ihrem gesetzlich eingeräumten Recht, Prüfungen unangemeldet durchzuführen, Gebrauch. So wurden im Jahr 2015 rd. 90 % der Aufsichtsprüfungen als angemeldete Prüfungen durchgeführt, nur 10 % unangemeldet. Nach dem vom LAGeSo letztmalig veröffentlichten Tätigkeitsbericht der Heimaufsicht für das Jahr 2010 (§ 6 Abs. 5 WTG) lag der Anteil der angemeldeten Prüfungen damals immerhin noch bei 65,2 %.

Mit dieser Prüfungspraxis trägt die Heimaufsicht dem Schutzzweck nach § 1 Satz 1 WTG, „ältere, pflegebedürftige oder behinderte volljährige Menschen in betreuten, gemeinschaftlichen Wohnformen vor Beeinträchtigungen zu schützen“, nicht ausreichend Rechnung. Den in der Gesetzesbegründung angeführten „ungeschönten Eindruck“ kann die Heimaufsicht so nicht gewinnen. Entgegen den gesetzlichen

<sup>225</sup> vgl. hierzu auch Gesetzesbegründung (Drs 16/2705), S. 85

<sup>226</sup> vgl. Gesetzesbegründung (Drs 16/2705), S. 86; vgl. zum Begriff des pflichtgemäßen Ermessens § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz und § 1 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung

<sup>227</sup> Gesetzesbegründung (Drs 16/2705), S. 86

Vorschriften orientiert sich die Ermessensausübung der Heimaufsicht damit nicht maßgeblich am Schutzzweck des WTG.

Anhand der Stichprobenprüfung hat der Rechnungshof zudem festgestellt, dass die Heimaufsicht ihre Prüfungen bei den Einrichtungsträgern vielfach Monate im Voraus anmeldet und dabei bereits die konkreten Prüfungsschwerpunkte benennt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Heimaufsicht bleiben über Jahre für dieselben Einrichtungsträger und ihre Einrichtungen zuständig. Eine Rotation bzw. eine regelmäßige Neuordnung der internen Prüfständigkeiten findet nicht statt. Der Rechnungshof sieht durch diese Kombination (langfristige Anmeldung und über Jahre gleichbleibende Zuständigkeiten) die Gefahr einer Beeinträchtigung der Durchsetzung des Schutzzweckes des WTG. 273

### 10.3 Überbelegung in Tagespflegeeinrichtungen

Tagespflegeeinrichtungen sind teilstationäre Einrichtungen, in denen sich Bewohnerinnen und Bewohner nur tagsüber aufhalten und gepflegt bzw. betreut werden (§ 71 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 SGB XI, § 3 Abs. 2 Satz 3 WTG). Derzeit gibt es in Berlin insgesamt 89 Tagespflegeeinrichtungen (Stand: November 2016). Gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 WTG hat die Heimaufsicht Tagespflegeeinrichtungen regelmäßig im Abstand von höchstens drei Jahren zu prüfen. Sie kann ebenfalls anlassbezogen prüfen, wenn Hinweise auf Mängel vorliegen (§ 17 Abs. 4 WTG). 274

Die Besonderheit bei Pflegeeinrichtungen nach dem SGB XI ist, dass hier nicht nur Prüfungen durch die Heimaufsicht, sondern regelmäßig Qualitätsprüfungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) bzw. den Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherung e. V. (PKV) stattfinden (§ 114 ff. SGB XI). § 117 Abs. 4 Satz 1 SGB XI verpflichtet den MDK und den PKV ausdrücklich, ihre Erkenntnisse aus den Prüfungen unverzüglich den nach heimrechtlichen Vorschriften zuständigen Aufsichtsbehörden mitzuteilen, soweit sie zur Vorbereitung und Durchführung heimaufsichtsrechtlicher Maßnahmen erforderlich sind. Hierzu zählen auch Angaben über die Belegung der Einrichtung (Anzahl der Pflegeplätze und der betreuten Personen, § 117 Abs. 3 Satz 1 SGB XI). Die Angaben über die Belegung sind insbesondere deswegen für die Heimaufsicht von besonderer Bedeutung, weil sie die Prüfung der Einhaltung vertraglich vereinbarter Personalschlüssel gemäß §§ 17 Abs. 1 i. V. m. 11 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 2 und 10 WTG, § 8 WTG-PersV<sup>228</sup> ermöglichen. Für Tagespflegeeinrichtungen gilt ein vertraglich vereinbarter Personalschlüssel von 1 : 4 ohne Pflegestufendifferenzierung<sup>229</sup> (§ 20 Abs. 2 des Rahmenvertrages gemäß § 75 Abs. 1 und 2 SGB XI zur

228 Verordnung über Personalanforderungen an Leistungserbringer in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen nach dem Wohnteilhabegesetz (Wohnteilhabepersonalverordnung – WTG-PersV) vom 16. Mai 2011 (GVBl. S. 230)

229 Vom 1. Januar 2017 an sollen die Pflegestufen durch fünf Pflegegrade ersetzt werden (Zweites Pflegestärkungsgesetz).

teilstationären Pflege – Tages- und Nachtpflege – im Land Berlin mit Wirkung zum 1. Januar 2013).

Der Rechnungshof hat in seine Prüfung auch Vorgänge einbezogen, bei denen die Heimaufsicht seitens der Prüfdienste MDK und PKV über Überbelegungen in Tagespflegeeinrichtungen informiert worden war. Bei solchen Überbelegungen der vereinbarten Betreuungsplätze besteht regelmäßig die Gefahr, dass das Betreuungspersonal nicht entsprechend dem vorgesehenen Personalschlüssel von 1 : 4 erhöht wird und es damit zu einer Unterausstattung an Betreuungspersonal kommen kann. Da der Einrichtungsträger in diesen Fällen keine bedarfsgerechte Pflege mehr gewährleisten kann, muss die Heimaufsicht prüfen, ob sie ordnungsrechtliche Maßnahmen oder Ordnungswidrigkeiten-Verfahren einleiten muss (§ 20 ff. WTG bzw. § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 WTG i. V. m. § 10 Nr. 5 WTG-PersV).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Heimaufsicht die Hinweise der anderen Prüfdienste auf eine Überbelegung nicht zum Anlass genommen hat, unangemeldete anlassbezogene Prüfungen durchzuführen und aufsichtsrechtliche Maßnahmen unverzüglich zu prüfen. In einem exemplarischen Fall hatte der MDK im Januar 2016 festgestellt, dass eine Tagespflegeeinrichtung mit 26 vertraglich vereinbarten Betreuungsplätzen von insgesamt 47 Gästen/Pflegebedürftigen genutzt wird. Für die drei zurückliegenden Monate wurde im Prüfbericht des MDK detailliert die Überschreitung der Platzzahl an einzelnen Wochentagen aufgelistet. Die Heimaufsicht kam trotz der Überbelegung zu dem Ergebnis, dass kein Handlungsbedarf nach dem WTG bestehe. Erst im Juni 2016 wurde die Heimaufsicht aufgrund weiterer Information zum Fall durch die Landesverbände der Pflegekassen entsprechend ihrer gesetzlichen Verpflichtungen tätig.

Die Heimaufsicht hat zum geschilderten Einzelfall eingeräumt, die Hinweise des MDK übersehen zu haben. Man habe zwischenzeitlich auf den Einrichtungsträger einwirken können, das Belegungsmanagement anders zu gestalten, um zeitweilige Überbelegungen zu verhindern. Dessen ungeachtet ist nicht nachvollziehbar, dass die Heimaufsicht trotz konkreter Hinweise anderer Prüfdienste auf eine mögliche Überbelegung nicht reagiert.

#### **10.4 Kontrolle der personellen Ausstattung**

- 275 Der Prüfungsgegenstand von heimaufsichtsrechtlichen Prüfungen in stationären Einrichtungen ist die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten nach dem WTG und den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen durch die Einrichtungsträger (§ 17 Abs. 1 Satz 2 WTG). Die Einrichtungsträger sind u. a. gesetzlich verpflichtet sicherzustellen, dass die „eingesetzten Personen, insbesondere die Pflege- und Betreuungskräfte, für die von ihnen zu leistende Tätigkeit in ausreichender Zahl sowie mit der erforderlichen persönlichen und fachlichen Eignung vorhanden sind“ (§ 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 10 WTG). Die Heimaufsicht darf bei ihren Prüfungen Schwerpunkte

setzen und damit den Prüfungsumfang begrenzen (§ 17 Abs. 1 Satz 3 WTG). Die Gesetzesbegründung benennt als Schwerpunkt der Prüfung ausdrücklich, „ob die vertraglich festgelegten personellen und sächlichen Mittel vorhanden sind und zur Aufgabenerledigung ausreichen (Strukturqualität)“.<sup>230</sup> In § 8 Abs. 2 WTG-PersV wird schließlich die Regelvermutung aufgestellt, dass „von einem ausreichenden Personaleinsatz ... in der Regel auszugehen [sei], wenn Zahl und Eignung der eingesetzten Fach- und Hilfskräfte über die Anforderungen dieser Verordnung hinaus den in den Vereinbarungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch, dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch ... vorgesehenen Regelungen entsprechen“.

Der Gesetzgeber verpflichtet also die Heimaufsicht, bei ihren Prüfungen die zwischen dem Land Berlin und dem Einrichtungsträger vertraglich vereinbarte Personalausstattung als Prüfungsmaßstab heranzuziehen (§§ 17 Abs. 1 i. V. m. 11 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 2 und 10 WTG, § 8 WTG-PersV). Die Personalausstattung wird üblicherweise in Vereinbarungen nach § 75 ff. SGB XII i. V. m. dem Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (BRV) oder in Vereinbarungen nach § 71 ff. SGB XI (Pflegeeinrichtungen) bzw. § 39a SGB V<sup>231</sup> (Hospize) konkret vereinbart.

Der Rückgriff auf die Vereinbarungen nach § 75 SGB XII als Prüfungsmaßstab setzt voraus, dass die Heimaufsicht hieraus das vertraglich vereinbarte Personal-Soll zweifelsfrei und mit angemessenem Verwaltungsaufwand ermitteln kann, um dieses bei ihrer Prüfung mit dem Personal-Ist in der Einrichtung abzugleichen. Die Vereinbarungen, die das Land mit den Einrichtungsträgern schließt, sind als Maßstab für die heimaufsichtsrechtliche Überprüfung der Personalausstattung weitgehend ungeeignet, wie das folgende Beispiel zeigt. Dieses betrifft die vertraglich vereinbarte Personalausstattung in vollstationären Einrichtungen für Menschen mit einer geistigen, körperlichen oder mehrfachen Behinderung (BRV, Anlage 2.3: Leistungsbeschreibung für betreutes Wohnen im Heim vom 9. Februar 2010). In den vergangenen Jahren wurde das Leistungs- und Vergütungssystem für diese Einrichtungen tiefgreifend überarbeitet (Projekt Heime). Ziel der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung war es, die bei vielen stationären Einrichtungen bestehenden gravierenden Unterschiede in den Betreuungszeiten und Vergütungen aufzuheben. Im Ergebnis der Überarbeitung des Leistungs- und Vergütungssystems wurden die Betreuungsbedarfe der behinderten Menschen umfassend neu definiert. Die behinderten Menschen werden nunmehr Leistungsgruppen zugeordnet und ihr jeweiliger Betreuungsbedarf wird in Minuten/Woche abgebildet. Wie viele Minuten Personaleinsatz pro betreuten Menschen vertraglich vorgeschrieben sind, variiert je nachdem welcher Leistungsgruppe der behinderte Mensch entsprechend seinem individuellen Hilfebedarf zugeordnet wurde.

230 Gesetzesbegründung (Drs 16/2705), S. 84

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

### Ansicht 65: Leistungsumfang nach Betreuungsbedarf je betreuter Person und Woche

Leistungsgruppe	1	2	3	4	5	6
Leistungsumfang Minuten/Woche	bis 840	841 bis 960	961 bis 1.080	1.081 bis 1.200	1.201 bis 1.320	ab 1.321

Quelle: Nr. 6.2 der Leistungsbeschreibung (Anlage 2.3 zum BRV)

Zusätzlich sind je nach Einzelfall laut BRV noch Zeitanteile für indirekte Leistungen, Nachtdienste oder besondere individuelle Hilfebedarfe zu berücksichtigen.

- 276 Aus diesen vertraglichen Personal-Soll-Vorgaben kann die Heimaufsicht aber noch kein korrektes Personal-Soll ermitteln. Bis zum Ende einer Übergangszeit (längstens mit Ablauf des Jahres 2020) hat die Heimaufsicht bei der Ermittlung des korrekten vertraglichen Personal-Solls in den betroffenen Einrichtungen eine Anpassungsregelung zu beachten. Deren Inhalt lässt sich zusammengefasst einer Antwort der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung auf eine Schriftliche Anfrage<sup>232</sup> entnehmen. Hierin erläutert die Senatsverwaltung konkret Folgendes: „Die Anpassung der Leistungsminuten wird im Zeitraum 1/2016 bis längstens 12/2020 durchgeführt. Den Einrichtungen, die über den vereinbarten Soll-Leistungszeiten liegen, werden die Ist-Minuten im Regelfall um 5 % pro Jahr abgesenkt, bis die vereinbarten Soll-Minuten erreicht sind (gemäß Beschluss 2/2011 Ziff. 3c). Die gesamte Anpassung wird in längstens fünf Jahren realisiert. Die ‚dabei frei werdenden‘ Leistungs-Minuten der abgebenden Einrichtungen werden parallel an die Einrichtungen verteilt, die unter den vereinbarten Soll-Minuten liegen. Die Einrichtungen, die am Weitersten vom Soll entfernt liegen, erhalten die meisten der frei werdenden Minuten.“<sup>233</sup> Aus Sicht des Rechnungshofs lässt sich auf Grundlage dieser vertraglichen Personal-Soll-Vorgaben eine Kontrolle der personellen Ausstattung nicht bzw. nicht mit angemessenem Verwaltungsaufwand seitens der Heimaufsicht durchführen.

Einzelne Versuche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Heimaufsicht, das vertragliche Personal-Soll selbst zu ermitteln, scheitern regelmäßig. In einem internen Aktenvermerk vom 2. Dezember 2014 kam die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter der Heimaufsicht im Falle der Überprüfung von drei Einrichtungen eines Einrichtungsträgers zu dem Ergebnis: „Da es derzeit keine für die Heimaufsicht überprüfbare Personalberechnungsgrundlage im BE-Bereich [Anm. Verf.: Bereich der Behinderteneinrichtungen] gibt, kann seitens der HA [Anm. Verf.: Heimaufsicht] nicht beurteilt werden, ob das vom Träger errechnete Soll korrekt ist und als Berechnungsgrundlage für die FK-Quote [Anm. Verf.: Fachkraftquote] anwendbar wäre. Mithin kann nicht beurteilt werden, ob in den errechneten Differenzen ein Verstoß gegen die WTG-PersV oder etwaigen Vertragsgrundlagen zu sehen wäre.“

232 Antwort der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 8. Dezember 2015 auf die Schriftliche Anfrage „Weiterentwicklung des Leistungs- und Vergütungssystems für stationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe (Projekt Heime)“ (Drs 17/17406), hier zu Nr. 3

233 Die entsprechende vertragliche Vereinbarung hierzu findet sich im Beschluss 2/2011 der Berliner Vertragskommission Soziales vom 8. März 2011.

Mithin können derzeit keine Mängel festgestellt und somit keine ordnungsrechtlichen Maßnahmen ergriffen werden.“

Die Heimaufsicht des LAGeSo kann also einen Teil der vom Gesetzgeber eingeräumten Befugnisse faktisch gar nicht ausüben. Damit wird die Heimaufsicht bei der Ausübung ihrer Pflichten zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen erheblich beschränkt. Das LAGeSo als nachgeordnete Ordnungsbehörde (§ 2 Abs. 3 ASOG) hätte die fachaufsichtführende Senatsverwaltung offiziell und nachdrücklich in Kenntnis setzen müssen, dass ihr somit nicht nur die ordnungsrechtlich gebotene Prüfung zur Gefahrenabwehr nach §§ 17 Abs. 1 i. V. m. 11 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 2 und 10 WTG, § 8 WTG-PersV im Regelfall unmöglich ist. Das Fehlen geeigneter Prüfungsmaßstäbe hat auch zur Folge, dass die Heimaufsicht keine Ordnungswidrigkeiten-Verfahren einleiten kann wegen des Verstoßes gegen die Pflicht, das vertraglich vorgeschriebene Personal einzusetzen (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 WTG i. V. m. § 10 Nr. 5 WTG-PersV).

Mangels geeigneter vertraglicher Maßstäbe für die heimaufsichtsrechtlichen Prüfungen der Personalausstattung beschränkt sich die Heimaufsicht daher auf die Prüfung der ordnungsrechtlichen Mindeststandards (§ 8 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 WTG-PersV) für die Personalausstattung in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Danach hat der Einrichtungsträger sicherzustellen, dass bei stationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderung „insgesamt mindestens drei Viertel ... der zur Pflege und Betreuung eingesetzten Personen Fachkräfte sind. Die Berechnung der Quote hat anhand der Vollzeitäquivalente zu erfolgen“ (§ 8 Abs. 3 Satz 2 WTG-PersV). Hierbei kontrolliert die Heimaufsicht aber nur schematisch, ob ausreichendes Personal für die Zahl der zu betreuenden Menschen vorhanden ist. Welchen konkreten Betreuungsbedarf diese Menschen haben und welcher Leistungsgruppe sie folglich zugeordnet sind, bleibt dabei unberücksichtigt. 277

## 10.5 Prüfrichtlinien

§ 17 Abs. 14 WTG eröffnet der Heimaufsicht des LAGeSo die rechtliche Befugnis, „im Einvernehmen mit der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung in Prüfrichtlinien Kriterien für die Prüfungen, für das Verfahren zur Durchführung der Prüfungen sowie für die Prüfberichte“ festzulegen. Mit den nach § 17 Abs. 14 WTG ergangenen Prüfrichtlinien vom 26. Juni 2012 hat das LAGeSo solche Kriterien für seine Prüfungen festgelegt. Nach diesen verwaltungsinternen Verwaltungsvorschriften gehört zum „Kerngeschäft der Aufsichtstätigkeit“ u. a. die vordringliche Prüfung der „vorgefundenen Rahmenbedingungen (Strukturqualität)“. Sowohl für den Bereich der Pflege als auch für den Bereich der Eingliederungshilfe wurde jeweils ein spezifischer Fragenkatalog entwickelt. Innerhalb der Fragenkataloge gehört die „Personalausstattung“ zu den Prüfungsschwerpunkten. Für den Prüfbereich Eingliederungshilfe gehören zur Hauptkategorie Personal die Personalausstattung (Kapitel 15), die Dienstplangestaltung (Kapitel 16) sowie Einarbeitung, Fort- und 278

Weiterbildung (Kapitel 17). Den einzelnen nachfolgenden Prüffragen zum Thema Personal ist u. a. die These vorangestellt: „Die personelle Ausstattung muss den rechtlichen Normen entsprechen.“

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Prüffragen der Kategorie Personal im Bereich stationärer Einrichtungen für behinderte Menschen (Prüfbereich Eingliederungshilfe) keinen Bezug nehmen auf die vertraglich vereinbarte Personalausstattung (§ 75 ff. SGB XII). Stattdessen nehmen die internen Prüfrichtlinien lediglich Bezug auf den Personal-Mindeststandard nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 WTG-PersV. Danach ist zu beantworten, ob mindestens drei Viertel der zur Betreuung eingesetzten Personen Fachkräfte sind. Der Maßstab für die Ermittlung dieser Fachkraftquote ist nach den Prüfrichtlinien lediglich eine vom Einrichtungsträger vorzulegende Personalliste, in der das aktuelle Personal-Ist angegeben wird. Zum notwendigen Abgleich des Personal-Ists mit dem vertraglich vorgeschriebenen Personal-Soll verpflichten die internen Prüfrichtlinien die Heimaufsicht nicht. Das heißt, die Heimaufsicht des LAGeSo klammert in ihren eigenen Prüfrichtlinien den Maßstab der §§ 17 Abs. 1 i. V. m. 11 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 2 und 10 WTG, § 8 Abs. 1 und 2 WTG-PersV aus. Damit weichen die internen Verwaltungsvorschriften von den gesetzgeberischen Vorgaben für die Prüfungstätigkeit der Heimaufsicht ab.

## 10.6 Zusammenarbeit nach § 28 WTG

- 279 Gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG hat die Heimaufsicht u. a. mit der/den für Gesundheit bzw. für Soziales zuständige(n) Senatsverwaltung(en) zusammen zu arbeiten. Die genannten Verwaltungen haben gemäß § 28 Abs. 2 WTG die für ihre Zusammenarbeit erforderlichen Daten einschließlich der aus Prüfungen sowie aus Anzeigen und Meldungen gewonnenen Erkenntnisse untereinander auszutauschen.

Einen solchen systematischen, IT-gestützten Datenaustausch zwischen der Heimaufsicht und der für Gesundheit bzw. der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung gibt es nach den Erhebungsergebnissen des Rechnungshofs nicht. Für einen solchen Datenaustausch fehlt es bereits an grundlegenden Voraussetzungen. Zum Beispiel sind die Aktenzeichensystematiken der beteiligten Verwaltungen nicht miteinander kompatibel. Für die Einrichtungen mit einer Vereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII nutzt die für Soziales zuständige Senatsverwaltung eigene Einrichtungskennzeichen. Diese setzen sich aus der Abkürzung für den vertraglichen Leistungstyp, einer Kennzahl für den Einrichtungsträger und einer Kennzahl für die konkrete Einrichtung (Standort) zusammen. Der Heimaufsicht sind diese Einrichtungskennzahlen unbekannt. Sie selbst arbeitet nicht mit Einrichtungskennzahlen. Stattdessen werden die von ihr zu prüfenden Einrichtungen lediglich nach der Adresse der Einrichtung, der Art der Einrichtung und dem Namen des Einrichtungsträgers unterschieden. Die fehlende Vergleichbarkeit der jeweiligen Systeme erschwert den korrekten Austausch der prüfungserheblichen Datensätze. Zudem existiert zwischen dem IT-System der Heimaufsicht und der Einrichtungs- und

Vertragsdatenbank der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung keine Schnittstelle; ein automatisierter bzw. IT-gestützter Datenabgleich auf Basis identischer Einrichtungskennzahlen ist nicht möglich. Die fehlende Möglichkeit auf vertrags- und einrichtungsspezifische Daten zu Prüfungszwecken zurückgreifen zu können, obwohl dies in § 28 Abs. 2 WTG ausdrücklich vorgeschrieben ist, erschwert die Ausübung der gesetzlichen Kontrollbefugnisse der Heimaufsicht erheblich.

Dies hat in Einzelfällen beispielsweise dazu geführt, dass die Heimaufsicht eine stationäre Einrichtung mit unterschiedlichen Wohnbereichen (Häuser) nicht als Einheit geprüft hat, obwohl die vertraglichen Personal-Soll-Vorgaben für alle Wohnbereiche einheitlich in einer einzigen Vereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII geregelt waren. Vielmehr hat sie die Wohnbereiche als verschiedene, voneinander unabhängige Einrichtungen betrachtet und geprüft – ohne Bezug zu den vertraglich vorgesehenen Vorgaben zum Betreuungspersonal und zu den Leitungskräften.

### **10.7 Arbeitsgemeinschaft nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG und Tätigkeitsbericht**

Die Heimaufsicht arbeitet nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG bei betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen für „Bewohnerinnen und Bewohner sowie Nutzerinnen und Nutzer mit geistiger, körperlicher oder mehrfacher Behinderung sowie mit seelischer Behinderung mit der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung, der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung und der für Gesundheit zuständigen Behörde des jeweiligen Bezirksamtes im Hinblick auf ihre Aufgaben nach § 13 Absatz 2 Nummer 7 des Gesundheitsdienst-Gesetzes zusammen, indem gegenseitig Informationen ausgetauscht werden, die verschiedenen Prüfverfahren und -tätigkeiten abgestimmt und koordiniert sowie gemeinsame Absprachen über Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zur Abstellung von Mängeln getroffen werden“. Das WTG verpflichtet die Heimaufsicht, für die beschriebene Zusammenarbeit zwei Arbeitsgemeinschaften zu schaffen: eine für den Bereich Pflege und eine weitere für den Bereich Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§ 28 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 WTG). Soweit die in § 28 Abs. 1 WTG genannten Beteiligten zum Land Berlin gehören, sind sie zur Teilnahme an den Arbeitsgemeinschaften verpflichtet (§ 28 Abs. 4 Satz 2 WTG). Die Landesverbände der Pflegekassen, der MDK und der PKV werden in § 117 Abs. 1 Satz 3 SGB XI ebenfalls ausdrücklich zur Teilnahme in den heimrechtlichen Arbeitsgemeinschaften verpflichtet. Die Arbeitsgemeinschaften haben also einen hohen, allgemein anerkannten Stellenwert. In der Gesetzesbegründung zum WTG wird daher klargestellt, dass bei der Schaffung der Arbeitsgemeinschaften kein Entscheidungsspielraum bestehe und die Bildung der Arbeitsgemeinschaft auch nicht nur nach Bedarf erfolge. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft solle der Qualitätssicherung und dem Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner von betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen dienen. Weiterhin soll gleichzeitig „durch eine verbesserte Kommu-

280

nikation das Verwaltungshandeln effizienter und unbürokratischer werden“.<sup>234</sup> Im Bereich Pflege existiert die Arbeitsgemeinschaft nach § 28 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 Nr. 1 WTG.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Heimaufsicht keine Arbeitsgemeinschaft für den Bereich Eingliederungshilfe gebildet hat. Damit hat die Heimaufsicht gegen die gesetzliche Regelung des § 28 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 WTG verstoßen.

- 281 Die Heimaufsicht hat jährlich einen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen (§ 6 Abs. 5 WTG). Seit dem Tätigkeitsbericht 2010 hat sie dies unterlassen.

### **10.8 Stellungnahme des LAGeSo und der fachaufsichtführenden Senatsverwaltung**

- 282 Die Heimaufsicht des LAGeSo hat gemeinsam mit den Senatsverwaltungen für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung (Fachaufsicht) bzw. für Integration, Arbeit und Soziales (Fachbereich Referat II B) zu den Beanstandungen des Rechnungshofs Stellung genommen.

Zur Feststellung eines systematischen Kontrolldefizits in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe aufgrund fehlender Prüfmaßstäbe vertreten die für Soziales zuständige Senatsverwaltung einerseits und die Heimaufsicht andererseits unterschiedliche Standpunkte. Nach Auffassung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung „ließe sich die Personalvorhaltung durchaus ohne ausufernden Zeitaufwand ermitteln“. Die Heimaufsicht vertritt dagegen die Auffassung, dass die von der Senatsverwaltung „aufgezeigten Berechnungswege sie nicht in die Lage versetzen würden, das vertraglich vereinbarte Personal-Soll in stationären Einrichtungen für behinderte Menschen ermitteln zu können.“ Eine Lösung des Problems könne auch nicht durch die Prüfrichtlinien erfolgen. Jedoch wäre eine Anpassung der Prüfrichtlinien nach Änderung oder Ergänzung vertraglicher Regelungen nach dem SGB XII vorstellbar.

Die Heimaufsicht hat in ihrer Stellungnahme die Absicht erklärt, in Abstimmung mit der Fachaufsicht die Bildung der Arbeitsgemeinschaft nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG im 1. Halbjahr 2017 zu initiieren. Hier sollten die beteiligten Verwaltungen die offenen Fragen und teilweise divergierenden Auffassungen klären. Weiterhin sei beabsichtigt, in Abstimmung mit der Fachaufsicht im 1. Halbjahr 2017 einen Tätigkeitsbericht der Heimaufsicht für das Jahr 2016 zu erstellen.

Bis auf den geschilderten Einzelfall weist die Heimaufsicht Versäumnisse bei der Prüfung möglicher Überbelegungen in Tagespflegeeinrichtungen zurück. Die Heimaufsicht hat zugesagt, künftig grundsätzlich allen in MDK/PKV-Prüfberichten enthaltenen Hinweisen zu Überbelegungen nachzugehen.

<sup>234</sup> vgl. Gesetzesbegründung (Drs 16/2705), S. 103 f.

Im Hinblick auf den beanstandeten hohen Anteil angemeldeter Prüfungen wird darauf hingewiesen, dass das Gesetz beide Möglichkeiten – also angemeldete und unangemeldete Prüfungen – gleichberechtigt nebeneinander vorsehe. Weiter heißt es: „Ein entsprechender politischer Druck, der undifferenziert zu mehr unangemeldeten Prüfungen drängt, hat schon bisher die Fachaufsicht bei der Senatsverwaltung für Soziales nicht davon überzeugen können, ihre Rechtsmeinung aufzugeben.“ Heimaufsicht und Senatsverwaltung hielten weiter „an einem sinnvollen Nebeneinander von angemeldeten und unangemeldeten Prüfungen fest“. Die Argumentation von Heimaufsicht und Senatsverwaltung überzeugt nicht. Ein „sinnvolles Nebeneinander“ der beiden Prüfungsarten ausgerichtet am Schutzzweck des Gesetzes ist angesichts eines Anteils angemeldeter Prüfungen von rd. 90 % aus Sicht des Rechnungshofs nicht gewährleistet.

## 10.9 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet die zahlreichen Verstöße der Heimaufsicht gegen die Vorschriften des WTG und der WTG-PersV. Insbesondere wird das systemische Kontrolldefizit bei der personellen Ausstattung in stationären Einrichtungen für behinderte Menschen beanstandet. Die Heimaufsicht führt kaum noch unangemeldete Prüfungen durch. Sie geht Hinweisen anderer Prüfdienste nur zögerlich nach. Weder die gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsgemeinschaft für den Bereich Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurde gebildet noch wurde der notwendige Datenaustausch zwischen der Heimaufsicht und den anderen beteiligten Verwaltungen sichergestellt. Ein Tätigkeitsbericht wurde für das Jahr 2010 zum letzten Mal veröffentlicht. 283

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Heimaufsicht des LAGeSo ihr Verwaltungshandeln an den gesetzlichen Vorgaben ausrichtet und hierzu insbesondere** 284

- unangemeldete Prüfungen durchführt,
- Hinweisen auf Überbelegungen in Tagespflegeeinrichtungen nachgeht,
- handhabbare Prüfmaßstäbe festlegt und die personelle Ausstattung regelmäßig kontrolliert,
- ordnungsgemäße Prüfrichtlinien erlässt,
- gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG insbesondere mit den zuständigen Senatsverwaltungen zusammenarbeitet,
- die Arbeitsgemeinschaft gemäß § 28 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 WTG bildet und
- jährlich einen Tätigkeitsbericht veröffentlicht.

## 11 Über Jahre mangelhafte Förderung der Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz

*Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat ihre Aufgaben nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz bei der Förderung der Beratungsstellen und Sicherstellung der Beratungen nur unzureichend wahrgenommen. Sie hat die über Jahre angekündigten rechtlichen Regelungen im Land Berlin nicht initiiert. Auch den tatsächlichen Bedarf an Stellen für Beraterinnen und Berater hat sie vor der Bewilligung von Zuwendungsmitteln nicht ermittelt.*

### 11.1 Einleitung

- 285 Gemäß §§ 3 und 8 Schwangerschaftskonfliktgesetz<sup>235</sup> (SchKG) haben die Länder für die Beratungen nach den §§ 2, 5 und 6 SchKG ein ausreichendes bzw. ausreichend plurales Angebot wohnortnaher Beratungsstellen sicherzustellen. Nach § 4 Abs. 1 SchKG haben sie dafür Sorge zu tragen, dass den Beratungsstellen nach den §§ 3 und 8 für je 40.000 Einwohner mindestens eine Beraterin oder ein Berater vollzeitbeschäftigt oder eine entsprechende Zahl von Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung steht. Die zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes nach den §§ 3 und 8 erforderlichen Beratungsstellen haben Anspruch auf eine angemessene öffentliche Förderung der Personal- und Sachkosten (§ 4 Abs. 3 SchKG). Näheres ist durch Landesrecht zu regeln (§ 4 Abs. 4 SchKG).

Zuständig für die gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben für die Grundsatzfragen der Familienplanungsberatung, Schwangerschaftskonfliktberatung und des Schwangerschaftsabbruchs sowie für die Förderung von Beratungsstellen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt VI Nr. 15 der Geschäftsverteilung des Senats<sup>236</sup>) ist die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung. Diese hat die Beratungsstellen nach dem SchKG in den Jahren 2012 und 2013 mit jährlich insgesamt 2,9 Mio. € durch Zuwendungen gefördert. Im Haushaltsplan 2016/2017 sind hierfür 3,6 bzw. 3,7 Mio. € vorgesehen.

- 286 Der Rechnungshof hat die Zuwendungen an Beratungsstellen nach dem SchKG für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 stichprobenweise geprüft. Schwerpunktmäßig hat er dabei die Umsetzung der bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zur Präzisierung der Förderkriterien für die Förderung der Beratungsstellen durch die Senatsverwaltung, das Verfahren zur Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs an Beratungsstellen im Land Berlin sowie die Einhaltung des Zuwendungsverfahrens gemäß §§ 23, 44 LHO geprüft.

235 Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten (Schwangerschaftskonfliktgesetz – SchKG)

236 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

## 11.2 Rechtliche Regelung der Auswahlkriterien für die Förderung der Beratungsstellen im Land Berlin

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil<sup>237</sup> vom 15. Juli 2004 verdeutlicht, dass das SchKG die Länder nicht verpflichtete, eine Förderung der Beratungsstellen über den im SchKG hinausgehenden Mindestbedarf (T 285) vorzunehmen. Allerdings hätten die Behörden der Länder selbst nicht das Recht, „Auswahlkriterien aufzustellen und einzelne Anbieter von der Förderung auszuschließen“. Es sei Aufgabe des Landesgesetzgebers, hierzu Näheres zu regeln.<sup>238</sup> Bei fehlender landesgesetzlicher Regelung „muss das Land gegebenenfalls auch für ein den Versorgungsschlüssel überschreitendes Beratungsangebot eintreten, denn § 4 Abs. 1 Satz 1 SchKG bezeichnet die Bereitstellung von einer Vollzeitkraft für 40.000 Einwohner ausdrücklich als Mindestausstattung“.

287

Bereits mit Schreiben vom 23. Juni und 15. Oktober 2004 hatte die Senatsverwaltung dem Rechnungshof mitgeteilt, dass sich der Entwurf von „Richtlinien zur Förderung von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen“ in der hausinternen Mitzeichnung befinde. Ebenso informierte sie mit Schreiben vom 22. Januar 2006 darüber, dass als Konsequenz zum genannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nunmehr sowohl eine Novellierung des Schwangerenberatungsstellengesetzes (SchwBG)<sup>239</sup> als auch eine Rechtsverordnung zur Ausführung der Förderkriterien geplant sei. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die beabsichtigte Novellierung des SchwBG jedoch bisher nicht erfolgt ist. Regelungen zur Förderung der Beratungsstellen nach dem SchKG sowie die Novellierung des SchwBG im Land Berlin stehen damit weiterhin aus.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die seit mehr als einem Jahrzehnt angekündigten Regelungen zur Förderung der Beratungsstellen im Land Berlin noch immer nicht initiiert hat.

## 11.3 Überprüfung des Bedarfs an Beratungsstellen

Zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes wohnortnaher pluraler Beratungsstellen gibt § 4 Abs. 1 Satz 1 SchKG den Ländern konkret vor, dass für je 40.000 Einwohner mindestens eine Beraterin oder ein Berater vollzeitbeschäftigt oder eine entsprechende Zahl von Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung stehen müssen. Von diesem Schlüssel soll dann abgewichen werden, wenn die Tätigkeit der Beratungsstellen mit dem vorgesehenen Personal auf Dauer nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden kann (§ 4 Abs. 1 Satz 2 SchKG).

288

237 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. Juli 2004 – 3 C 48.03 –, BVerwGE 121, 270-283

238 Im Urteil wird in diesem Zusammenhang auf § 4 Abs. 3 SchKG verwiesen. Das Gesetz wurde zwischenzeitlich geändert, sodass der Regelungsinhalt von § 4 Abs. 3 SchKG nunmehr in § 4 Abs. 4 SchKG normiert ist.

239 Gesetz zur Regelung des Verfahrens zur Anerkennung von Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz und zur Meldung von Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen (Schwangerenberatungsstellengesetz – SchwBG)

Beratungen nach dem SchKG werden im Land Berlin derzeit durch konfessionelle und nichtkonfessionelle Beratungsstellen, Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung im öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) sowie von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten angeboten und durchgeführt. Die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen haben der Senatsverwaltung vierteljährlich Auskunft über die von ihnen durchgeführten Beratungen zu geben und Jahresberichte vorzulegen (§ 9 Abs. 1 und 2 SchwBG). Im Rahmen des Nachweises der Verwendung legen die Zuwendungsempfänger darüber hinaus für alle Beratungsstellen Sachberichte (Nr. 10.2 AV § 44 LHO) vor, denen statistische Angaben zu den Beratungen entnommen werden können.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die gemäß § 4 Abs. 1 SchKG erforderliche Mindestanzahl an Stellen für Beraterinnen und Berater im Land Berlin durch die Senatsverwaltung jeweils auf der Grundlage der zur Zeit der Berechnung verfügbaren Daten über die Einwohnerzahl Berlins ermittelt wird. Allerdings erfolgt die Berechnung des tatsächlichen Bedarfs in der Regel nicht jährlich. Auch die Erfassung der im ÖGD zur Verfügung stehenden Beraterstellen wird nicht jährlich vorgenommen. Die Senatsverwaltung hat daher erst bei einer im Jahr 2013 durchgeführten Erhebung festgestellt, dass anstelle der von ihr seit dem Jahr 2007 ohne Überprüfung fortgeschriebenen Zahl von 39 Beraterstellen im ÖGD im Jahr 2013 tatsächlich nur 32,7 Stellen vorhanden waren. Die von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten (laut Angaben des Fachbereichs rd. 100) erbrachten Beratungen werden in die Berechnung der mindestens vorzuhaltenden Beraterstellen nicht mit einbezogen. Im Übrigen ist nicht erkennbar, dass die Senatsverwaltung die genannten Angaben und Jahresberichte mit zur Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs an Beraterstellen im Land Berlin herangezogen hatte. Auch die vorliegenden Sachberichte sind hierfür nicht erkennbar ausgewertet worden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich die Senatsverwaltung bis zur Prüfung durch den Rechnungshof im Regelfall vor der Bewilligung der Zuwendungen für die Beratungsstellen weder eine Übersicht über die im Land Berlin nach § 4 Abs. 1 SchKG jeweils aktuell mindestens vorzuhaltende Anzahl an Beraterinnen und Beratern verschafft noch ermittelt hat, wie viele Beratungskräfte insgesamt – insbesondere im ÖGD und als Ärztinnen und Ärzte – tatsächlich bereits vorhanden sind. Überdies hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung anhand der von den Trägern bzw. Zuwendungsempfängern eingereichten (Berichts-)Unterlagen und Sachberichte nicht regelmäßig überprüft hat, inwieweit der aus den Einwohnerdaten errechnete Bedarf an Beraterstellen mit dem aus den vorgenannten Unterlagen festzustellenden tatsächlichen Angebot an Beraterstellen übereinstimmt und der bundesgesetzlich vorgegebene Sicherstellungsauftrag damit erfüllt wird.

Der Rechnungshof hat von der Senatsverwaltung verlangt, künftig vor der Bewilligung von Zuwendungsmitteln eine aktenkundig nachvollziehbare Berechnung des Soll- und Istbestandes an Beraterstellen vorzunehmen. Er hat darüber hinaus ge-

fordert, dass sie die für die Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen vorliegenden (Berichts-)Unterlagen und die Sachberichte aller Beratungsstellen auswertet und regelmäßig zur Ermittlung des tatsächlich erforderlichen Bedarfs an Beraterstellen heranzieht.

#### **11.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung**

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs mehrmals im Zeitraum September bis November 2016 Stellung genommen. 289

Sie hat insbesondere mangelnde personelle Ressourcen für die (weitere) Bearbeitung des Gesetzesvorhabens angeführt. Abschließend hat sie angegeben, nun mit den Vorbereitungen zur Novellierung des SchwBG und mit der Schaffung gesetzlicher Regelungen zur Förderung der Beratungsstellen begonnen zu haben. Ein Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelungen werde von ihr zum 1. Januar 2018 angestrebt.

Die Senatsverwaltung hat mit Schreiben vom 15. September 2016 angeführt, die Bedarfsplanung auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 SchKG vorzunehmen. Der Schlüssel an Beratungsfachkräften werde jeweils entsprechend der aktuellen Einwohnerzahlen Berlins ermittelt und den Bewilligungsverfahren zugrunde gelegt. Einzig für den ÖGD-Bereich hat sie angegeben, den Bedarf an Beratungsfachkräften „in größeren Abständen“ abgefragt zu haben. Angabegemäß werde die vorhandene personelle Ausstattung bei den Beratungsstellen nach Bedarfsprüfung zur Verfügung gestellt bzw. bei der nächsten Haushaltsaufstellung berücksichtigt. Als wichtigen „Indikator“ sehe sie hierbei die Wartezeiten für Beratungstermine an. Für den letzten Doppelhaushalt habe die Senatsverwaltung ihren Angaben zufolge eine genaue Finanzplanung aufgrund der Bedarfslage erstellt. Dabei sei eine deutliche Aufstockung des Titels vorgenommen worden, um den gesetzlich festgeschriebenen Stellenschlüssel (wieder) zu erfüllen. Zukünftig wolle sie auch die Qualität der Jahresberichte der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen verbessern, um sie stärker bei der Bedarfsplanung berücksichtigen zu können.

Mit Schreiben vom 30. November 2016 hat die Senatsverwaltung weiter angegeben, aktenkundig nachvollziehbare Berechnungen des Soll- und Istbestandes an Beratungsstellen künftig vornehmen zu wollen. Hierzu solle ein umfassendes Konzept zur Kontrolle und Steuerung der Beratungstätigkeit im Land Berlin erarbeitet werden. Vom 1. Dezember 2016 an stehe hierfür eine neue Mitarbeiterin auf einer dafür geschaffenen Stelle zur Verfügung. Von der Senatsverwaltung werde angestrebt, den Beratungsstellen die entsprechend erarbeiteten Dokumente zu Beginn des Haushaltsjahres 2018 zur Verfügung zu stellen.

- 290** Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Gesetzliche Regelungen werden von der Senatsverwaltung bereits seit mehr als einem Jahrzehnt „angestrebt“ (T 287), ohne dass sie diese initiiert hat. Im Rahmen der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben – Sicherstellung eines ausreichenden bzw. ausreichend pluralen Angebotes wohnortnaher Beratungsstellen gemäß §§ 3 und 8 SchKG – hat die Senatsverwaltung ihre gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen und die rechtlichen Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz zu schaffen (§ 7 Abs. 1 LHO). Der Hinweis auf fehlendes Personal entbindet die Senatsverwaltung nicht von einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung Bedarfsprüfungen bis zum Abschluss seiner Erhebungen (Oktober 2015) tatsächlich nicht vorgenommen hatte. Belegende Unterlagen (z. B. Vermerke und dokumentierte Auswertungen aus den Vorgängen der beanstandeten und nachfolgenden Jahre) hat die Senatsverwaltung hierzu aber auch nachträglich nicht vorgelegt. Die Einlassung der Senatsverwaltung zur Aufstellung des letzten Doppelhaushalts bestätigt, dass sie die Bedarfslage nicht regelmäßig geprüft und zumindest bis zur Anmeldung des Doppelhaushalts 2016/2017 erneut keine ausreichende Kenntnis über die jährlich aktuelle Bedarfslage hatte. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Jahresberichte der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und die Sachberichte der Zuwendungsempfänger bis zu seiner Prüfung nicht zur Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs an Stellen für Beraterinnen und Berater im Land Berlin herangezogen hatte. Die Senatsverwaltung hat sich bei der Bedarfsplanung vielmehr an dem Bedarf orientiert, den die Zuwendungsempfänger beantragt haben. An den Beanstandungen des Verwaltungshandelns bei der Überprüfung des Bedarfs an Beratungsstellen (T 288) ändert ein für das Jahr 2018 in Aussicht gestelltes Konzept nichts.

- 291** Außerdem hat die Senatsverwaltung im Schreiben vom 15. September 2016 angegeben, die niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte bei der Bedarfsberechnung weiterhin nicht zu berücksichtigen, da die Schwangerenberatung nach dem SchKG nur einen sehr kleinen Bruchteil der ärztlichen Tätigkeiten ausmache. Im Widerspruch hierzu hat sie allerdings ausgeführt, dass es bei Einberechnung der Ärztinnen und Ärzte zu Kürzungen bei dem bestehenden Angebot an Beratungsstellen kommen würde. Die von den Ärztinnen und Ärzten insgesamt erbrachten Beratungsleistungen haben demzufolge keinen so geringen Umfang, dass er im Verhältnis zu den übrigen Beratungsleistungen im Land Berlin vernachlässigt werden könnte. Sie sollten deshalb bei der Ermittlung des Bedarfs an Stellen für Beraterinnen und Berater mit berücksichtigt werden.



## 11.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung über Jahre 292

- keine Regelungen zur Förderung der Beratungsstellen im Land Berlin initiiert und
- jeweils vor der Bewilligung der Zuwendungen für die Beratungsstellen keine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung vorgenommen hat.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung für Beratungen nach dem SchKG im Land Berlin**

- **ihren gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben nachkommt und unverzüglich rechtliche Regelungen zur Förderung der Beratungsstellen initiiert sowie**
- **den tatsächlichen Bedarf an Stellen für Beraterinnen und Berater jeweils vor der Bewilligung von Zuwendungsmitteln aktenkundig nachvollziehbar anhand des Soll- und Istbestandes ermittelt.**

## Bildung, Jugend und Familie

### 12 **Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt in Millionenhöhe bei den Kostenerstattungen an Träger der freien Jugendhilfe für die ergänzende Förderung und Betreuung an Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft**

*Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat in den Jahren 2012 bis 2016 Trägern der freien Jugendhilfe für Leistungen der ergänzenden Förderung und Betreuung an öffentlichen Grundschulen entgegen den rechtlichen Vorgaben überhöhte Personalkostenzuschläge für koordinierende Tätigkeiten gezahlt. Sie hat dadurch in diesem Zeitraum ungerechtfertigte Ausgaben von mehr als 14 Mio. € geleistet. Der Rechtsverstoß setzt sich auch nach neuen Vereinbarungen der Senatsverwaltung mit Trägern der freien Jugendhilfe fort.*

#### 12.1 Einleitung

- 293 Die ergänzende Förderung und Betreuung von Schülerinnen und Schülern der Jahrgangsstufen 1 bis 6 wird in Berlin nach § 19 Abs. 6 Schulgesetz (SchulG) als schulisches Angebot der zuständigen Schulbehörde durch die öffentliche Schule oder durch die Bereitstellung von Plätzen bei Trägern der freien Jugendhilfe, die mit Schulen kooperieren, erbracht. Sie ist Bestandteil des Konzepts der Ganztagsgrundschule, bei dem sich Unterricht und ergänzende Förderung und Betreuung eng verzahnen. Die Bedarfsfeststellung für die ergänzende Förderung und Betreuung erfolgt durch das örtlich zuständige Jugendamt. Die ergänzende Förderung und Betreuung ist in verschiedenen Modulen, vor oder nach dem Unterricht, möglich. So kann, unter Einbeziehung der Unterrichtszeiten, eine ganztägige Betreuung sichergestellt werden. Träger der freien Jugendhilfe, die eine ergänzende Förderung und Betreuung in Kooperation mit einer öffentlichen Schule durchführen, erhalten eine Kostenerstattung für Personal- und Sachkosten durch das Land Berlin unter Berücksichtigung der Kostenbeteiligung der Eltern. Die Zahlungen erfolgten monatsweise je betreutem Kind über ein zentrales IT-Verfahren der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung.
- 294 Alle Berliner Grundschulen sind Ganztagsgrundschulen. Sie gliedern sich in Ganztagsgrundschulen in offener Form und in gebundener Form. **Ganztagsgrundschulen in offener Form** (OGB) gewährleisten verlässliche Öffnungszeiten von 07:30 bis 13:30 Uhr mit bedarfsabhängiger ergänzender Förderung und Betreuung über diesen Zeitraum hinaus (06:00 bis 07:30 Uhr, 13:30 bis 16:00 Uhr und 16:00 bis 18:00 Uhr). Ganztagsgrundschulen in gebundener Form (GGB) gewährleisten verlässliche Öffnungszeiten von 07:30 bis 16:00 Uhr, wobei über diese Zeiträume hinaus – bedarfsabhängig – ebenfalls ergänzende Förderung und Betreuung



angeboten wird. Nach Daten der zuständigen Senatsverwaltung gibt es in Berlin 374 öffentliche Grundschulen<sup>240</sup>, wobei über 80 % als offene Ganztagschulen geführt werden. Die Beanstandungen des Rechnungshofs beziehen sich nur auf diesen zuletzt genannten Schultyp.

## 12.2 Rechtslage

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung wurde im Schulgesetz<sup>241</sup> ermächtigt, das Nähere zur Ausgestaltung der ergänzenden Förderung und Betreuung durch Rechtsverordnung zu regeln. Dazu ist die Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung (SchüFöVO)<sup>242</sup> erlassen worden. 295

Die SchüFöVO enthält Regelungen zur Ausstattung und Berechnung erforderlichen Fachpersonals für die ergänzende Förderung und Betreuung der Schulkinder<sup>243</sup>, sowohl durch öffentliches Personal als auch durch Personal von freien Trägern der Jugendhilfe. Nach § 11 Abs. 2 Satz 3 SchüFöVO dürfen die den Trägern der freien Jugendhilfe zu erstattenden Kosten diejenigen Kosten nicht übersteigen, die dem Land Berlin bei vergleichbaren Leistungen durch eigenes Personal entstehen. Nach § 22 Abs. 1 SchüFöVO erhöht sich der errechnete Personalbedarf bei einem Umfang von mindestens vier Stellen für Erzieherinnen und Erzieher um eine weitere Stelle für eine sog. koordinierende Fachkraft. Je Schule wird hierfür ein Personalzuschlag von **höchstens einer Vollzeitstelle** gewährt.<sup>244</sup> Träger der freien Jugendhilfe erhalten für koordinierende Tätigkeiten mit den monatlichen Kostenerstattungen je Schulkind einen sog. Leitungsanteil, der insgesamt ebenfalls höchstens einer Vollzeitstelle je Schule entsprechen darf.<sup>245</sup>

Die SchüFöVO ermächtigt die für Bildung zuständige Senatsverwaltung, mit Trägern der freien Jugendhilfe, die mit einer öffentlichen Schule kooperieren, berlinweite Rahmenvereinbarungen abzuschließen.<sup>246</sup>

Die Schulrahmenvereinbarung (SchulRV), die zwischen den Verbänden freier Träger und dem Land Berlin, vertreten durch die für Bildung zuständige Senatsverwaltung, geschlossen wurde, bildet die Grundlage für die Finanzierung der Leistungen der freien Träger mit öffentlichen Mitteln. Die erste SchulRV nach Erlass der SchüFöVO trat mit Wirkung zum 1. Januar 2012 in Kraft. Mit Wirkung zum 1. Januar 2015 und 1. August 2016 sind geänderte Fassungen vereinbart worden. 296

240 <http://www.berlin.de/sen/bildung/schule/ganztaegiges-lernen/ganztagsschulen/>  
Stand: 16. September 2016

241 vgl. § 19 Abs. 7 SchulG

242 Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung (SchüFöVO), in Kraft ab 9. November 2011, neu gefasst durch Verordnung vom 7. November 2014 (GVBl. S. 400)

243 vgl. §§ 18 bis 21 SchüFöVO

244 vgl. § 22 Abs. 2 SchüFöVO

245 vgl. § 22 Abs. 3 SchüFöVO

246 vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1 SchüFöVO

### 12.3 Vergütung der Träger der freien Jugendhilfe und finanzielle Auswirkungen für den Landeshaushalt

- 297 Jeder Grundschule steht für die ergänzende Förderung und Betreuung **maximal eine Vollzeitstelle** für koordinierende Tätigkeiten zu. Die Höhe der Kostenerstattung für die Träger der freien Jugendhilfe ergibt sich aus den Kostenblättern, die Teil der SchulRV sind. In den Kostenblättern für die ergänzende Förderung und Betreuung sind Erstattungsbeträge für koordinierende Tätigkeiten der Träger der freien Jugendhilfe (Leitungszuschläge) je Betreuungsvertrag/Kind vereinbart worden. Dabei sind weder in den vereinbarten Fassungen der SchulRV ab 1. Januar 2012 bis 31. Juli 2016 noch in den zugehörigen Kostenblättern die Leitungsanteile auf maximal eine Vollzeitstelle für koordinierende Tätigkeiten begrenzt worden.
- 298 Der Rechnungshof hat geprüft, in welcher finanziellen Größenordnung die für Bildung zuständige Senatsverwaltung Zahlungen über den Betrag für eine Vollzeitstelle hinaus geleistet hat. Grundlage für die Prüfung durch den Rechnungshof bildeten die ab 1. März 2015 gültigen Kostenblätter. Als Basiswert für jährliche Personalkosten einer koordinierenden Fachkraft waren 53.932,06 € für eine Vollzeitstelle je Schule vereinbart worden.<sup>247</sup>

Nach Unterlagen der Senatsverwaltung gab es in Berlin im Schuljahr 2014/2015 106 Grundschulen, die im offenen Ganztagsbetrieb organisiert waren und mit Trägern der freien Jugendhilfe kooperierten. Für diese Grundschulen hat die Senatsverwaltung Daten über die Anzahl der für jede Grundschule in den Monaten August 2014 bis Juli 2015 finanzierten Betreuungsverträge bereitgestellt. Der Rechnungshof hat auf der Grundlage dieser Daten errechnet, dass die Senatsverwaltung über das zentrale IT-Verfahren allein für das Schuljahr 2014/2015 **etwa 3,7 Mio. €** zu viel für Leitungszuschläge an Träger der freien Jugendhilfe gezahlt hat. Nach den Daten der Senatsverwaltung sind für das Schuljahr 2014/2015 ungefähr 9 Mio. € an Leitungszuschlägen gezahlt worden. Nach den Vorgaben der SchüFöVO hätten den Trägern der freien Jugendhilfe lediglich ca. 5,3 Mio. € zugestanden.

Übertragen auf die vier Schuljahre seit Inkrafttreten der SchüFöVO (2012/2013, 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016) bedeutet dies rechtswidrige Zahlungen von **etwa 14,8 Mio. €**.

- 299 Die Senatsverwaltung hat den rechtlichen Rahmen, dass die zu erstattenden Kosten der Träger der freien Jugendhilfe diejenigen Kosten nicht übersteigen dürfen, die dem Land Berlin bei vergleichbaren Leistungen durch eigenes Personal entstehen, missachtet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

<sup>247</sup> vgl. Kostenblätter ab 1. März 2015



## 12.4 Personalmanagementpauschale

Zum 1. August 2016 ist die SchulRV neu vereinbart worden. Für Schulen, die im offenen Ganztagsbetrieb organisiert sind, hat die Senatsverwaltung in § 9 Abs. 4 SchulRV vereinbart, dass die Personalzuschläge für Leitungstätigkeiten auf eine Vollzeitstelle begrenzt werden. Dies entspricht nunmehr der geltenden Rechtslage. Ergänzend hat die Senatsverwaltung allerdings **zusätzlich eine „Personalmanagementpauschale“** pro Kind neu eingeführt. Für Schulen, die im gebundenen Ganztagsbetrieb organisiert sind, wird nach § 9 Abs. 7 SchulRV weiterhin eine Stelle für eine koordinierende Fachkraft pro Schule finanziert. Allerdings hat die Senatsverwaltung auch für diese Schulen vom 1. August 2016 an zusätzlich eine Personalmanagementpauschale, hier in Höhe einer halben Stelle für eine koordinierende Fachkraft, vereinbart. Alle Schulen, die die ergänzende Förderung und Betreuung mit öffentlichem Personal durchführen, erhalten weiterhin unverändert lediglich maximal eine Vollzeitstelle für koordinierende Tätigkeiten. 300

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch die vom 1. August 2016 an gültige SchulRV die unverändert geltende Rechtslage in Bezug auf die §§ 11 Abs. 2 und 22 SchüFöVO weiterhin nicht korrekt umgesetzt wird. Träger der freien Jugendhilfe erhalten für koordinierende Tätigkeiten infolge der neu vereinbarten Personalmanagementpauschale Personalkostenzuschläge, die eine Vollzeitstelle je Schule überschreiten. Für die neu eingeführte Personalmanagementpauschale findet sich darüber hinaus in der SchüFöVO keine rechtliche Grundlage. 301

## 12.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat die ungerechtfertigten Ausgaben zulasten des Landes Berlin auf Basis der Fassungen der SchulRV bis 31. Juli 2016 grundsätzlich eingeräumt. Sie hat die Ausgaben mit der „historischen Entstehung der Kostenblätter für den OGB“ ab dem Jahr 2005 und der „tradierte[n] Finanzierungslogik“, die in der ab 2012 in Kraft getretenen SchüFöVO nicht abgebildet worden sei, gerechtfertigt. In der SchüFöVO sei eine der Verwaltungsvorschrift für die Zumessung für das weitere pädagogische Personal folgende rechtliche Grundlage verortet worden. 302

Nach Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe sei die SchulRV überarbeitet worden. Die in § 22 Abs. 2 und 3 SchüFöVO rechtlich verankerte Grenze in Höhe einer Stelle für den Koordinierungszuschlag sei seit dem 1. August 2016 auch in § 9 Abs. 4 SchulRV adäquat abgebildet worden. Mit der neu eingeführten Personalmanagementpauschale werde inhaltlich ein Aufgabenbereich der Träger der freien Jugendhilfe umfasst, den im Bereich der ergänzenden Förderung und Betreuung durch öffentliches Personal die Schulleiterin/der Schulleiter im Kontext ihrer/seiner Dienstaufsicht wahrnehme. Während die koordinierende Fachkraft pädagogische fachliche Aufgaben habe, übernehme die Schulleiterin bzw. der

Schulleiter und analog dazu der Träger der freien Jugendhilfe alle mit arbeitsrechtlichen Verpflichtungen verbundenen Aufgaben. Die vereinbarte Personalmanagementpauschale müsse nicht explizit in der SchüFöVO abgebildet werden. Dass die Personalmanagementpauschale nicht in der SchüFöVO geregelt ist, schließe Vereinbarungen in der SchulRV nicht aus.

- 303 Die Begründung der Senatsverwaltung trägt nicht und zeigt ein falsches Verständnis über den Vorrang und die Anwendung von Rechtsvorschriften. Die SchüFöVO setzt den rechtlichen Rahmen für die ergänzende Förderung und Betreuung sowohl durch öffentliches Personal als auch durch Personal der freien Träger der Jugendhilfe und lässt keinen Raum für eine darüber hinaus gehende Vergütung. Die notwendige Ausstattung mit sozialpädagogischem und zusätzlichem Fachpersonal ist in den §§ 16 bis 22 SchüFöVO abschließend geregelt. Nach § 11 Abs. 4 SchüFöVO sind Personalkosten die Aufwendungen für die Vergütung des erforderlichen sozialpädagogischen Fachpersonals einschließlich der Personalnebenkosten.

Die ab 1. August 2016 in der Rahmenvereinbarung neu eingeführte Personalmanagementpauschale geht über die in der SchüFöVO vorgegebene notwendige Ausstattung mit sozialpädagogischem und zusätzlichem Fachpersonal hinaus und stellt damit eine Finanzierung der Träger der freien Jugendhilfe ohne Rechtsgrundlage dar.

Sofern die Senatsverwaltung einen zusätzlichen Bedarf für den Bereich des Personalmanagements feststellt, muss dessen Finanzierung in der SchüFöVO geregelt werden.

## 12.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 304 Der Rechnungshof beanstandet den fortgesetzten Verstoß gegen geltendes Recht bei der ergänzenden Förderung und Betreuung durch Träger der freien Jugendhilfe und die finanziellen Nachteile für den Landeshaushalt in mehrfacher Millionenhöhe.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie mit den Trägern der freien Jugendhilfe umgehend Vereinbarungen schließt, die mit der Rechtslage in Einklang stehen.**



## 13 Haushaltsmittel aus dem Landesprogramm „Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita“ erreichen die Zielgruppe nicht

*Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat, ohne messbare Ziele zu setzen, seit dem Haushaltsjahr 2012 das Landesprogramm „Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita“ aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin mit jährlich 250.000 € finanziert. In dem Jahr 2014 sind nur etwa 1 % und in dem darauffolgenden Jahr ungefähr 2 % der ausgereichten Landesmittel tatsächlich für unmittelbar den Kindern zugutekommende Maßnahmen verwendet worden. Der Rechnungshof sieht einen groben Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.*

### 13.1 Einleitung

Mit dem Abschluss der Vereinbarung über die Qualitätsentwicklung in Berliner Kindertagesstätten (QVTAG) vom 23. Juni 2008 haben sich die für Jugend zuständige Senatsverwaltung und die Verbände der Träger von Kindertageseinrichtungen auf eine fortlaufende Qualitätsentwicklung aller Berliner Kindertageseinrichtungen auf der Basis des Berliner Bildungsprogramms (BBP) geeinigt. Aufbauend auf dem BBP finanziert das Land Berlin seit dem Haushaltsjahr 2012 ein sog. Landesprogramm „**Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita**“ (Landesprogramm) als Kooperationsprogramm. In den Haushaltsjahren 2012 bis 2015 sind hierfür **jährlich 250.000 €** aus dem Landeshaushalt bereitgestellt worden.<sup>248</sup> Für das Landesprogramm fließen zusätzliche Finanzmittel von zwölf Kooperationspartnern.<sup>249</sup> Des Weiteren sind für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Umsetzung des BBP 300.000 € im Haushalt veranschlagt.<sup>250</sup>

Das Landesprogramm soll ein zentraler Bestandteil der Qualitätsentwicklung sein. Es diene der fortlaufenden Implementierung des BBP für die Bildung, Betreuung und Förderung von Kindern bis zum Schuleintritt und der damit verbindlichen Qualitätsentwicklung der Berliner Kindertageseinrichtungen.<sup>251</sup> Erklärtes Ziel hierbei sei es, die **Bildungs- und Gesundheitschancen für Kinder** sowie das Wohlbefinden und die Arbeitsbedingungen für Erzieherinnen und Erzieher zu verbessern. Zudem sollen Bildung und Gesundheit durch eine interdisziplinäre Vernetzung von Unterstützungsangeboten und nachhaltige Verankerung von Gesundheitsthemen

248 Kapitel 1040 Titel 68436 – Zuschüsse zur Verbesserung der Betreuung in Kindertagesstätten –, jeweils Erl. 5, Landesprogramm „Kitas bewegen, für die gute gesunde Kita“

249 Finanzmittel Dritter, 55.400 € (Haushaltsjahr 2014/2015), waren nicht Gegenstand der Prüfung

250 Kapitel 1040 Titel 68436 – Zuschüsse zur Verbesserung der Betreuung in Kindertagesstätten –, jeweils Erl. 2, Fortlaufende wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Umsetzung des Bildungsprogramms durch ein Qualitätsinstitut, Haushaltsjahr 2014/2015 je 300.000 €

251 <http://gute-gesunde-kitas-in-berlin.de/programmbeschreibung.html>

in den bestehenden Strukturen gefördert werden.<sup>252</sup> Einem Bericht der Senatsverwaltung zufolge nahmen in den Jahren 2014 und 2015 die Bezirksämter Mitte, Pankow, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf und Treptow-Köpenick sowie 64 Kindertageseinrichtungen von 47 Trägern aus diesen Bezirken an dem Landesprogramm teil.<sup>253</sup>

- 307 Eine durch die Senatsverwaltung beauftragte Einrichtung hat die Aufgaben der gesamtstädtischen Koordination und Geschäftsführung des Landesprogramms übernommen. Nach den Vereinbarungen mit den Kooperationspartnern zur Umsetzung des Landesprogramms hatte die Senatsverwaltung diese Aufgaben inne.<sup>254</sup>
- 308 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Haushaltsmittel zweckentsprechend eingesetzt und beabsichtigte Qualitätsentwicklungen nachgehalten wurden. Die Prüfung umfasste insbesondere die Zuschüsse für das Landesprogramm von jeweils 250.000 € in den Jahren 2014 und 2015 und bezog das Setzen der Ziele für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation im Rahmen des BBP mit ein.

### 13.2 Ermittlung des Finanzbedarfs für das Landesprogramm

- 309 Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Insbesondere sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind (§ 6 LHO).
- 310 Für die Etablierung und Umsetzung des Landesprogramms in den Kindertageseinrichtungen waren erstmals im Doppelhaushalt 2012/2013 Haushaltsmittel von 250.000 € pro Jahr veranschlagt. Der durch die Senatsverwaltung begründete Finanzbedarf beruhte auf der Annahme, dass bis zu 200 Kindertageseinrichtungen an den Umsetzungsphasen des Landesprogramms teilnehmen würden. Interne Berechnungen der Senatsverwaltung zum Haushaltsplanentwurf 2012/2013 gingen von einem Finanzbedarf von **1.250 € jährlich je teilnehmender Kindertagesstätte** für Maßnahmen zur Zielerreichung aus. Aus den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen war nicht ersichtlich, wie die Senatsverwaltung diesen Finanzbedarf ermittelt hatte.
- 311 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Annahme, 200 Kindertageseinrichtungen würden an dem Landesprogramm teilnehmen, keine Grundlage hatte. An dem Vorläuferprojekt beteiligten sich in den Jahren 2009 bis 2011 nur 38 Berliner Kindertageseinrichtungen.<sup>255</sup> In den Jahren 2014 und 2015 stieg die Zahl ledig-

252 vgl. § 3 Abs. 1 der Rahmenvereinbarung zur Kooperation der Vereinbarungspartner im Berliner Landesprogramm Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita vom 29. August 2011

253 Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 21. September 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2236)

254 § 4 der Rahmenvereinbarung zur Kooperation der Vereinbarungspartner im Berliner Landesprogramm Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita vom 29. August 2011

255 Referenzrahmen zur Qualitätsentwicklung in der guten gesunden Kita, 2012, S. 6



lich auf 64 Kindertageseinrichtungen.<sup>256</sup> Diese Diskrepanz zu der angenommenen Zahl zeigt, dass die Prognose unrealistisch war. Selbst bei Berücksichtigung der nicht nachvollziehbar ermittelten Beträge von 1.250 € je teilnehmender Kindertageseinrichtung hätte sich außerdem lediglich ein rechnerischer Finanzbedarf von maximal 80.000 € (64 x 1.250 €) pro Jahr ergeben. Eine **nachvollziehbare Berechnung des Finanzbedarfs** für das Landesprogramm konnte die Senatsverwaltung dem Rechnungshof nicht vorlegen. Der Haushaltsplan 2016/2017 sieht für die Umsetzung des Programms demgegenüber sogar 260.000 € im Haushaltsjahr 2016 und 266.000 € im Haushaltsjahr 2017 vor.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung den Finanzbedarf für das Landesprogramm nicht nachvollziehbar ermittelt hat und somit gegen die für die Aufstellung des Haushalts geltenden Vorschriften verstoßen hat. 312

### 13.3 Mittelverwendung

Von den jährlich veranschlagten Mitteln in Höhe von 250.000 €<sup>257</sup> hat die Senatsverwaltung im Jahr 2014 insgesamt 185.000 € und für das Jahr 2015 die volle Summe an die Einrichtung (T 307) für das Landesprogramm ausgereicht. Die Verwendung dieser Mittel stellte sich nach den vorgelegten Unterlagen wie folgt dar: 313

#### Ansicht 66: Verwendung der Haushaltsmittel für das Landesprogramm

Art der Ausgaben	2014	2015
	– Angaben in € <sup>1</sup> –	
Personalausgaben	155.600	213.400
Sächliche Projektausgaben allgemein	11.400	22.800
Maßnahmen in Kitas	2.500	4.000
Sonstige Mittelverwendung	15.500	11.600

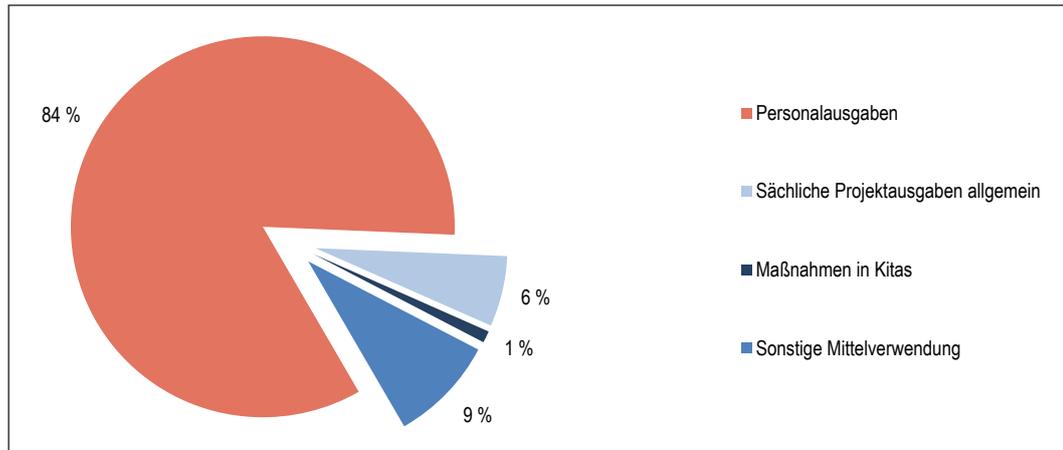
<sup>1</sup> Ausgaben gerundet, höhere Gesamtausgaben durch Eigenmittelanteil

Im Jahr 2014 verwendete die Einrichtung somit etwa 84 % und im Jahr 2015 etwa 85 % der ausgereichten Mittel für die **Finanzierung von eigenen Personalausgaben** (ca. 2,5 Vollzeitstellen) sowie für Honorare im Zusammenhang mit Koordinierungsaufgaben. Für sächliche Projektausgaben (z. B. Ausgestaltung von Veranstaltungen, IT-Zubehör, Reisekosten) verwendete die Einrichtung im Jahr 2014 etwa 6 % und im Jahr 2015 etwa 9 % der Mittel. Die Landesmittel dienten somit überwiegend der Finanzierung von Personalausgaben der Einrichtung.

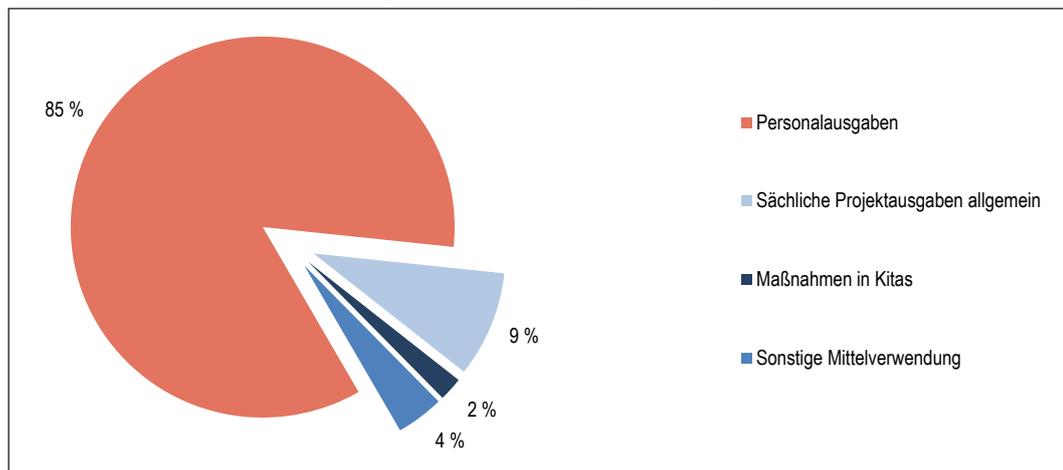
Im Einzelnen ergibt sich für die Verwendung der in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 für das Landesprogramm bereitgestellten Mittel folgendes Bild: 314

<sup>256</sup> vgl. Fußnote 253

<sup>257</sup> vgl. Fußnote 248

**Ansicht 67: Mittelverwendung im Jahr 2014 (prozentual)**

Quelle: Auswertung der vorgelegten Unterlagen durch den Rechnungshof

**Ansicht 68: Mittelverwendung im Jahr 2015 (prozentual)**

Quelle: Auswertung der vorgelegten Unterlagen durch den Rechnungshof

Danach sind nur etwa **1 %** (2014) **bzw. 2 %** (2015) der insgesamt ausgereichten Landesmittel tatsächlich für Maßnahmen in den Kindertageseinrichtungen verwendet worden.

- 315 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die mit dem Landesprogramm zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel nur in verschwindend geringem Umfang für Maßnahmen in den Kindertageseinrichtungen verwendet wurden. Zugleich beanstandete er den groben Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO).

### 13.4 Erfolgskontrolle der Qualitätsentwicklung in den Kindertageseinrichtungen

Nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO sind bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Die Senatsverwaltung hat eine Gesellschaft damit beauftragt, den Qualitätsentwicklungsprozess der Kindertageseinrichtungen zu unterstützen, wissenschaftlich zu begleiten und zu evaluieren. Für diese Leistungen sind in den Haushaltsjahren 2014/2015 jährlich 300.000 € veranschlagt.<sup>258</sup> 316

Die Senatsverwaltung setzt bei den am Landesprogramm teilnehmenden Kindertageseinrichtungen allerdings weder hinsichtlich der eigentlichen Zielgruppe der Kinder noch im Übrigen objektive, messbare Kriterien. Entwicklungsberichte und Nachweise zur Zielerreichung werden durch sie nicht verlangt. Mit einem Fragebogen werden lediglich subjektive Einschätzungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhoben, was von der Senatsverwaltung als **interne Evaluation** nach QVTAG anerkannt wird. Die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle hinsichtlich der **Zielerreichung** und von **Qualitätsweiterentwicklungen** in den Kindertageseinrichtungen sind demnach nicht gegeben. 317

Die **externe Evaluation** beruhte auf Befragungen durch Anbieter, deren fachliche Eignung von der Gesellschaft geprüft und festgestellt wurde.<sup>259</sup> Damit sollte eine Fremdeinschätzung über die erreichte Qualität sichergestellt werden. Die Senatsverwaltung hat auch für die externe Evaluation keine Indikatoren zur Messung der Zielerreichung vorgegeben. Sie sieht Empfehlungen und unverbindliche Ratschläge für die weitere pädagogische Arbeit mit den Kindern als ausreichendes Ergebnis an. Die Senatsverwaltung konnte Qualitätsweiterentwicklungen somit nicht nachweisen. Die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle sind deshalb im Bereich der externen Evaluation ebenfalls nicht gegeben. 318

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für das Landesprogramm keine messbaren Ziele gesetzt hat und damit die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle nicht gegeben sind (Nr. 2.2 AV § 7 LHO). 319

### 13.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat angekündigt, dass sie gemeinsam mit den Partnern des Landesprogramms einen Weg finden werde, das Finanzierungskonzept künftig transparenter darzustellen. Im Übrigen hat sie im Wesentlichen ausgeführt: 320

<sup>258</sup> vgl. Fußnote 250

<sup>259</sup> Verdingungsunterlagen für die Vergabe „Begleitung und Evaluation der Qualitätsentwicklung in den Berliner Tageseinrichtungen auf der Grundlage des BBP“, Nr. 1.2.1.3 Leistungsbereich 3: Externe Evaluation

Das Landesprogramm habe ein über die Grenzen Berlins hinausgehendes Renommee und werde als best practice Beispiel für die Herausforderungen des Präventionsgesetzes angeführt. Das Landesprogramm sei ein Programm zur Organisationsentwicklung und damit zugleich eine Maßnahme zur Personalentwicklung und -qualifizierung. Die in Personalausgaben der Einrichtung geflossenen Landesmittel dienten den konzeptionellen Fortentwicklungserfordernissen und kämen somit **direkt den Kindern zugute**. Die von Seiten des Rechnungshofs erhobene Gegenüberstellung von Personalausgaben zu Maßnahmen in Kitas sei deshalb nicht sachgerecht dargestellt.

Der während der zweijährigen Teilnahme der Kindertagesstätten am Landesprogramm durchlaufene Organisationsentwicklungsprozess trage durch verbesserte Strukturen, Verhaltensänderung der Erwachsenen, erweitertes Wissen und Bewusstsein zum Gesamtkomplex „Salutogenese“<sup>260</sup> und eine Aufgabenklarheit in Bezug auf Gesundheitsförderung und Bildung mittelbar auch zur Gesundheitsbildung von Kindern bei.

Jede am Landesprogramm teilnehmende Kindertagesstätte nehme eine individuelle Zielbestimmung vor und entwickle Indikatoren der Zielerreichung. Träger- und einrichtungsübergreifende, zentral entwickelte Indikatoren sowie eine kausale Wirkungskontrolle entsprächen nicht der von den Partnern gewählten Strategie. Das Ergebnis einer Programmevaluation im Jahr 2016, die dem Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung noch nicht vorgelegen habe, zeige sehr deutlich, dass das Landesprogramm eine nachweisbare Entwicklung in den beteiligten Kindertagesstätten aufweise und mittel- bzw. unmittelbare Wirkungen auf die Bildung und Gesundheit der betreuten Kinder sowie auf die Pädagoginnen und Pädagogen und die Rahmenbedingungen in den Kindertagesstätten entfalte.

Das von der Senatsverwaltung vereinbarte System der Qualitätsentwicklung im Bereich der Kindertagesstätten sehe – sozialwissenschaftlich fundiert – keine einrichtungsspezifischen Zielvorgaben und Berichte über die Qualitätsentwicklung an die Senatsverwaltung vor. Folgerichtig habe die Senatsverwaltung Aufgaben in der Gesamtsteuerung der Qualitätsentwicklung übernommen, die sie auf der Basis der durch die beauftragte Einrichtung vorgelegten wissenschaftlichen Evaluationen vornehme. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung seien öffentlich einsehbar.

- 321 Die Ausführungen der Senatsverwaltung liegen neben der Sache und räumen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht aus.

Die vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Landesmittel sind unverändert nicht mit einem transparenten Finanzierungskonzept unterlegt. Die Se-

<sup>260</sup> Laut Referenzrahmen zur Qualitätsentwicklung in der guten gesunden Kita, 2. überarbeitete Auflage 2013, S. 66, ist Salutogenese wie folgt definiert: Im Kita-Alltag bedeutet Salutogenese, Gesundheit jeden Tag neu entstehen zu lassen, sich bewusst und zielgerichtet um Gesundheitsfaktoren zu kümmern und die Stärken zu fördern, die zum Wohlbefinden aller Beteiligten beitragen.

natsverwaltung lässt in ihren Berichterstattungen an das Abgeordnetenhaus die Relation zwischen den Finanzmitteln Dritter, den Haushaltsmitteln für das Landesprogramm und der Verwendung letzterer überwiegend für die Koordination des Landesprogramms durch einen beauftragten Dienstleister unerwähnt. Stattdessen verweist sie in dem von ihr zitierten Bericht vom 21. September 2015 an das Abgeordnetenhaus explizit auf „4.684 erreichte Kinder“<sup>261</sup>.

Tatsächlich kann die Senatsverwaltung zur Zielgruppe der Kinder keine messbaren Ergebnisse in Bezug auf die nachhaltige Förderung und Verbesserung der Bildung und Gesundheit vorweisen. Die Auswertungen stützen sich auf subjektiven Einschätzungen des pädagogischen Personals. Die erst auf Nachfrage des Rechnungshofs nachträglich übermittelten quantitativen Ergebnisse der Programmevaluation im Jahr 2016, die sich auf die Befragung von lediglich 109 pädagogischen Fachkräften stützen, können die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht entkräften.

Entgegen haushaltsrechtlichen Vorgaben ist eine kausale Wirkungskontrolle (Nr. 2.2 AV § 7 LHO) nicht vorgesehen; die Senatsverwaltung hält zentrale entwickelte Indikatoren für nicht erforderlich.

Die Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind nicht ausgeräumt.

### 13.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend:

322

- Haushaltsmittel aus dem Landesprogramm „Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita“ erreichen die Zielgruppe nicht. In den Haushaltsjahren 2014 sind nur ca. 1 % und 2015 nur ca. 2 % der ausgereichten Landesmittel des Landesprogramms für unmittelbar Kindern in Kindertageseinrichtungen zugutekommende Maßnahmen verwendet worden. Der überwiegende Teil der Landesmittel diene somit der Finanzierung von Personalausgaben der beauftragten Einrichtung.
- Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle hinsichtlich der beabsichtigten Zielerreichung und Qualitätsweiterentwicklung nicht geschaffen und weder für das Landesprogramm noch für weitere Mittel im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation eine kausale Wirkungskontrolle vorgesehen.

Der Rechnungshof sieht hierin einen groben Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO).

---

261 vgl. Fußnote 253

**323 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie**

- das Landesprogramm „Kitas bewegen – für die gute gesunde Kita“ in dieser Form nicht weiterführt,
- dafür Sorge trägt, dass künftig Programmmittel auf der Grundlage eines ordnungsgemäß aufgestellten Programms zielgerichtet und wirkungsorientiert eingesetzt werden und
- bei der Umsetzung von Programmen ordnungsgemäße, systematische Erfolgskontrollen durchführt.

## **14 Erhebliche Rechtsverstöße bei der Unterbringung unbegleitet eingereister, minderjähriger Flüchtlinge**

*Bei der Unterbringung unbegleitet eingereister, minderjähriger Flüchtlinge (UMF) hat die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung zwingende bundes- und landesgesetzliche Vorschriften zum Schutz der Kinder und Jugendlichen missachtet. Die jungen Menschen werden in Unterkünften ohne erforderliche Betriebserlaubnis untergebracht. Die ambulante sozialpädagogische Betreuung in diesen Unterkünften liegt weit unter dem gesetzlichen Standard für Inobhutnahmen. Die Senatsverwaltung hat bei der vertraglichen Einbindung von freien Trägern der Jugendhilfe systematisch vertragsrechtliche Grundsätze genauso unbeachtet gelassen wie die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung.*

### **14.1 Einleitung**

**324** Unbegleitet eingereiste, ausländische Kinder und Jugendliche werden vom zuständigen Jugendamt in Obhut genommen. Die Inobhutnahme stellt eine vorläufige Maßnahme zum Schutz von Kindern und Jugendlichen dar. Die einschlägigen Vorschriften für die Inobhutnahme finden sich in § 42 ff. Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Sie konkretisieren den allgemeinen Schutzauftrag des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII.

Sachlich zuständig für die Inobhutnahme erstmalig und unbegleitet eingereister, ausländischer Kinder und Jugendlicher im Land Berlin ist die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung.<sup>262</sup> Die Senatsverwaltung hat auch für die Si-

<sup>262</sup> § 2 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG) i. V. m. Nr. 6 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord)



cherung des Betriebs von Unterkünften für unbegleitet eingereiste, ausländische Kinder und Jugendliche zu sorgen.<sup>263</sup>

Das Verfahren der Inobhutnahme und der anschließende Übergang der Zuständigkeit von der Senatsverwaltung auf die bezirklichen Jugendämter werden in den Ausführungsvorschriften über die Gewährung von Jugendhilfe für alleinstehende minderjährige Ausländer (AV-JAMA)<sup>264</sup> vom 21. Mai 2013 näher geregelt.

Im September 2016 waren rd. 1.030 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in „Unterbringungseinrichtungen mit sozialpädagogischer Betreuung“ untergebracht (Faktenblatt UMF der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung, Stand: 12. September 2016), darunter rd. 800 in temporären Unterkünften. Die Kapazität in temporären Unterkünften umfasste nach den Angaben der Senatsverwaltung 1.259 Plätze an 20 Standorten. In der Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof vom 29. November 2016 hat die Senatsverwaltung angegeben, dass die Kapazität in den temporären Unterkünften bis zum Jahresende und teilweise bis ins Jahr 2017 1.070 Plätze in 14 temporären Unterkünften umfasse. 325

Im Jahr 2014 waren 1.085 unbegleitet eingereiste, minderjährige Flüchtlinge von der Senatsverwaltung in Obhut genommen worden, im Jahr 2015 waren es 4.252 und bis November 2016 waren es 1.274.

Der Rechnungshof hat die Unterbringung unbegleitet eingereister, ausländischer Kinder und Jugendlicher in temporären Unterkünften geprüft. Im Fokus standen dabei die Betreuungs- und Beherbergungsstandards in den temporären Unterkünften. Ebenfalls geprüft wurde die Einbindung externer Dienstleister bei der Unterbringung der unbegleitet eingereisten, ausländischen Kinder und Jugendlichen. 326

## 14.2 Unterkünfte ohne Betriebserlaubnis

Das Jugendamt hat im Rahmen der Inobhutnahme die Aufgabe, das ausländische Kind oder den Jugendlichen „bei einer geeigneten Person, in einer geeigneten Einrichtung oder in einer sonstigen Wohnform“ vorläufig unterzubringen (§ 42 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 SGB VIII). Die aufgezählten Unterbringungsformen sind abschließend. Nur hier dürfen Kinder und Jugendliche nach § 42 Abs. 1 SGB VIII in Obhut genommen werden. Einrichtungen im Sinne dieser Regelung nutzen Räume und Gebäude zur Gewährung von Unterkunft an Minderjährige. Sie unterliegen daher der Pflicht zur Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII.<sup>265</sup> 327

Dieser Schutz wird mit § 48a SGB VIII auf sonstige betreute Wohnformen erweitert. Unter sonstigen betreuten Wohnformen versteht der Gesetzgeber diejenigen Wohnformen, die zwar keine Einrichtungen im Sinne von § 45 Abs. 1 SGB VIII

<sup>263</sup> Nr. 6 Abs. 3 ZustKat Ord

<sup>264</sup> ABl. Nr. 33 vom 26. Juli 2013, S. 1562 ff.

<sup>265</sup> vgl. Bohnert in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch VIII, § 42 Rn. 31

sind, in denen aber Minderjährige selbstständig leben – bei ambulanter Betreuung durch eine extern wohnende Fachkraft.<sup>266</sup> Der Gesetzgeber sieht auch bei diesen Wohnformen einen erhöhten Schutzbedarf der Kinder und Jugendlichen und sichert diesen mit § 48a SGB VIII ab.

Der Betrieb einer Einrichtung ist gemäß § 45 SGB VIII und § 30 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet. Das heißt, die regelmäßige Betreuung von Kindern und Jugendlichen ist verboten, es sei denn, der Träger der Einrichtung verfügt über eine entsprechende Erlaubnis. Ausnahmen hiervon dürfen – zum Schutz der Kinder und Jugendlichen – nur in eng begrenztem Umfang zugelassen werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung seit dem Jahr 2015 zur Unterbringung der unbegleitet eingereisten, ausländischen Kinder und Jugendlichen u. a. Hostels, Hotels, Jugendgästehäuser etc. nutzt. Keine dieser temporären Unterkünfte verfügt über eine Betriebserlaubnis im Sinne der jugendhilferechtlichen Schutzvorschriften nach §§ 45 SGB VIII, 30 ff. AG KJHG.

Die Senatsverwaltung hat nicht auf rechtmäßige Zustände hingewirkt. Insbesondere hat sie die Einleitung der entsprechenden Erlaubnisverfahren nicht angeregt (§ 31 SGB X<sup>267</sup>). Sie hat dies damit begründet, dass hier aufgrund des starken Anstiegs der Fallzahlen ein „atypischer Ausnahmefall“ vorliege. Sie stützt ihre Auffassung auf § 30 Abs. 5 Satz 1 AG KJHG. Dieser regelt Folgendes: „Wird eine Einrichtung im Sinne des § 45 Abs. 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch ohne die erforderliche Erlaubnis betrieben, so soll die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung den weiteren Betrieb untersagen, wenn der Träger der Einrichtung nicht unverzüglich die Erlaubnis beantragt und diese erteilt werden kann. ... Dies gilt entsprechend für den Betrieb einer sonstigen betreuten Wohnform nach § 48a des Achten Buches Sozialgesetzbuch.“ Diese Vorschrift stellt keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Duldung des Betriebs von Unterkünften dar, in denen ohne Betriebserlaubnis mehr als 1.000 Kinder und Jugendliche über Monate in Obhut genommen werden. Sinn und Zweck einer auf § 30 Abs. 5 AG KJHG gestützten Duldung ist lediglich die Überbrückung des Zeitraums zwischen der Antragstellung und der Erteilung einer Betriebserlaubnis.<sup>268</sup> Vorliegend erwartet die Senatsverwaltung aber weder einen Antrag auf Erteilung einer Betriebserlaubnis seitens der Betreiber der temporären Unterkünfte noch lägen im Falle einer Beantragung die Voraussetzungen für die Erteilung vor.

Seit dem Jahr 2015 werden unbegleitet eingereiste, minderjährige Flüchtlinge in temporären Unterkünften teilweise über Monate untergebracht. Es handelt sich damit nicht mehr um einzelne Ausnahmefälle, bei denen ein Abweichen von der

<sup>266</sup> vgl. Stähr in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch VIII, § 48a Rn. 2

<sup>267</sup> Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X)

<sup>268</sup> zur Zulässigkeit von Duldungsentscheidungen und zum Ausnahmecharakter solcher Entscheidungen vgl. Beaucamp, „Duldungsentscheidung im Verwaltungsrecht“, Die Öffentliche Verwaltung, 2016, 802 (803 f.)



Vorschrift gerechtfertigt sein könnte. Mangels Betriebserlaubnis fehlt allen temporären Unterkünften die in § 42 SGB VIII zwingend vorgeschriebene Eignung zur Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen. Die Senatsverwaltung war zum Schutz der Kinder und Jugendlichen gesetzlich verpflichtet, die Kinder und Jugendlichen nur in Unterkünften in Obhut zu nehmen, die über eine Betriebserlaubnis verfügten. Gegen diese Verpflichtung hat sie verstoßen.

### 14.3 Ambulante Betreuung ohne Vertrag

Die Inobhutnahme zählt zur klassischen hoheitlichen Eingriffsverwaltung zum Schutz der Kinder und Jugendlichen. Das Land darf in die Erledigung dieser Aufgabe anerkannte Träger der freien Jugendhilfe einbinden (§ 76 Abs. 1 SGB VIII). Die Einbindung erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag.<sup>269</sup> Mit dem Vertrag hat das Land sicherzustellen, dass der freie Träger bei der Durchführung der hoheitlichen Aufgabe der Inobhutnahme gesetzmäßig handelt.<sup>270</sup> Der Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJug) regelt in Nr. 2.2 d. zudem ausdrücklich, dass für den Bereich der Inobhutnahmen öffentlich-rechtliche Verträge (Trägerverträge) nach §§ 77, 78a ff. SGB VIII mit den Trägern der freien Jugendhilfe geschlossen werden müssen. Zu den vertraglichen Mindestinhalten gehören Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung, das Leistungsentgelt und die Maßstäbe für die fachliche Qualitätskontrolle (vgl. § 78b Abs. 1 SGB VIII).<sup>271</sup> 328

Üblicherweise beginnt zu dem Zeitpunkt, in dem der unbegleitet eingereiste, minderjährige Flüchtling bei einer Behörde im Land Berlin um Hilfe bittet, ein Clearingverfahren. Das Clearing umfasst die Unterbringung, die Krisenintervention, die pädagogische und psychologische Betreuung, die Orientierungshilfe in einem unbekanntem Kulturkreis, die medizinische Untersuchung und Grundversorgung, die Beschulung usw. (Nr. 2 Abs. 1 und Nr. 3 Abs. 2 AV-JAMA). Dieses Regelverfahren konnte die Senatsverwaltung aufgrund des starken Anstiegs der Zugangszahlen unbegleitet eingereister, ausländischer Kinder und Jugendlicher seit dem Jahr 2014 nicht mehr aufrechterhalten. Die jungen Menschen in den temporären Unterkünften müssen lange Wartezeiten bis zum Beginn des Clearingverfahrens in Kauf nehmen.

Um die in Obhut genommenen Kinder und Jugendlichen in den temporären Unterkünften nicht gänzlich unbetreut zu lassen, hat die Senatsverwaltung einzelne Träger der freien Jugendhilfe mit der ambulanten sozialpädagogischen Betreuung beauftragt. Die Senatsverwaltung regelt aber weder Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung noch das Leistungsentgelt und die Maßstäbe für die fachliche Qua- 329

269 vgl. Schindler/Elmayer in: Kunkel/Keper/Pattar, Sozialgesetzbuch VIII, 6. Auflage 2016, § 76 Rn. 11, zitiert nach beck-online

270 vgl. Schindler/Elmayer, a. a. O., § 76 Rn. 14

271 vgl. auch Schindler/Elmayer, a. a. O., § 76 Rn. 14 und § 77 Rn. 11

litätskontrolle in einem Vertrag. Stattdessen erhalten die Träger eines ambulanten Betreuungsangebots seit November 2015 „Schreiben zu Informationen und Verfahrensfestlegungen für ambulante Träger in temporären Unterkünften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“. Aktuell gibt es fünf solcher Schreiben. Die Träger des ambulanten Betreuungsangebots müssen nach Erhalt des Informationsschreibens bestätigen, dass sie die im jeweiligen Informationsschreiben „für die Träger beschriebenen Aufgaben und Inhalte im Rahmen der Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge“ gewährleisten. Der Rechnungshof hat in keiner der geprüften Akten eine solche unterschriebene Bestätigung vorgefunden. Öffentlich-rechtliche Verträge, in denen die notwendigen Inhalte für die ambulante Betreuung und das Betreuungsentgelt nach §§ 77, 78a ff. SGB VIII verbindlich vereinbart werden, existieren nicht. Da ein öffentlich-rechtlicher Vertrag dem strengen Schriftformerfordernis nach § 56 SGB X unterliegt, können hier auch keine mündlichen Verträge angenommen werden. Diese wären gemäß § 58 Abs. 1 SGB X i. V. m. § 125 BGB nichtig. Die Zahlung von Entgelten für die ambulante Betreuung erfolgt damit ohne die notwendige Rechtsgrundlage und somit unter Verstoß gegen die zwingenden Vorschriften des SGB VIII und der Landeshaushaltsordnung (§ 78b Abs. 1 SGB VIII, Nr. 7.1 und 8.1 AV § 70 LHO).

Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang, warum die Senatsverwaltung für die Leistung des ambulanten Clearings in temporären Unterkünften öffentlich-rechtliche Verträge schließt, bei der ambulanten sozialpädagogischen Betreuung hierfür aber keine Notwendigkeit erkennt.

#### **14.4 Keine Betreuungsstandards in temporären Unterkünften**

- 330 Der Landesgesetzgeber setzt im AG KJHG hohe Betreuungsstandards für die Inobhutnahme unbegleitet eingereister, ausländischer Kinder und Jugendlicher. Zur Durchführung der Inobhutnahme sind geeignete sozialpädagogische Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten vorzuhalten, um den jungen Menschen zu jeder Tages- und Nachtzeit Zuflucht und Betreuung zu gewähren (§ 16 Abs. 2 AG KJHG).

Von einer solchen sozialpädagogischen Rund-um-die-Uhr-Betreuung kann bei der ambulanten Betreuung in den temporären Unterkünften keine Rede sein. Für die dortige ambulante Betreuung sehen die Informationsschreiben der Senatsverwaltung lediglich zehn Stunden pro Woche und jungem Menschen vor. Das bedeutet rechnerisch eine Betreuungszeit von weniger als anderthalb Stunden am Tag.

Damit bleibt die Senatsverwaltung nicht nur hinter den gesetzlichen Standards des § 16 AG KJHG zurück. Sie weicht damit auch erheblich von ihren eigenen vertraglichen Standards für stationäre Einrichtungen ab. Die Trägerverträge für „Angebote stationärer, sozialpädagogischer Krisenintervention im Rahmen der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII für unbegleitet eingereiste, minderjährige Asylsu-



chende und Flüchtlinge“ setzen sehr hohe Betreuungsstandards. Im Trägervertrag Nr. 3390/2015 vom 26. November 2015 wurden beispielsweise „13 Plätze für unbegleitete minderjährige Ausländer ab 13 Jahren in einer Rund-um-die-Uhr-Betreuung im Schichtdienst“ vereinbart. Dies entspreche – so der Vertrag – einer „Betreuungsdichte von 1 sozialpädagogischen Fachkraft zu 1,2 jungen Menschen“.

Die Senatsverwaltung sieht keinen Handlungsbedarf, um die nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechende, qualitativ unterschiedliche Betreuung zu beenden. Zur Begründung hat sie wiederholt angeführt, dass die ambulante sozialpädagogische Betreuung in den temporären Unterkünften einem Gruppenangebot nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung) entspreche und daher jugendhilferechtlich ausreichend sei. Diese Begründung ist rechtlich nicht vertretbar. Erstens ist das Gruppenangebot nach § 34 SGB VIII nicht vergleichbar mit einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII. Die Leistungen nach § 34 SGB VIII gehören zu den klassischen Hilfen zur Erziehung (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII). Sie unterscheiden sich damit bereits in der Zielrichtung wesentlich von den Aufgaben im Rahmen der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII. Letztere dienen als „andere Aufgabe“ der Jugendhilfe (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII) dem übergeordneten Ziel, die Kindeswohlgefährdende Situation, in der sich die unbegleitet eingereisten Minderjährigen befinden, zu beenden.<sup>272</sup> Zweitens werden Leistungen nach § 34 SGB VIII ausschließlich in geeigneten Einrichtungen oder sonstigen betreuten Wohnformen erbracht, die über eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII verfügen. Dies ist bei den temporären Unterkünften nicht der Fall. Hier fehlen solche dem Kindeswohl dienenden rechtlichen Rahmenbedingungen vollständig. Drittens werden die Leistungen nach § 34 SGB VIII ausschließlich auf Basis von Trägerverträgen gemäß § 78a ff. SGB VIII erbracht (Nr. 2.1.4 b. BRVJug). Auch hierin unterscheiden sich diese Leistungen von der ambulanten sozialpädagogischen Betreuung in temporären Unterkünften, die nicht vertraglich geregelt wird. Viertens entspricht der Betreuungsumfang der Leistungen nach § 34 SGB VIII nicht den gesetzlichen Vorgaben für den Betreuungsumfang bei Inobhutnahmen, bei denen eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung sicherzustellen ist (§ 16 Abs. 2 AG KJHG).

331

Unter keinem sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkt ist es daher gerechtfertigt, dass allein die Art der Unterbringung darüber entscheidet, ob dem in Obhut genommenen jungen Menschen der gesetzlich vorgeschriebene Betreuungsstandard zuteil wird oder nicht. Der Bedeutung des Schutzgutes Kindeswohl wird die Senatsverwaltung mit Betreuungsmaßstäben nach § 34 SGB VIII nicht gerecht.

In einem Bericht an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat die Senatsverwaltung demgegenüber angeführt: „Grundsätzlich gelten für alle jungen Menschen mit Jugendhilfebedarf die gleichen Standards, d. h. die Standards für die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge unterscheiden sich

<sup>272</sup> vgl. Kepert in: Kunkel/Kepert/Pattar, Sozialgesetzbuch VIII, 6. Auflage 2016, § 42 Rn. 39, zitiert nach beck-online

nicht.“<sup>273</sup> Diese Darlegung entspricht nicht dem vom Rechnungshof im Ergebnis der Prüfung festgestellten Sachverhalt.

#### **14.5 Keine Mindeststandards für die Beherbergung in temporären Unterkünften**

- 332** Nach Nr. 10.1 AV § 55 LHO hat das Land – auch privatrechtliche – Verträge schriftlich zu schließen. Mündliche Verträge sind nur bis zu einem Betrag von 150 € zulässig (Nr. 10.1 Satz 2 AV § 55 LHO).

Im Rahmen der Prüfung fanden sich keine Beherbergungsverträge, in denen die wesentlichen Mindeststandards für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen geregelt sind. Teilweise wurden temporäre Unterkünfte quasi „auf Zuruf“ per E-Mail oder per Telefonanruf vonseiten der Senatsverwaltung akquiriert. Interne Handlungsanweisungen zur Sicherstellung von Mindeststandards standen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht zur Verfügung.

In einem geprüften Einzelfall waren die unbegleitet eingereisten, minderjährigen Flüchtlinge in einem Hotel untergebracht. Ein schriftlicher Beherbergungsvertrag war den Unterlagen nicht zu entnehmen. In einer E-Mail des mit der ambulanten Betreuung beauftragten Trägers wurde die Senatsverwaltung darüber informiert, dass mit dem Hotelbetreiber „offenbar noch die Rahmen der Leistungen abgesteckt werden“ müssten. Weiter heißt es: „Im Augenblick wird nur ein Satz Bettwäsche und Handtücher ausgegeben, der für die gesamte Verweildauer benutzt werden soll – ohne Austausch und Reinigung.“ Die Senatsverwaltung hatte nicht sichergestellt, dass übliche Mindeststandards für die Unterbringung der minderjährigen Flüchtlinge vonseiten des Hotelbetreibers eingehalten wurden. Dies stellt einen Verstoß gegen die Pflicht nach § 16 Abs. 2 AG KJHG dar, geeignete Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen bzw. vorzuhalten. Zudem verstößt die Senatsverwaltung gegen die Verpflichtung – auch privatrechtliche – Beherbergungsverträge schriftlich zu schließen (Nr. 10.1 AV § 55 LHO).

#### **14.6 Platzmanagement durch externen Dienstleister ohne Vertrag**

- 333** § 55 Abs. 1 LHO stellt den Grundsatz auf, dass Verträge über Dienstleistungen öffentlich ausgeschrieben werden müssen, sofern nicht besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung sind möglich (Nr. 7.1 AV § 55 LHO). Die Gründe sind aktenkundig zu machen (Nr. 7.5 AV § 55 LHO). Der Inhalt der Verträge über entgeltliche Leistungen ist in jedem Fall schriftlich festzuhalten (Nr. 10.1 AV § 55 LHO).

<sup>273</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 30. Juni 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2650 K) – Rechtliche Grundlagen und Spielräume für den Betreuungsschlüssel sowie Kostenvergleich im Hinblick auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge



Die Landeshaushaltsordnung erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen in Vorleistung zu gehen (§ 56 Abs. 1 LHO). Die Vorleistung ist dann zulässig, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Nach Nr. 2 AV § 56 LHO liegen besondere Umstände, die solche Vorleistungen rechtfertigen können, insbesondere vor, wenn die Ausführung der Leistungen infolge ihres Umfangs oder ihrer Eigenart mit einer für den Auftragnehmer nicht zumutbaren Kapitalinanspruchnahme verbunden ist. Nach Lage des Einzelfalles sollen für Vorleistungen angemessene Zinsen oder Preisermäßigungen vereinbart werden (Nr. 4 AV § 56 LHO).

Die Senatsverwaltung hat die Akquise von Hostel- und Hotelplätzen und das hierfür notwendige Platzmanagement überwiegend nicht selbst organisiert, sondern einen Träger der freien Jugendhilfe (F-Stiftung) damit beauftragt. Als Beginn der Akquisetätigkeit wird den verwaltungsinternen Unterlagen zufolge der 24. Juni 2015 genannt.<sup>274</sup> Das Platzmanagement der F-Stiftung hat seither mit den Betreibern von Hostels und Hotels Beherbergungsverträge geschlossen. Die geschlossenen Verträge fanden sich nur sporadisch in den Akten der Senatsverwaltung zu den temporären Unterkünften. Vereinbart wurden Bettenkontingente. Die F-Stiftung hat sich gegenüber den Hostel- und Hotelbetreibern zur Vorkasse verpflichtet. Einem internen Vermerk der Senatsverwaltung vom 29. März 2016 ist zu entnehmen, dass die F-Stiftung, „aufgrund des hohen Ausgabevolumens teilweise an ihre Liquiditätsgrenzen gekommen“ sei und daher die Senatsverwaltung um entsprechende Vorleistung gebeten habe. Im Vermerk heißt es konkret: „Die Ausgaben durch die [F-Stiftung] belaufen sich z. B. für den Monat April auf 1.560.560,60 €. ... Die Entwicklung für die nächsten Monate deutet auf ein vergleichbares Ausgabevolumen hin.“ F-Stiftung und Senatsverwaltung kamen mündlich überein, dass die F-Stiftung die Vorleistung monatlich abrufen dürfe. Anschließend erfolgte dann ein monatlicher Abgleich zwischen der Vorleistung des Landes Berlin und den tatsächlichen Ausgaben für die Hostels und Hotels. Mit der Vorleistung wurde den Unterlagen zufolge im März 2016 begonnen.

Ein Vergabeverfahren ist der Beauftragung der F-Stiftung nicht vorausgegangen. Ein schriftlicher Vertrag über den Umfang der Rechte und Pflichten im Rahmen der Geschäftsbesorgung wurde nicht geschlossen. Die Senatsverwaltung hat insbesondere keine Regelungen getroffen, wie die F-Stiftung mit dem monatlichen Vorleistungsbudget haushaltsrechtlich ordnungsgemäß umzugehen habe. Immerhin stand der F-Stiftung im Jahr 2016 ein Vorleistungsbudget von zeitweise monatlich rd. 1,5 Mio. € zur Verfügung. Wie lange das Geld auf dem Konto der F-Stiftung verbleiben durfte und wie in dieser Zeit mit den gezogenen Nutzungen umgegangen werden musste, wurde nicht geregelt. Beispielsweise rechnete die F-Stiftung mit Rechnung vom 1. Juli 2016 1.451.944,00 € für die Unterbringung der minderjährigen Flüchtlinge in zwölf Hostels und Hotels im Monat Juni 2016 ab.

274 Protokoll vom 15. Juli 2015 über eine Besprechung vom 13. Juli 2015 zwischen der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung und der F-Stiftung zum aktuellen Sachstand der Notunterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Hostels und Abstimmung über das weitere Vorgehen

Die Differenz zwischen der gezahlten Vorleistung und der abgerechneten Summe betrug 102.705,50 €. Diesen Betrag hat die Senatsverwaltung im Juli 2016 (Verfügungsentwurf vom 19. Juli 2016) gegenüber der F-Stiftung mit einer Zahlungsfrist bis zum 5. August 2016 zurückgefordert. Eine Verzinsung des Rückforderungsbetrages – wie ansonsten auch bei treuhänderischer Mittelverwaltung im Sinne von § 44 Abs. 2 LHO üblich (vgl. Nr. 8.5, 8.7, 16.1, 18.1 AV § 44 LHO) – hat sie entgegen Nr. 4 AV § 56 LHO nicht in Rechnung gestellt. Eine Abführung zwischenzeitlich gezogener Nutzungen an den Landeshaushalt hat die Senatsverwaltung ebenfalls nicht verlangt.

Die Senatsverwaltung wäre haushaltsrechtlich verpflichtet gewesen, die Vertragsinhalte schriftlich zu fixieren und dabei die im Land Berlin üblichen Grundsätze für einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit dem Vorleistungsbudget zu vereinbaren.

Gegenüber dem Abgeordnetenhaus hat die Senatsverwaltung bei Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage<sup>275</sup> im April 2016 die Beauftragung eines Platzmanagements durch die F-Stiftung nicht erwähnt. Auf die Frage, welche Aufträge durch die Senatsverwaltung an externe Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten vergeben wurden, antwortete sie: „Es wurden keine Aufträge für Beratungsleistungen, Gutachten oder Evaluationen vergeben.“ Die Senatsverwaltung beantwortet hiermit nicht die Frage. Es könnte somit der falsche Eindruck entstehen, es habe bei der Unterbringung keine Aufträge an externe Dritte gegeben.

## 14.7 Finanzierung einzelner Träger der freien Jugendhilfe

- 334** Die F-Stiftung ist nicht nur als externer Dienstleister bei der Unterbringung der unbegleitet eingereisten ausländischen Kinder und Jugendlichen im Auftrag der Senatsverwaltung tätig. Sie wirkt seit Jahren bei der Inobhutnahme der Kinder und Jugendlichen auf Basis von öffentlich-rechtlichen Verträgen (nach § 76 SGB VII und nach §§ 77, 78a ff. SGB VIII, BRVJug) mit. Im neu verhandelten Trägervertrag Nr. 3424/2016 mit der F-Stiftung vom 3. Februar 2016 wurde das Leistungsangebot „(A 42) Gruppenangebot – Stationäre Sozialpädagogische Krisenintervention im Rahmen der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII für neu eingereiste unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche – Erstaufnahme und Clearingverfahren“ vereinbart. Der Vertrag umfasst 75 Plätze und eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung. Die Kalkulation des Entgelts (Tagessatz) berücksichtigt eine Auslastung von 95 % der Einrichtung der F-Stiftung. Der Tagessatz wird pro Kind/Tag abgerechnet.

<sup>275</sup> Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 18. April 2016 auf die Schriftliche Anfrage „Vergabe von Aufträgen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsaufnahme im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft an externe Dritte“ (Drs 17/18354)



Am 12. Januar 2016 hatte die Senatsverwaltung mit der F-Stiftung einen weiteren Trägervertrag Nr. 3415/2016 geschlossen mit einer Laufzeit bis zum 30. Juni 2019. Der Inhalt dieser vertraglichen Leistung ist nicht die Inobhutnahme der unbegleitet eingereisten, ausländischen Kinder und Jugendlichen nach § 42 ff. SGB VIII. Vielmehr wird hier ausschließlich die „Ersterfassung und Weiterleitung in temporäre Unterkünfte für neu eingereiste ausländische Kinder und Jugendliche“ zum Vertragsgegenstand gemacht.

Obwohl dieser Trägervertrag erst am 12. Januar 2016 geschlossen wurde, hat die F-Stiftung Leistungen für die Monate Oktober, November und Dezember 2015 in Rechnung gestellt. Die Senatsverwaltung hat die Rechnungen als sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet und die Zahlung veranlasst. Hierin liegt ein Verstoß gegen § 78b SGB VIII, der die Zahlung des Entgelts vom Bestehen eines schriftlichen Vertrages abhängig macht. Mögliche mündliche Absprachen sind rechtlich irrelevant (§ 56 SGB X i. V. m. § 125 BGB). Mit der rechtsgrundlosen Zahlung hat die Senatsverwaltung auch gegen § 70 LHO verstoßen (Nr. 7.1.2.5 AV § 70 LHO).

Weiterhin ist festzustellen, dass die Senatsverwaltung mit der Übertragung der Aufgabe „Ersterfassung und Weiterleitung in temporäre Unterkünfte für neu eingereiste ausländische Kinder und Jugendliche“ an einen Träger der freien Jugendhilfe einen Teil ihrer Steuerungsverantwortung bei der Unterbringung der unbegleitet eingereisten, ausländischen Kinder und Jugendlichen aufgegeben hat. Damit wurde sie ihrer spezifischen Steuerungsverantwortung nach § 79 SGB VIII, §§ 42, 45 AG KJHG sowie § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG<sup>276</sup> nicht gerecht. **335**

Im März 2016 war die Einrichtung der F-Stiftung zu 147,48 % ausgelastet. Die Angabe über die Auslastung findet sich in den bei der Senatsverwaltung geprüften Rechnungsunterlagen. Obwohl die F-Stiftung damit gegen die Betriebserlaubnis (§ 45 SGB VIII) vom 19. Juni 2015 verstoßen hat, hat die Senatsverwaltung keine Veranlassung gesehen, tätig zu werden. Überbelegungen in dieser Größenordnung geben Grund zu der Annahme, dass der Schutz des Wohls der Kinder und Jugendlichen und die Qualität der Betreuung in der Einrichtung nicht mehr gewährleistet sind und damit das wesentliche Ziel der Inobhutnahme nicht erreicht werden kann. Die bei der Senatsverwaltung ressortierende Einrichtungsaufsicht hätte daher auf Grundlage von § 45 ff. SGB VIII und § 30 ff. AG KJHG von Amts wegen tätig werden müssen. Stattdessen hat die Senatsverwaltung die März-Rechnung des Trägers vom 18. Mai 2016 trotz aktenkundiger Überbelegung von 147,48 % nicht beanstandet. Das Gleiche gilt für die Rechnung für Mai 2016. Hier wird die Belegung – laut Rechnungsunterlagen – mit 115,48 % (für die Außenstelle der Einrichtung) und 99,83 % (für die Haupteinrichtung) angegeben. Von besonderer Brisanz ist dabei, dass der Vermerk zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und zur Zahlungsanordnung vom 18. Mai 2016 von derselben Person abgezeichnet wurde, die leitende Funktionen in der Einrichtungsaufsicht ausübt. **336**

<sup>276</sup> Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)

Aus Sicht des Rechnungshofs hätte die Senatsverwaltung rechtzeitig dafür sorgen müssen, dass zum Schutz der Kinder und Jugendlichen, aber auch zum Schutz der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Senatsverwaltung eine personelle Vermischung funktional zwingend zu trennender Aufgabenbereiche (Einrichtungsaufsicht und Vertragsabrechnung) unterbleibt.

- 337 Bedenklich ist in diesem Zusammenhang zudem die verwaltungsinterne Anweisung zum vereinfachten Verfahren für die „Anweisungen der Rechnungen aus dem Bereich Platzmanagement – alle Ausgaben im Zusammenhang mit der Unterbringung minderjähriger, unbegleiteter Flüchtlinge sowohl in temporären als auch in stationären Einrichtungen – vereinfachtes Verfahren“ vom 9. Mai 2016. Da die aktuelle Personalsituation es nicht mehr ermögliche, Rechnungen zeitnah zu begleichen, führe dies „bei einzelnen Trägern zu Liquiditätsschwierigkeiten insbesondere in Bezug auf die Personalausgaben. Um gravierende Nachteile für die Rechnungssteller/innen zu vermeiden, wird für die nächsten Wochen von einer Tiefenprüfung der einzelnen Rechnungen abgesehen.“ Zur Begründung führt die Senatsverwaltung weiter an: „Es besteht mittlerweile ein fundiertes Wissen über die Zuverlässigkeit der einzelnen Rechnungssteller/innen.“ Das vereinfachte Verfahren sollte, laut einem internen Vermerk, zunächst bis 30. Mai 2016 befristet gewesen sein. Im Juli 2016 soll die Verfahrensweise eingestellt worden sein (so die Stellungnahme der Senatsverwaltung vom 29. November 2016).

Ein so weitreichendes Abweichen von den Grundsätzen der Rechnungsprüfung (§ 70 LHO und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften) ist von der Landeshaushaltsordnung nicht gedeckt. Zudem waren die Grundannahmen unzutreffend. Die „Zuverlässigkeit der einzelnen Rechnungssteller/innen“ ist ein sachfremdes Kriterium für die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen. Den Akten ist nicht zu entnehmen, ob und wenn ja, welcher Träger Liquiditätsengpässe reklamiert hat. In diesen Fällen hätte ggf. in eng umgrenztem Umfang von den Möglichkeiten der Vorleistung nach § 56 LHO Gebrauch gemacht werden können, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden und die ordnungsgemäße Rechnungsprüfung nachträglich sicherzustellen. Dies ist unterblieben. Aus Sicht des Rechnungshofs stellt das vereinfachte Verfahren einen Verstoß gegen die Landeshaushaltsordnung dar.

## 14.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 338 Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme vom 16. Januar 2017 den „administrativen Notstand“ betont, den die hohe Anzahl unbegleitet eingereister, ausländischer Kinder und Jugendlicher in ihrer Verwaltung ausgelöst habe. Die Verwaltung habe angesichts dessen entschieden, das „zeitlich aufwändige Verfahren der Erteilung einer Betriebserlaubnis“ nicht anzuwenden. Die Tatsache, dass die in Obhut genommenen jungen Menschen in den Unterkünften ohne Betriebserlaubnis nicht nur wenige Tage, sondern „über Mona-

te untergebracht werden mussten“, ändere hieran nichts, so die Senatsverwaltung. Anderenfalls hätte ein „umfangreiches seit Jahren bestehendes Vorhaltesystem in einer Größenordnung von mindestens 2.000 Plätzen“ existieren müssen. Immerhin würden zum 1. Januar 2017 nur noch zehn temporäre Unterkünfte ohne Betriebserlaubnis zur Unterbringung unbegleitet eingereister, ausländischer Kinder und Jugendlicher genutzt. Aus Sicht des Rechnungshofs rechtfertigt der Anstieg der Fallzahlen in der zweiten Jahreshälfte 2015 keinesfalls den mittlerweile Jahre dauernden Verzicht auf die Erteilung zwingend vorgeschriebener Betriebsergebnisse. Aus Gründen des Kinder- und Jugendschutzes ist es nicht vertretbar, dass sich die Senatsverwaltung noch im Jahr 2017 auf einen administrativen Notstand beruft und junge Menschen weiter in Unterkünften unterbringt, die unter keinem Gesichtspunkt für eine Inobhutnahme geeignet sind.

Im Hinblick auf die fehlenden (öffentlich-rechtlichen) Verträge über die ambulante Betreuung (§§ 77, 78a SGB VIII) in den temporären Unterkünften hält die Senatsverwaltung an ihrer Rechtsauffassung fest, dass bei den Anbietern der ambulanten Betreuung „ein sofortiger Auftrag“ ausgelöst worden sei und dadurch „rechtlich sofort eine Vertragssituation“ bestanden habe. Die Senatsverwaltung verschließt sich damit zum wiederholten Mal dem im Verwaltungsverfahren geltenden Grundsatz, dass öffentlich-rechtliche Verträge dem strengen Schriftformerfordernis unterliegen und eine rein mündliche Absprache nichtig ist.

Auch hinsichtlich der Betreuungsstandards hält die Senatsverwaltung beharrlich an ihrer Einschätzung fest, dass zehn Stunden ambulante Betreuung pro Woche der vom Landesgesetzgeber für Inobhutnahmen angeordneten Betreuung „zu jeder Tages- und Nachtzeit“ (§ 16 Abs. 2 AG KJHG) entsprechen. Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Zehn Stunden pro Woche Betreuung gewährleisten nicht den besonderen gesetzlichen Betreuungsstandard für Inobhutnahmen.

In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung auch zur Begründung der Direktvergabe des Platzmanagements an einen externen Dienstleister auf die besondere Ausnahmesituation im Jahr 2015 hingewiesen. Zur fehlenden Ausschreibung (§ 55 LHO) und zum Erfordernis eines schriftlichen Vertrages mit dem Dienstleister (Nr. 10.1 AV § 55 LHO), in dem verbindliche Vorgaben über die Akquise von Hotelunterkünften und die Ermächtigung zur Gewährung von Vorleistungen in Millionenhöhe zulasten des Landeshaushalts hätten geregelt werden müssen, hat sich die Senatsverwaltung nicht näher geäußert.

Im Falle der festgestellten Überbelegung der Einrichtungen der F-Stiftung hat die Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme vom 16. Januar 2017 erstmals angeführt, dass sie nicht untätig geblieben sei. Noch in ihrer Stellungnahme vom 29. November 2016 zur Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs wurde die Untätigkeit trotz Überbelegung nicht bestritten; stattdessen bezweifelte die Senatsverwaltung hier noch, dass sich die vom Rechnungshof festgestellte Überbelegung aus ihren Akten ergeben würde. In der aktuellen Stellungnahme heißt es nunmehr: „Die er-

folgten Überbelegungen sind mit der Aufsicht abgestimmt worden. Zur Vermeidung von Obdachlosigkeit und zum Schutz der Kinder und Jugendlichen mussten die Ausnahmen großzügig gehandhabt werden.“ Entsprechende Hinweise auf ein Tätigwerden der Einrichtungsaufsicht fanden sich in den geprüften Unterlagen nicht.

## 14.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 339 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung die unbegleitet eingereisten, ausländischen Kinder und Jugendlichen in Unterkünften, wie Hostels und Hotels, unterbringt, die keine Betriebserlaubnis haben. Damit verletzt die Senatsverwaltung die Vorschriften zum Schutz der Kinder und Jugendlichen. Angesichts der Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht gemäß Artikel 20 Abs. 3 GG kann ein „administrativer Notstand“ jedenfalls nicht über Jahre hinweg die Verletzung rechtlicher Bestimmungen rechtfertigen.

Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass der Betreuungsstandard der ambulanten sozialpädagogischen Betreuung in den temporären Unterkünften weit unter den üblichen hohen Standards für Inobhutnahmen liegt. Vertraglich vereinbarte Betreuungsstandards, wie ansonsten üblich, fehlen bei der ambulanten sozialpädagogischen Betreuung. Mindeststandards für die Beherbergung in den temporären Unterkünften – wie der regelmäßige Austausch von Bettwäsche, Handtüchern oder abschließbare Schränke etc. – wurden mit den Unterkunftsbetreibern nicht vereinbart.

Schließlich beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung einen freien Träger der Jugendhilfe als externen Dienstleister mit der Akquise von Hostels und Hotels beauftragt hat – ohne Vertrag und ohne Einhaltung des Vergaberichts. Für den haushaltrechtlich korrekten Umgang des externen Dienstleisters mit Vorleistungen des Landes in Höhe von zeitweise monatlich rd. 1,5 Mio. € wurde keine Regelung getroffen. Die Senatsverwaltung hat auch ansonsten gegen die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung verstoßen. Ausgaben wurden ohne zahlungsbegründende Verträge geleistet, und bei der Rechnungsprüfung wurde ein vereinfachtes Verfahren angeordnet, bei dem flächendeckend auf die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Rechnungsprüfung verzichtet wurde. Bundes- und Landesrecht setzen normative Maßstäbe für das Verwaltungshandeln – auch und gerade, wenn die Verwaltung auf die Handlungsform des Vertrages zurückgreift. Diese Maßstäbe gilt es auch angesichts der besonderen Herausforderungen des Fallzahlenanstiegs bei den unbegleitet eingereisten, minderjährigen Flüchtlingen im Jahr 2015 einzuhalten. Nur so kann die Senatsverwaltung in Zukunft schwerwiegende Rechtsgutsverletzungen verhindern.



**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ihre gesetzlichen Verpflichtungen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen erfüllt. Die Senatsverwaltung hat die unbegleitet einreisenden, ausländischen Kinder und Jugendlichen in geeigneten Einrichtungen oder sonstigen betreuten Wohnformen rechtskonform in Obhut zu nehmen.** 340

**Der Rechnungshof erwartet des Weiteren, dass die Senatsverwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gerecht wird.**

## Finanzen

### 15 Verspätete Steuereinnahmen in Millionenhöhe durch Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer

*Der Rechnungshof hat in drei Berliner Finanzämtern ausgewählte Fälle mit Abschlusszahlungen über 50.000 € daraufhin geprüft, ob diese durch eine frühzeitige sachgerechte Anpassung der Vorauszahlungen ganz oder teilweise hätten verhindert werden können. Mehr als 40 % der geprüften Fälle wiesen Bearbeitungsmängel auf. Dadurch haben die Finanzämter Steuerbeträge von 28 Mio. € durchschnittlich neun Monate verspätet festgesetzt und vereinnahmt. Auf Hinweis des Rechnungshofs haben die Finanzämter Steuerfestsetzungen von über 3,1 Mio. € nachgeholt.*

#### 15.1 Einleitung

- 341 Steuerpflichtige haben bei der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer vierteljährliche Vorauszahlungen zu entrichten, die sie für den laufenden Veranlagungszeitraum voraussichtlich schulden werden.<sup>277</sup> Diese bemessen sich grundsätzlich nach der Steuer, die sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat. Sie sind nur festzusetzen, wenn sie bei der Einkommen-, Körperschaftsteuer mindestens 100 € oder bei der Gewerbesteuer mindestens 50 € für einen Vorauszahlungszeitpunkt betragen. Neben den laufenden Vorauszahlungen kann das Finanzamt nachträgliche Vorauszahlungen bis zum Ende des fünfzehnten Kalendermonats, der auf den Veranlagungszeitraum folgt, festsetzen. In Fällen, in denen die Einkommensteuerfestsetzung zu hohen Abschlusszahlungen geführt hat, werden IT-gestützt Bearbeitungshinweise ausgegeben. Mit diesen Bearbeitungshinweisen werden die Finanzämter aufgefordert zu prüfen, ob die Vorauszahlungen anzupassen oder nachträgliche Vorauszahlungen festzusetzen sind. Diese Prüfung ist notwendig, weil die Jahresfestsetzungen oftmals einen Veranlagungszeitraum betreffen, der mehr als ein Jahr zurückliegt. In diesen Fällen sollte die aktuelle Entwicklung – insbesondere die der Umsätze – betrachtet werden. Das Vorauszahlungsverfahren stellt damit die stetige und zeitnahe Vereinnahmung der Steuern sicher. Es dient zudem dem Gleichbehandlungsgrundsatz, weil dadurch Vorauszahlungsschuldner mit Steuerpflichtigen gleichgestellt werden, deren Einnahmen dem sofortigen Steuerabzug unterliegen.

Sofern sich bei der Steuerfestsetzung nach Anrechnung der geleisteten Vorauszahlungen ein Unterschiedsbetrag zuungunsten des Steuerpflichtigen ergibt, hat

<sup>277</sup> § 37 Einkommensteuergesetz, § 31 Körperschaftsteuergesetz und § 19 Gewerbesteuergesetz

er diesen Betrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Steuerbescheides zu entrichten (Abschlusszahlung).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Finanzämtern mit dem Runderlass ESt-Nr. 221 vom 30. Mai 2011 Arbeitshinweise zur Festsetzung von Vorauszahlungen gegeben. Darin führt die Senatsverwaltung exemplarisch Tatbestände auf, die die Finanzämter dazu veranlassen sollen, die Vorauszahlungen anzupassen oder die Steuererklärung vorzeitig anzufordern. **342**

Die Finanzämter werden zudem durch Bearbeitungshinweise (T 341) auf Fälle hingewiesen, in denen die Einkommensteuerfestsetzung zu hohen Abschlusszahlungen geführt hat. In diesen Fällen haben die Finanzämter zu prüfen, ob die bisher festgesetzten Vorauszahlungen anzupassen sind. Ferner stellt das Technische Finanzamt Berlin den Finanzämtern jedes Jahr im März eine Arbeitsliste (Liste der Umsatzsteigerungen) zur Verfügung. Diese Liste weist die Fälle aus, in denen sich die Umsätze des Vorjahres im Vergleich zu denen des Vorvorjahres erheblich erhöht haben. In den ausgewiesenen Fällen sind die Finanzämter angewiesen zu prüfen, ob die ertragsabhängigen Vorauszahlungen anzupassen sind.

Darüber hinaus haben die Finanzämter auch die Möglichkeit, den Steuerpflichtigen zu einer frühzeitigen oder zumindest fristgerechten Abgabe der Jahreserklärungen zu veranlassen.

## 15.2 Prüfungsgegenstand

Die Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerfestsetzungen der Veranlagungszeiträume 2012 und 2013 führten berlinweit zu Abschlusszahlungen von jeweils über 700 Mio. €. Angesichts dieser Größenordnung hat der Rechnungshof in den Finanzämtern Zehlendorf und Friedrichshain-Kreuzberg sowie im Finanzamt für Körperschaften III geprüft, welche Gründe für das Entstehen von hohen Abschlusszahlungen maßgeblich waren. **343**

Bei den vorangegangenen Prüfungen hatte der Rechnungshof erhebliche Bearbeitungsmängel festgestellt und das Abgeordnetenhaus über die Ergebnisse seiner Prüfungen unterrichtet.<sup>278</sup> Er hat sich daher bei seiner erneuten Prüfung insbesondere darauf konzentriert, ob die Finanzämter **344**

- aktenkundige Informationen, die für die Höhe der festzusetzenden Vorauszahlungen maßgeblich sind, vollständig und zeitnah ausgewertet haben und
- die aktuelle Umsatzentwicklung bei der Bemessung der Höhe an festzusetzenden Vorauszahlungen zutreffend berücksichtigt haben.

<sup>278</sup> Jahresbericht 2008, T 229 bis 236, Jahresbericht 2009, T 216 bis 221

- 345 Der Rechnungshof hat gezielt 449 finanziell bedeutsame Steuerfälle der Veranlagungszeiträume 2012 und 2013 mit Abschlusszahlungen über 50.000 € geprüft. In den Finanzämtern Zehlendorf und Friedrichshain-Kreuzberg wiesen in etwa jeder zweite und im Finanzamt für Körperschaften III jeder vierte geprüfte Fall Bearbeitungsmängel auf.

**Ansicht 69: Beanstandungsquote bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer**

Finanzamt	Geprüfte Fälle	Beanstandete Fälle	Beanstandungsquote	Höhe der Abschlusszahlung
Zehlendorf	236	105	44,5 %	12.531.091 €
Friedrichshain-Kreuzberg	121	61	50,4 %	7.606.136 €
für Körperschaften III	92	21	23,0 %	3.561.633 €
<b>Gesamt</b>	<b>449</b>	<b>187</b>	<b>41,6 %</b>	<b>23.698.860 €</b>

Sofern gewerbliche Einkünfte für diese Abschlusszahlungen ausschlaggebend waren, hat der Rechnungshof auch die Festsetzung von Vorauszahlungen zur Gewerbesteuer überprüft. Dies betraf insgesamt 97 Fälle.

Auch bei der Gewerbesteuer haben sich ähnlich hohe Beanstandungsquoten ergeben.

**Ansicht 70: Beanstandungsquote bei der Gewerbesteuer**

Finanzamt	Geprüfte Fälle	Beanstandete Fälle	Beanstandungsquote	Höhe der Abschlusszahlung
Zehlendorf	16	7	43,7 %	493.333 €
Friedrichshain-Kreuzberg	10	6	60,0 %	462.881 €
für Körperschaften III	71	22	31,0 %	3.325.542 €
<b>Gesamt</b>	<b>97</b>	<b>35</b>	<b>36,1 %</b>	<b>4.281.756 €</b>

Insgesamt haben die drei geprüften Finanzämter Steuerbeträge von 28 Mio. € durchschnittlich neun Monate verspätet festgesetzt. In den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen führten die von den Finanzämtern nachgeholtten Arbeiten zu zusätzlichen Steuereinnahmen von 3,1 Mio. €.

### 15.3 Auswertung der Akteninhalte

- 346 In den Steuerakten fanden sich oftmals Informationen (Mitteilungen über die Höhe von Beteiligungseinkünften der Steuerpflichtigen sowie Kontrollmitteilungen über Betriebs-, Grundstücks- und Anteilsveräußerungen), die die Finanzämter hätten veranlassen müssen, die Höhe der Vorauszahlungen zu überprüfen.

In 69 Fällen haben die Finanzämter diese aktenkundigen Informationen nicht bzw. nicht zeitnah ausgewertet. So gingen in einem Fall im Jahr 2012 insgesamt acht Veräußerungsmitteilungen ein, ausweislich derer die Gesellschaft umfängliches

Grundvermögen von 56,6 Mio. € veräußert hatte. Allein die zum 31. Dezember 2011 bilanzierten Grundstücke mit einem Wert von 14,3 Mio. € wurden für insgesamt 23,9 Mio. € veräußert, mithin wurde ein Veräußerungsgewinn von 9,6 Mio. € erzielt. Das Finanzamt für Körperschaften III hat diese Unterlagen nicht zum Anlass genommen zu prüfen, ob eine Anpassung der Vorauszahlungen in Betracht kommt. Die Körperschaftsteuerfestsetzung für den Veranlagungszeitraum 2012 im Februar 2014 führte zu einer Abschlusszahlung von über 337.000 €.

#### **15.4 Bearbeitung der in der Liste der Umsatzsteigerungen ausgewiesenen Fälle**

Die Liste der Umsatzsteigerungen (T 342) bietet den Finanzämtern einen Überblick über Steuerfälle mit erheblichen Umsatzsteigerungen. Bei der Bearbeitung dieser Liste hat der Rechnungshof erhebliche Defizite festgestellt. Die dort angebrachten Bearbeitungsvermerke waren teilweise wenig aussagekräftig oder fehlten ganz. In 37 Fällen haben es die drei geprüften Finanzämter versäumt, trotz erheblicher Umsatzsteigerungen in den maßgeblichen Veranlagungszeiträumen die Vorauszahlungen anzupassen. 347

Beispielsweise hat das Finanzamt Friedrichshain-Kreuzberg in einem Fall die Vorauszahlungen nicht angepasst, obwohl die Umsätze aktenkundig von 2,3 Mio. € im Jahr 2012 auf 3,3 Mio. € im Jahr 2013 gestiegen waren. Die Einkommensteuerfestsetzung für den Veranlagungszeitraum 2013 im Februar 2015 führte zu einer Abschlusszahlung von 285.000 €.

Die Liste der Umsatzsteigerungen hat das Ziel und ist geeignet, die Höhe der Abschlusszahlungen zu begrenzen oder diese gar zu vermeiden. Es gehört zu den Aufgaben der Sachgebietsleitung zu überwachen, dass die Dienstkräfte die in der Liste ausgewiesenen Fälle weisungsgemäß bearbeiten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sachgebietsleitungen diese Aufgabe nicht hinreichend wahrgenommen haben.

#### **15.5 Beachtung von Bearbeitungshinweisen**

Trotz IT-gestützter Ausgabe von Bearbeitungshinweisen (T 341) im Zusammenhang mit der Vorjahresfestsetzung haben es die drei geprüften Finanzämter in 34 Fällen versäumt, die Vorauszahlungen anzupassen. In einem Fall führte die Veranlagung für den Veranlagungszeitraum 2012 im März 2014 aufgrund einer Ausgleichszahlung nach § 89b Handelsgesetzbuch in Höhe von 1,2 Mio. € zu einer erheblichen Abschlusszahlung und zur Ausgabe eines Bearbeitungshinweises. Obwohl aktenkundig war, dass der Steuerpflichtige im Veranlagungszeitraum 2013 weitere Ausgleichszahlungen erhalten hatte, hat das Finanzamt Zehlendorf dennoch keine nachträglichen Vorauszahlungen für den Veranlagungszeitraum 2013 348

festgesetzt. Aufgrund von Ausgleichszahlungen in Höhe von 1,9 Mio. € führte die Einkommensteuerfestsetzung für den Veranlagungszeitraum 2013 im Januar 2015 zu einer Abschlusszahlung von 500.000 €.

## 15.6 Vorzeitige Anforderung von Steuererklärungen

- 349 Mit dem Runderlass ESt-Nr. 221 (T 342) weist die Senatsverwaltung für Finanzen die Finanzämter an, Fälle zu überwachen, in denen die Vorauszahlungen auf Antrag um mehr als 50 % und mindestens 5.000 € (physische Finanzämter) bzw. 20.000 € (Finanzämter für Körperschaften) herabgesetzt wurden. In diesen Fällen sind die Steuererklärungen des betreffenden Veranlagungszeitraumes vorzeitig anzufordern.

In 28 dieser Fälle haben es die Finanzämter versäumt, weisungsgemäß die Steuererklärungen vorzeitig anzufordern. So hat ein geprüftes Finanzamt in einem Fall antragsgemäß im März 2013 die Vorauszahlungen für den Veranlagungszeitraum 2013 auf 0 € herabgesetzt, ohne die Steuererklärung vorzeitig anzufordern. Die Einkommensteuerfestsetzung für den Veranlagungszeitraum 2013 vom 10. Februar 2015 führte zu einer Abschlusszahlung von 1,1 Mio. €.

## 15.7 Gewerbesteuer

- 350 Im Gegensatz zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer kann die nachträgliche Vorauszahlung zur Gewerbesteuer nicht gleichzeitig mit der Steuerfestsetzung und den laufenden Vorauszahlungen IT-gestützt festgesetzt werden. Sie muss vielmehr in einem gesonderten Bearbeitungsschritt angewiesen werden. Dies haben die geprüften Finanzämter in zehn der 97 geprüften Fälle nicht beachtet.

## 15.8 Bearbeitung von Körperschaftsteuererklärungen mit sich abzeichnenden hohen Abschlusszahlungen

- 351 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Finanzämter für Körperschaften mit Runderlass KSt-Nr. 87 vom 12. März 2010 angewiesen, Steuererklärungen, die Nachzahlungsbeträge zur Körperschaftsteuer oder Gewerbesteuer von mehr als 25.000 € erkennen lassen, „zur sofortigen Bearbeitung vorzusehen“.

Die Steuerpflichtigen haben in der Anlage zu ihrer Körperschaftsteuererklärung Angaben zur Höhe der Körperschaftsteuerrückstellung zu machen. Im Falle einer in Papierform eingereichten Steuererklärung ist es damit für das Finanzamt bereits zum Zeitpunkt des Erklärungseingangs grundsätzlich „auf einen Blick“ erkennbar, ob und ggf. in welcher Höhe sich eine Abschlusszahlung ergibt. Auch eine dem

Finanzamt ausschließlich elektronisch eingereichte Körperschaftsteuererklärung enthält grundsätzlich entsprechende Angaben. Diese Angaben sind allerdings erst nach mehreren Bearbeitungsschritten erkennbar. Da zukünftig mit einer Zunahme der Anzahl an ausschließlich elektronisch übermittelten Steuererklärungen zu rechnen ist, stellt dies eine wenig praxisorientierte Verfahrensweise dar.

## 15.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die vom Rechnungshof bei den drei geprüften Finanzämtern festgestellten Defizite bestätigt. Sie hat mitgeteilt, dass sie die Finanzämter in einem Runderlass erneut auf die Bedeutung der Festsetzung von Vorauszahlungen hinweisen werde. Zudem beabsichtigt sie, auf den nächsten Sitzungen der Hauptsachgebietsleiter Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer die Festsetzung von nachträglichen Vorauszahlungen zu erläutern. 352

Im Interesse einer sofortigen Bearbeitung von Körperschaftsteuererklärungen mit sich abzeichnenden hohen Abschlusszahlungen prüft die Senatsverwaltung für Finanzen, ob sie eine bundeseinheitliche IT-Unterstützung anregt. Bis dahin beabsichtigt sie, die zeitgerechte Steuerfestsetzung durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

## 15.10 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die erheblichen Bearbeitungsdefizite bei der Festsetzung von Vorauszahlungen. Diese haben bei den drei geprüften Finanzämtern dazu geführt, dass Steuerbeträge von 28 Mio. € verspätet festgesetzt und vereinnahmt wurden. Auf Hinweis des Rechnungshofs haben die Finanzämter Steuerfestsetzungen von 3,1 Mio. € nachgeholt. 353

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dafür sorgt, dass** 354

- **die Finanzämter künftig die Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuervorauszahlungen sach- und zeitgerecht festsetzen, die vorhandenen Informationsquellen besser nutzen und aktenkundige Sachverhalte, die eine frühzeitige Anpassung von Vorauszahlungen erfordern, mit angemessener Sorgfalt bearbeiten und**
- **die Finanzämter für Körperschaften mit IT-Unterstützung Steuererklärungen mit zu erwartenden hohen Abschlusszahlungen zeitnah bearbeiten.**

**Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen durch eine praxisorientierte Arbeitsanweisung eine vollständige und sachgerechte Bearbeitung der Liste der Umsatzsteigerungen gewährleistet.**

## 16 Grundlegende Mängel beim Forderungsmanagement

*In den geprüften Bezirksämtern wird dem Forderungsmanagement eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. Nicht alle Forderungen werden im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin erfasst. Hierfür sind fehlende Schnittstellen der eingesetzten IT-Fachverfahren maßgeblich ursächlich. Dies hat zur Folge, dass für eine übergreifende Steuerung und Überwachung offener Forderungen nur eine unvollständige Datengrundlage zur Verfügung steht. Außerdem sind die Funktionalitäten des automatisierten Mahnverfahrens teilweise unbekannt bzw. werden nicht genutzt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nicht dafür gesorgt, die Mängel im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben abzustellen.*

### 16.1 Einleitung

- 355** Forderungsmanagement umfasst die Maßnahmen, die auf die rechtzeitige Vereinnahmung aller Forderungen abzielen. Unter Forderungen werden in diesem Zusammenhang Rechte des Landes Berlin verstanden, aufgrund eines öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Schuldverhältnisses von einem anderen eine finanzielle Leistung zu verlangen<sup>279</sup>. Sie gehören zum Umlaufvermögen des Landes Berlin (vgl. T 53). Insgesamt wurden in Berlin zum Ende des Haushaltsjahres 2015 Forderungen von 3,3 Mrd. €, ohne Steuern von 710 Mio. € ausgewiesen.<sup>280</sup> Auf die Bezirke entfällt hiervon ein Anteil von 134,5 Mio. €.<sup>281</sup>
- 356** Das Abgeordnetenhaus hat seit den Haushaltsberatungen 2012 regelmäßig beschlossen<sup>282</sup>, dass für das Forderungsmanagement des Landes Berlin ein Konzept zu entwickeln ist. Unter der Federführung der Senatsverwaltung für Finanzen wurde dafür eine Arbeitsgruppe Forderungsmanagement eingerichtet. Im April 2016 hat die Senatsverwaltung für Finanzen dem Hauptausschuss einen „Abschlussbericht Konzept Forderungsmanagement“<sup>283</sup> vorgelegt. Nach ihren Erhebungen nehmen im Land Berlin mindestens 2.376 Beschäftigte anteilig Aufgaben des Forderungsmanagements wahr, 304 von ihnen sind ausschließlich mit dem Forderungsmanagement beschäftigt. Im Bericht werden Handlungsempfehlungen zum derzeitigen Forderungsmanagement vorgeschlagen.

279 vgl. § 241 ff. BGB

280 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. April 2016 auf die Schriftliche Anfrage „Offene Forderungen des Landes Berlin 2014/2015“ (Drs 17/18285), hier: Forderungen 2015, Vermögenskennziffern 1221 bis 1224

281 Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2015 (Drs 17/3169 bzw. 18/0025), Nr. 14

282 Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushalt 2012/2013, Nr. 79 a) vom 14. Juni 2012 (Plenarprotokoll 17/15, S. 1392), Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushalt 2014/2015, Nr. 98 a) vom 12. Dezember 2013 (Plenarprotokoll 17/40, S. 4110), Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushalt 2015/2016, Nr. 94 a) vom 10. Dezember 2015 (Plenarprotokoll 17/73, S. 7634)

283 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 18. April 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0780 E)



Zum ordnungsgemäßen Verwalten von Forderungen sind im Land Berlin insbesondere folgende **Vorschriften** anzuwenden: 357

- Landeshaushaltsordnung, insbesondere § 34 „Erhebung der Einnahmen, Bewirtschaftung der Ausgaben“, § 59 „Veränderung von Ansprüchen“, § 70 „Zahlungen“, und ihre Ausführungsvorschriften,
- Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal) und
- Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in der Landeshauptkasse und den Bezirkskassen bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Kassen-ProFiskal).

Der Rechnungshof hat in drei Bezirksamtern und bei einzelnen Produkten die Geschäftsprozesse der Forderungsbearbeitung geprüft, um festzustellen, ob und ggf. inwieweit grundlegende Mängel beim Forderungsmanagement bestehen. Aus den drei Bezirksamtern wurden die folgenden fünf **Produkte** ausgewählt: 358

- Produkt 76844 „Gewerberechtliche Zulassungen“,
- Produkt 78846 „Straßenverkehrsbehördliche Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen“,
- Produkt 62728 „Baumschutz“,
- Produkt 80626 „Vertragsabschluss und Kosteneinzahlung für die kommunale Ergänzende Förderung“ (Hort-Gutschein) sowie
- Produkt 80625 „Gewährleistung der Ergänzenden Förderung und Betreuung an allgemeinbildenden Schulen“ (Hort-Gutschein).

Die Auswahl stellte sicher, dass sowohl einmalige als auch monatlich wiederkehrende Forderungen mit und ohne Anwendung von Vorkasse berücksichtigt wurden.

Der Geschäftsprozess Forderungsbearbeitung umfasst die drei Verfahrensschritte Erfassung, Überwachung und Beitreibung der Forderung. Einfluss auf die Arbeitsabläufe hat u. a., ob es sich um ein Massengeschäft oder Einzelforderungen handelt, ob Leistungen vorab bezahlt werden können und ob monatlich wiederkehrende Zahlungen entstehen. Bedeutsam für die **Forderungsbearbeitung** ist auch, welches IT-Fachverfahren in den Ämtern eingesetzt wird, ob und wie dieses mit dem landesweit eingesetzten IT-Verfahren ProFiskal für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen verbunden ist. Einen einheitlichen Geschäftsprozess Forderungsmanagement gibt es daher nicht. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung u. a. nachfolgende Mängel festgestellt. 359

## 16.2 Erfassung der Forderungen

Grundsätzlich ist die Organisationseinheit, in der eine Geldforderung entsteht, auch dafür verantwortlich, dass die Einnahme gemäß § 34 LHO rechtzeitig und 360

vollständig erhoben wird. Dafür steht das IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (zurzeit ProFiskal) zur Verfügung. Es ermöglicht bei der Dateneingabe für Forderungen detaillierte Unterscheidungen, z. B. nach der Art der Forderung. Die Senatsverwaltung für Finanzen gibt für alle Behörden einheitlich die **AdF-Schlüssel**<sup>284</sup> vor. Die Dienstkraft trifft mit der Wahl des AdF-Schlüssels insbesondere die Entscheidung, wie das automatische Mahnverfahren durchgeführt wird und rückständige Forderungen durch die Bezirkskasse beigesteuert werden. Sollte im Einzelfall eine Forderung nicht automatisiert verarbeitet werden können, sind für die Überwachung ausstehender Zahlungen **Sollkontroll-Listen** außerhalb des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu führen. Dafür sind gemäß Nr. 23.7 AV § 70 LHO und Anlage 4 AV § 70 LHO in bezirksinternen Arbeitsanweisungen Regeln vorzugeben.

In den Ordnungsämtern der geprüften Bezirksamter haben die Dienstkräfte für die Erfassung und Bearbeitung von Forderungen der überwiegend einmaligen Leistungen aus dem Produkt 78846 „Straßenverkehrsbehördliche Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen“ nur teilweise das IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen genutzt. Im Ordnungsamt eines Bezirksamts wurden für das Produkt 76844 „Gewerberechtliche Zulassungen“ Sollkontroll-Listen außerhalb dieses IT-Verfahrens verwendet. Ein anderes Bezirksamt hat im Jahr 2014 begonnen darauf hinzuwirken, dass alle Bereiche das IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zur Forderungsbearbeitung verwenden und auf die nach Nr. 23.7 AV § 70 LHO und Anlage 4 AV § 70 LHO vorgeschriebene Erarbeitung detaillierter Arbeitsanweisungen für das Führen von Sollkontroll-Listen bestanden. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden in diesem Bezirksamt nur noch vereinzelt Sollkontroll-Listen für Altfälle geführt. Die Serviceeinheiten Finanzen von zwei Bezirksamtern haben die Anwendung der AdF-Schlüssel in Arbeitsanweisungen näher geregelt.

Da bei der Führung von Sollkontroll-Listen die Dienstkräfte alle Arbeitsschritte im Forderungsmanagement ohne die automatisierte Unterstützung des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen selbst durchführen (Mahnungen erstellen, Vollstreckungsersuchen an das zuständige Finanzamt veranlassen etc.), ist das Fehlerrisiko erhöht. Die Forderungen können in einem automatisierten Berichtswesen nicht erfasst werden und entziehen sich einem übergeordneten Controlling. Darüber hinaus verursachen sie Mehraufwand und stehen der vom Senat jährlich erwarteten Gesamtstatistik (vgl. T 369) nicht zur Verfügung.

- 361** Gemäß Nr. 3.2 AV § 34 LHO sollen Verwaltungshandlungen von der vorherigen oder gleichzeitigen Zahlung abhängig gemacht werden, „soweit es der Verwaltungsablauf gestattet“. Vor der Leistungserbringung, die eine Forderung begründet, ist daher zunächst die Möglichkeit der **Vorkasse** zu prüfen. Durch die Anwendung von Vorkasse wird der Aufwand für ein nachgelagertes Forderungsmanagement (Überwachung, Mahnung usw.) entbehrlich.

<sup>284</sup> Art der Forderung; Schlüsselsystematik gemäß Anlage 2 zu den VV Org-ProFiskal



Während im Straßen- und Grünflächenamt eines Bezirksamts beim Produkt 78846 „Straßenverkehrsbehördliche Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen“ seit dem Jahr 2015 weitgehend Vorkasse angewendet wurde, war dies im Ordnungsamt eines anderen Bezirksamts im Rahmen dieses Produktes nur bei Parkgenehmigungen der Fall. Dieses Ordnungsamt hat die Genehmigung von Schankvorgärten nur bei säumigen Antragstellern von einer vorherigen Zahlung abhängig gemacht. Im Ordnungsamt des dritten Bezirksamts wurde es den Dienstkräften überlassen, ob sie Vorkasse verlangen.

Während einige Bereiche mit Vorkasse arbeiten, erfolgt dies in vergleichbaren Bereichen anderer Bezirksämter nicht, obwohl es vom Verwaltungsablauf her auch dort möglich ist. Diese uneinheitliche Vorgehensweise verstößt gegen Nr. 3.2 AV § 34 LHO.

Für die Bearbeitung der vom Rechnungshof in die Prüfung einbezogenen Produkte werden **IT-Fachverfahren** verwendet. In den IT-Fachverfahren der Verwaltungsbereiche müssen die Forderungen vor der Übergabe an das IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen erfasst werden. Dabei verursachen fehlende oder unzureichende Schnittstellen zu den IT-Fachverfahren einen erheblichen Mehrarbeitsaufwand.

362

Besonders schwerwiegend sind die Mängel und Einschränkungen bei der Schnittstelle des IT-Verfahrens Integrierte Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ). Für die Schnittstellenprobleme bestanden unterschiedliche Lösungen in den einzelnen Bezirksämtern. So nutzte z. B. ein Bezirksamt eine Funktion in ISBJ für Gruppenleiter, um den mit der Forderungsbearbeitung befassten Dienstkräften Geschäftsvorfälle zuzuweisen. Den Dienstkräften der Bezirkskasse hat es Leserechte in ISBJ eingeräumt, damit diese zahlungsrelevante Sachverhalte weitgehend selbstständig klären konnten. Ein anderes Bezirksamt schlüsselte eine Kennzeichnung der zum Hortplatz gehörigen Schule in das Namensdatenfeld, damit in ProFiskal die Verbindung der beiden Daten erhalten blieb.

Die Schwachstellen wurden bereits im Jahr 2012 von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport beschrieben und Handlungsempfehlungen formuliert.<sup>285</sup> Nach Angaben der geprüften Bezirksämter ist es bislang zu keinen Verbesserungen gekommen. Problematisch seien der Abgleich über offene Forderungen zu einem Stichtag, die fehlende Verarbeitung von Kassenzeichen in ISBJ (Doppelarbeiten und zeitaufwändige manuelle Nacharbeiten erforderlich) und die Vereinbarung von Ratenzahlungen (automatische Vollstreckungersuchen trotz laufender Ratenzahlungen). Außerdem könnten in ISBJ pro Fall mehrere Sachverhalte zugleich verändert werden (z. B. Adressänderung, Wegfall Geschwisterkind), während im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen nur ein Datensatz pro Kassenzeichen pro Tag verändert werden könne.

<sup>285</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 15. Oktober 2012 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0035), Anlage „Ergänzende Förderung und Betreuung an Grundschulen (Schulhort)“

Für die Bearbeitung der Gewerbe genehmigungen (Produkt 76844) haben die Bezirksämter das IT-Fachverfahren MIGEWA – Gewerbe- und Erlaubniswesen eingesetzt. Bei Erledigung der An-, Um- oder Abmeldung durch persönliche Vorsprache im Bezirksamt wird die Gebühr sofort vor Ort (Zug-um-Zug) bezahlt. Für Gewerbean-, -um- und -abmeldungen steht parallel hierzu auch das Online-Portal des Einheitlichen Ansprechpartners Berlin (EA-Portal) der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung zur Verfügung. Die Eingabedaten des EA-Portals werden automatisiert in das elektronische Posteingangsfach des IT-Fachverfahrens der Bezirke (MIGEWA) übertragen und dort manuell eingepflegt. Der Kunde erhält per Post vom Bezirksamt die Anzeigenbescheinigung<sup>286</sup> und zugleich einen Gebührenbescheid<sup>287</sup>. Da das EA-Portal zur Zeit der Prüfung über keine Online-Bezahlungsfunktion verfügte, kann die Leistungserbringung des EA-Portals nicht von der vorherigen Zahlung der Gebühr abhängig gemacht werden. In 10 bis 15 % der Fälle blieb eine Zahlung der Gebühr aus. Für diese Fälle ist ein hoher manueller Aufwand für Mahnungen entstanden. Nach Angaben der Verwaltung hat sich die Nutzung des EA-Portals vom Jahr 2014 zu 2015 um ein Vielfaches verstärkt. Damit hat sich auch der manuelle Aufwand bei den Bezirksämtern für Mahnungen deutlich erhöht.

Von einem Bezirksamt wurden Genehmigungen für Schankvorgärten im Straßen- und Grünflächenamt erteilt. Dort wurde eine Access-Datenbank für die Antragsbearbeitung genutzt. Eine Schnittstelle zu ProFiskal bestand nicht. Die Handwerkerparkausweise (Produkt 78846) wurden mittels des Verkehrsmanagementsystems (VMS, Modul BERTA) erstellt, das auch Kassenzettel an ProFiskal überträgt. Beim Produkt 62728 „Baumschutz“ wurde ein selbst entwickeltes IT-Verfahren auf Basis einer Access-Datenbank („Registratur“) eingesetzt, das alle erforderlichen Daten erfassen, weitere über Verlinkungen bereitstellen und umfassend verarbeiten kann. Eine Schnittstelle zu ProFiskal bestand jedoch nicht.

An diesen Beispielen wird deutlich, dass es vom IT-Fachverfahren abhängt, ob der Vorteil des automatisierten Mahnverfahrens im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen genutzt werden kann. Des Weiteren entsteht ein erheblicher Mehraufwand, wenn die IT-Fachverfahren keine oder unzureichende Schnittstellen zum IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen haben, weil bereits elektronisch gespeicherte Daten nochmals eingegeben, nachbearbeitet oder von der Bezirkskasse bei den Dienstkräften erfragt werden müssen. Bei zukünftigen **Neu- oder Weiterentwicklungen** der IT-Fachverfahren muss daher von den IT-Verfahrensverantwortlichen eine Schnittstelle zum IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen vorgesehen und die Datenübergabe im Prozess Forderungsmanagement insbesondere im Hinblick auf die Zahlungsüberwachung eindeutig beschrieben werden. Dazu gehört auch, dass Zahlungseingänge ordnungsgemäß im IT-Fachverfahren dokumentiert werden.

286 § 6a Abs. 1 Gewerbeordnung (Entscheidungsfrist, Genehmigungsfiktion): „Hat die Behörde über einen Antrag auf Erlaubnis zur Ausübung eines Gewerbes nach § 34b Absatz 1, 3, 4, 34c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 3 oder § 55 Absatz 2 nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden, gilt die Erlaubnis als erteilt.“

287 Die Gebühr für Online-Anträge beträgt 15,00 €.



Die Senatsverwaltung für Finanzen nimmt im Bereich des Haushalts- und Finanzwesens gesamtstädtische Leitungs- und Steuerungsaufgaben wahr.<sup>288</sup> Sie trägt die Verantwortung für Maßnahmen zur Steuerung der Haushalts- und Wirtschaftsführung<sup>289</sup> und damit auch für einen ordnungsgemäßen und sachgerechten Zahlungsverkehr. Daher hat sie dafür zu sorgen, dass Forderungen grundsätzlich im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen erfasst und Sollkontroll-Listen auf das notwendige Maß reduziert werden. Außerdem hat sie darauf hinzuwirken, dass die Bezirksamter die Ausnahmen von der Anwendung der Vorkasse regeln. Die Senatsverwaltung hat diese Verantwortung nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen. 363

### 16.3 Überwachung der Forderungen

Nr. 23.1 AV § 70 LHO schreibt vor, dass Zahlungseingänge zu überwachen sind. Das IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ProFiskal stellt mit einem Modul für Mahnung und Vollstreckung ein **automatisiertes Mahnwesen** inklusive Zinsberechnung zur Verfügung. Bei der Nutzung des automatisierten Mahnverfahrens bleibt der Fachbereich für die Überwachung von Forderungen zuständig. Er kann bei Bedarf Informationen über die Höhe der offenen Forderungen, Mahngebühren etc. aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ermitteln. 364

In einem Bezirksamt wurde bei der Erstellung des Produktes 76844 „Gewerberechtliche Zulassungen“ das automatisierte Mahnverfahren nicht durchgängig genutzt. Es wurde bei ausbleibender Zahlung nach vier Wochen eine schriftliche Erinnerung (ggf. per E-Mail) durch die Dienstkräfte versendet. Danach wurde von ihnen eine Mahnung auf einem eigenen Vordruck erstellt und inklusive Mahngebühr per Post zugestellt. Bei der Produkterstellung 62728 „Baumschutz“ hatten die Dienstkräfte dieses Bezirksamts für die Ausgleichsabgabe den AdF-Schlüssel 50 verwendet, der ein automatisiertes Mahnverfahren einschließlich der Berechnung von Mahngebühren verhindert.

Das Mahnmodul des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen wurde nur vereinzelt genutzt, da es entweder nicht bekannt war oder ProFiskal-Kenntnisse fehlten.

Erkenntnisse aus überregionalen Projekten<sup>290</sup> belegen die hohe Wirksamkeit **telefonischer Zahlungserinnerungen**. 365

288 Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. Abschnitt V der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062)

289 § 4 Abs. 1 AZG i. V. m. Nr. 5 Abs. 2 des Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs

290 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Bericht Nr. 8/2009 Forderungsmanagement – eine Arbeitshilfe

Nur bei den Produkten 80625 und 80626 (Hortgutschein) nahmen in der Regel die Grundschulen telefonisch Kontakt mit säumigen Schuldnern auf, sodass offene Forderungen meistens beglichen wurden. Nach Angaben der Verwaltung zahlten 80 % der säumigen Schuldner nach der Kontaktaufnahme durch die Schule. In den übrigen geprüften Fachbereichen wurde die telefonische Kontaktaufnahme bei Schuldnern nicht genutzt.

- 366** Bei den Produkten 80625 und 80626 (Hortgutschein) wurden Zahlungsrückstände in den Fachbereichen teilweise erst bekannt, wenn die Bezirkskasse nach erfolgloser Mahnung ein Amtshilfeersuchen zur Vollstreckung vor der Versendung dem Fachbereich zur Kontrolle und ggf. Ergänzung von Daten vorgelegt hat. Ursache hierfür war insbesondere die mangelhafte Schnittstelle zwischen ISBJ und dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, die eine automatisierte Überwachung der Zahlungseingänge in ISBJ nicht zuließ (vgl. T 362).

Bei Vertragsabschluss wurde es den Antragstellern überlassen, ob sie eine Einzugsermächtigung zur **Lastschrift** oder einen Dauerauftrag erteilen. Überwiegend wurden die Beiträge per Dauerauftrag überwiesen. Lastschrift wurde meistens erst gewählt, wenn es zu Leistungsstörungen kam. Zudem führte das Vereinbaren von Ratenzahlungen zu Fehlern bei der Zahlungsüberwachung, da oftmals aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes die ursprüngliche Forderung im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen nicht verändert wurde. Als Folge wurden Mahnungen automatisiert versendet, obwohl die ursprüngliche Forderung nicht mehr bestand. Änderungen am Datensatz in ISBJ verursachten Probleme beim Lastschriftverfahren, weil die Schnittstelle nicht funktionierte.

Die laufende Zahlungseingangskontrolle ist besonders bei wiederkehrenden Zahlungen erforderlich, weil sonst die Gefahr wachsender Zahlungsrückstände und deren Uneinbringlichkeit besteht. Bei wiederkehrenden Zahlungen ließe sich der Aufwand reduzieren, wenn eine verbindliche Teilnahme am Lastschriftverfahren vorgesehen wäre.

## 16.4 Beitreibung der Forderungen

- 367** Wenn die Forderung korrekt im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ProFiskal erfasst wurde, wird grundsätzlich automatisiert gemahnt (T 364), nach erfolgloser Mahnung ein Vollstreckungsersuchen gedruckt und gemäß Nr. 23.3 AV § 70 LHO durch die Bezirkskasse an die Vollstreckungsbehörde verschickt. **Vollstreckungsbehörden** für alle öffentlich-rechtlichen Forderungen mit Ausnahme von Geldforderungen der Justiz sind nach Nr. 2.5.1 AV § 79 LHO die Finanzämter<sup>291</sup>. Die Fachbereiche haben alle bekannten und für eine erfolgreiche Vollstreckung bedeutsamen Informationen der Bezirkskasse mitzuteilen.

<sup>291</sup> § 8 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung i. V. m. § 4 Buchstabe b Verwaltungsvollstreckungsgesetz

Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass vielmehr die Bezirkskassen das Vollstreckungsersuchen grundsätzlich vorab dem zuständigen Fachbereich zur Überprüfung zuleiteten. Manche Fachbereiche nutzten das Amtshilfeersuchen zur Vollstreckung faktisch als eine Art Wiedervorlage. Sie gingen von erfüllten Forderungen aus, solange dies ihnen nicht vorlag. Erst nach Eingang eines Amtshilfeersuchens wurde der Schuldner zur Zahlung aufgefordert. Die Umweltämter erinnerten die Schuldner per E-Mail, bevor die Amtshilfeersuchen zur Vollstreckung an das Finanzamt verschickt wurden.

Wenn alle erforderlichen Angaben (Zahlungsgrund, Bescheidaten etc.) so eindeutig wie möglich erfasst und Veränderungen (neue Adresse, Ratenvereinbarungen u. Ä.) rechtzeitig in das IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen eingegeben worden sind, liegen die Voraussetzungen für ein direkt abzuschickendes Amtshilfeersuchen zur Vollstreckung vor. Die durch den Rechnungshof festgestellte Beteiligung der Fachbereiche ist dann nicht erforderlich. Für die Hauptverwaltung hat die Senatsverwaltung für Finanzen bereits im Jahr 2009 vorgegeben, dass Vollstreckungsersuchen direkt an das zuständige Finanzamt zu versenden und nicht mehr von der Landeshauptkasse zu prüfen sind.

## 16.5 Steuerung des Forderungsmanagements

Die Serviceeinheit Finanzen der Bezirksämter ist für die Haushaltswirtschaft zuständig.<sup>292</sup> Sie unterstützt das Bezirksamt nach § 9 Abs. 1 LHO bei der Ausführung des Haushaltsplans und somit auch bei dem rechtzeitigen und vollständigen Erheben von Einnahmen nach § 34 Abs. 1 LHO.

368

Eine **Steuerungsfunktion** wurde nur in einem der geprüften Bezirksämter wahrgenommen. Dort wurden auf Grundlage von ProFiskal-Auswertungen Geschäftsprozesse hinterfragt und gemeinsam mit den Fachbereichen verändert (Abschaffen von Sollkontroll-Listen, Vermeiden des AdF 50<sup>293</sup>). Dadurch konnte die konsequente Umstellung auf die automatisierte Einnahmeverwaltung mittels des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bereits nahezu vollständig erreicht werden. Mit dem Erfassen sämtlicher Forderungen in diesem Verfahren wurde auch die Datenbasis eines zu Steuerungszwecken erforderlichen Berichtswesens geschaffen. Die Serviceeinheit Finanzen eines anderen Bezirksamts hatte eine Rahmenrichtlinie zum Forderungsmanagement erlassen. Im dritten Bezirksamt erließ die Bezirkskasse nach Bedarf Arbeitshinweise zur Anwendung des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.

Die Serviceeinheiten Finanzen der geprüften Bezirksämter haben das Forderungsmanagement unterschiedlich intensiv wahrgenommen.

292 Abschnitt II Nr. 1 der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

293 Durch die Verwendung des AdF-Schlüssels 50 wird eine Mahnsperre gesetzt.

## 16.6 Berichtswesen und Controlling

- 369 Der Senat ist aufgrund von Beschlüssen des Abgeordnetenhauses<sup>294</sup> verpflichtet, jährlich über den Stand der Forderungen des Landes Berlin zu berichten. Hierfür ist sicherzustellen, dass ausnahmslos alle Forderungen einschließlich der niedergeschlagenen Forderungen in der Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes ausgewiesen werden. Hierzu werden **ProFiskal-Auswertungen** durchgeführt. Für ein aussagefähiges Berichtswesen sind diese Angaben aber **nicht ausreichend**. Als Grund hierfür führt die Senatsverwaltung in ihrem „Abschlussbericht Konzept Forderungsmanagement“ (T 356) an, dass Informationen zum Teil gar nicht erhoben werden oder in der benötigten Tiefe zentral nicht zugänglich vorliegen. Darüber hinaus seien Kennzahlen, wie z. B. Höhe und Anzahl der offenen, niedergeschlagenen und erlassenen Forderungen, derzeit im Land Berlin nur mit erheblichem Zeitaufwand und mit Zeitverzögerung zu beschaffen. Dies entspricht auch den Feststellungen des Rechnungshofs (vgl. z. B. T 360 und 362).
- 370 Als Unterstützung für die Steuerung der Forderungsbeitreibung empfiehlt die Senatsverwaltung für Finanzen daher den Aufbau und die Nutzung eines Controlling-Systems zur Verbesserung der Informationsbasis und als Unterstützung für die Steuerung der Forderungsbeitreibung. Das vorgeschlagene System ist jedoch lediglich auf eine Minderung der Zahlungsausfälle und des Zahlungsverzugs ausgerichtet und greift damit zu kurz. Ein umfassendes Forderungsmanagement setzt mit seinen Maßnahmen bei den einzelnen Prozessschritten von der Forderungserfassung bis zum Zahlungseingang bzw. der Niederschlagung der Forderung an. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat hierzu umfassendere Empfehlungen entwickelt.<sup>295</sup>

Als Mindestanforderungen für eine Differenzierung sind Forderungen auszuweisen nach

- Forderungsarten (Rechtscharakter und -grundlagen, Durchsetzbarkeit),
- Ausfallrisiken (Alter der Forderungen) und
- Fakturierungsvorgang (manuelle Buchung, Buchungen aus Vorverfahren).

## 16.7 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

- 371 Der Umsetzung eines effizienten Forderungsmanagements stehen darüber hinaus wesentliche Mängel und fehlende Funktionalitäten von ProFiskal entgegen, z. B. können zurzeit Mehrfachs Schuldner bei der Erfassung der Annahmeanord-

294 Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushalt 2012/2013, Nr. 79 b) vom 14. Juni 2012 (Plenarprotokoll 17/15, S. 1392), Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushalt 2014/2015, Nr. 98 b) vom 12. Dezember 2013 (Plenarprotokoll 17/40, S. 4110), Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zum Haushalt 2015/2016, Nr. 94 c) vom 10. Dezember 2015 (Plenarprotokoll 17/73, S. 7635)

295 KGSt-Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 1/2016, KGSt-Bericht Nr. 8/2009 Forderungsmanagement – eine Arbeitshilfe

nung vom System nicht erkannt und eventuelle Auszahlungen mit weiteren bestehenden Forderungen nicht aufgerechnet<sup>296</sup> werden. ProFiskal soll planmäßig bis zum Jahr 2018 durch eine Neukonzeption des IT-Verfahrens – **HKR-neu** – abgelöst werden. Für die Ausschreibung hat die Senatsverwaltung für Finanzen eine Leistungsbeschreibung zur Gewährleistung der Funktionalität des Forderungsmanagements erstellt.

Aufgrund der vorgenannten Prüfungserkenntnisse hat der Rechnungshof Detailänderungen und Ergänzungen vorgeschlagen und der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilt. Darüber hinaus ist bei HKR-neu auf eine Anbindung von IT-Fachverfahren (Schnittstellen) zu achten.

## 16.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat geäußert, dass die Strukturen und Verwaltungsprozesse für die Verbesserung des Einsatzes des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sich auch aus der Verpflichtung zur Geschäftsprozessoptimierung ergeben, die das E-Government-Gesetz Berlin auferlegt. Unabhängig davon werde sie für eine Prüfung der Datenlage und Buchungspraxis sorgen. Sie hat zudem zugesagt zu prüfen, ob weitere verbindliche Regelungen zur Vorkasse über die Vorgaben des § 56 LHO hinaus erforderlich sind. Die vom Rechnungshof angemahnten Anforderungen an Schnittstellen zwischen externen Fachverfahren und der Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sollen bei der neu zu beschaffenden Softwarelösung HKR-neu berücksichtigt werden.

372

Die Senatsverwaltung beabsichtigt, den Bezirksämtern unter Hinweis auf best practices zu empfehlen, die telefonische Kontaktaufnahme mit Schuldnern verstärkt zu nutzen. Zugleich will sie u. a. den positiven Effekt auf Rückholquoten konkret prüfen. Ein weitergehender Regelungsbedarf wird von ihr vorerst nicht gesehen. Zu den Mängeln bei der Nutzung des Mahnmoduls von ProFiskal hat sie auf den Anforderungskatalog für HKR-neu verwiesen.

Sie hat auch zugesagt, die Bezirksämter auf eine einheitliche Vorgehensweise bei der Versendung von Vollstreckungsersuchen zu drängen.

Vor weiteren Maßnahmen zur Organisation des Forderungsmanagements hat die Senatsverwaltung die Absicht geäußert, die Beschlussfassung über den „Abschlussbericht Konzept Forderungsmanagement“ (rote Nr. 0780 E) abzuwarten. Sie hat darauf hingewiesen, am Grundsatz der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung festzuhalten, und empfiehlt die Bündelung der Forderungsbearbeitung innerhalb eines Bezirksamts, will aber zunächst die Evaluation eines dazu noch bis Ende 2017 laufenden Projekts im Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf abwarten.

---

296 vgl. Nr. 5 AV § 34 LHO

Die Senatsverwaltung hat zugesagt, das Berichtswesen und Controlling zum Forderungsmanagement weiter auszubauen. Die Hinweise des Rechnungshofs würden berücksichtigt und über Maßnahmen zur Umsetzung werde zu gegebener Zeit berichtet. Den Anforderungskatalog zum Forderungsmanagement für das neue Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen hat die Senatsverwaltung unverändert gelassen.

- 373 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen der Senatsverwaltung positiv. Seine Empfehlungen zur Optimierung der Organisation des Forderungsmanagements sind das Ergebnis der Prüfung von drei Bezirksamtern. Der Rechnungshof kann daher nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen die Senatsverwaltung vor organisatorischen Maßnahmen zunächst noch die Evaluation des Modellprojekts in lediglich einem Bezirksamt abwarten will.

## 16.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 374 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass vielfältige Mängel bei der Forderungsbearbeitung vorliegen, die insbesondere darauf zurückzuführen sind, dass dem Forderungsmanagement nur eine untergeordnete Bedeutung beigemessen wird.

Die Prüfung hat im Wesentlichen Folgendes ergeben:

- Das im Land Berlin eingesetzte IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ProFiskal wurde teilweise nicht für die Erfassung und Bearbeitung von Forderungen genutzt. Damit geht ein erhöhtes Fehlerrisiko einher. Diese Forderungen entziehen sich zudem einem übergeordneten Controlling.
- In zwei geprüften Bezirksamtern wurden die Regelungen zur Vorkasse (Nr. 3.2 AV § 34 LHO) wiederholt nicht beachtet. Ein Bezirksamt hat die Nutzung von Vorkasse teilweise in das Ermessen einzelner Dienstkräfte gestellt.
- Oft hatten die IT-Fachverfahren keine oder unzureichende Schnittstellen zum IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Dadurch wurde erheblicher Mehrarbeitsaufwand verursacht, weil bereits elektronisch gespeicherte Daten nochmals eingegeben, nachbearbeitet oder von der Bezirkskasse bei den Dienstkräften erfragt wurden.
- Die Funktionen des im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen vorhandenen Mahnmoduls waren stellenweise unbekannt, sodass vorhandene Informationen beim Forderungsmanagement nicht genutzt wurden.
- Das Versenden von Vollstreckungsersuchen verursachte in den Fachbereichen erheblichen Arbeitsaufwand durch erforderliche Datenergänzungen.

- Ein aussagefähiges Berichtswesen für das Forderungsmanagement im Land Berlin fehlt.

Für ein wirkungsvolles Forderungsmanagement müssen die Abläufe und Zuständigkeiten in den Bezirksamtern festgelegt werden. Bei der Erfassung der Forderung sollten einheitliche Vorgaben durch die Serviceeinheit Finanzen für alle Fachbereiche Qualität und Aktualität der Daten gewährleisten. Unterjährige Entwicklungen der Außenstände und ihre Wertberichtigungen sind zu beobachten. Eine Steuerung über Kennzahlen wird gewährleistet, wenn u. a. nach Herkunft (Produktbereiche/Produkte) und Alter der Forderungen Auswertungen möglich sind.

#### **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**

- **darauf hinwirkt, dass Forderungen grundsätzlich im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen erfasst und Ausnahmen nach Nr. 23.7 AV § 70 LHO geregelt werden,**
- **durch regelmäßige Auswertungen und Abfragen bei den Bezirksamtern den Fortschritt beim Einsatz von Vorkasse überwacht,**
- **bei zahlungsrelevanten IT-Fachverfahren (Nr. 10 AV § 71 LHO) für eine ausreichende Schnittstelle zum IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sorgt,**
- **verstärkt darauf hinwirkt, die Mängel bei der Nutzung des automatisierten Mahnverfahrens zu beseitigen,**
- **darauf hinweist, dass Vollstreckungsersuchen von der Bezirkskasse grundsätzlich direkt an die Vollstreckungsbehörde zu versenden sind, sowie**
- **für das Forderungsmanagement im Land Berlin ein aussagefähiges Berichtswesen aufbaut.**

## Umwelt, Verkehr und Klimaschutz

### 17 Berücksichtigung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben bei der Förderung des Projekts „Öffentliches Fahrrad Berlin“

*Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung förderte in den Jahren 2013 und 2014 das Projekt „Öffentliches Fahrrad Berlin“. Bei der Ermittlung des förderfähigen Fehlbedarfs für die Zuwendung unterließ sie es in beiden Jahren, von ihr selbst als nicht förderfähig eingestufte Umlagen (Zinsen, Konzernumlage) abzuziehen. Die Beträge wurden in voller Höhe ausgezahlt. Bisher wurden keine Rückforderungsbescheide erteilt.*

#### 17.1 Einleitung

- 375 Die Berliner Radverkehrsstrategie soll nach dem Stadtentwicklungsplan Verkehr<sup>297</sup> weitergeführt und ausgebaut werden. Ziel ist dabei auch der Ausbau des Angebots an öffentlichen Leihfahrrädern.

Das Projekt „Öffentliches Fahrrad Berlin“ wurde von Oktober 2008 bis Dezember 2012 durch eine Zuwendung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert. Bis Ende 2014 bestand aufgrund dieser Bundesförderung eine Nachnutzungspflicht. Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung wollte das bestehende System der öffentlichen Fahrräder gemeinsam mit der Betreiberin weiter ausbauen, um es für eine breitere Nutzung attraktiver zu machen. Daher bewilligte sie in den Jahren 2013 und 2014 jeweils eine Zuwendung auf der Grundlage der §§ 23 und 44 LHO als Projektförderung.

Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung in der Nachnutzungsphase des Projekts nach Auslaufen der Bundesförderung geprüft. Schwerpunkt war die von der Senatsverwaltung gewährte Zuwendung zur Förderung „Öffentliches Fahrrad Berlin“ in den Jahren 2013 und 2014.

#### 17.2 Förderung des Projekts „Öffentliches Fahrrad Berlin“

- 376 In ihrem Zuwendungsantrag vom 24. April 2013/22. Mai 2013 gab die das Fahrradverleihsystem betreibende Gesellschaft die Gesamtkosten des Projekts für das Jahr 2013 mit 2,32 Mio. € und für das Jahr 2014 mit 2,05 Mio. € an. Der Finanzierungsplan sah vor, dass 60 % davon durch Eigenleistungen der Antragstellerin sowie durch Er-

<sup>297</sup> Stadtentwicklungsplan Verkehr 2025 (Drs 16/4054), Abschnitt IV.4.5, S. 82

löse und Erträge abzudecken und die übrigen 40 % durch das Land Berlin im Wege der Förderung zu finanzieren waren. Daraus errechnete sich für das Jahr 2013 eine beantragte Zuwendung von 928.000 € und für das Jahr 2014 von 819.000 €. Insgesamt wurden für beide Jahre Zuwendungen von 1,75 Mio. € beantragt.

Gemäß der Gesamtvorkalkulation im eingereichten Finanzierungsplan waren in den genannten Gesamtkosten des Projekts auch „sonstige unmittelbare Vorhabenkosten“ enthalten. Diese beinhalteten „Umlagen (Zinsen, Konzern)“ von 78.000 € für das Jahr 2013 und von 83.000 € für das Jahr 2014.

Die Senatsverwaltung gewährte mit Bescheid vom 12. August 2013 für das Jahr 2013 „im Rahmen einer Projektförderung als Fehlbedarfsfinanzierung“ eine Zuwendung aus Landesmitteln „bis zur Höhe von 928.000 €“. In dem Bescheid legte die Senatsverwaltung fest, dass der beigefügte Finanzierungsplan maßgeblich für die Bewirtschaftung der zur Verfügung stehenden Mittel sei. Weiter heißt es: „Die hierin im Bereich der sächlichen Verwaltungskosten (Anlage A7) deklarierten Umlagen (Zinsen, Konzernumlage) werden als nicht förderfähig eingestuft und sind daher aus der Finanzierung auszuschließen. Unter Maßgabe der vorhergehend genannten Änderung erkläre ich den Finanzierungsplan, und zwar nach Maßgabe der Einzelansätze wie auch hinsichtlich des Gesamtergebnisses, für verbindlich.“ Bei der Berechnung des Fehlbedarfs zog die Senatsverwaltung die Ausgaben von 78.000 € für das Jahr 2013 (T 376) nicht ab. 377

Da das Haushaltsgesetz 2014/2015 im August 2013 noch nicht beschlossen war, stellte die Senatsverwaltung in einer Absichtserklärung („Letter of Intent“) am 12. August 2013 vorbehaltlich der Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses für das Jahr 2014 weitere Zuwendungsmittel in Aussicht. 378

Mit Bescheid vom 16. September 2014 bewilligte die Senatsverwaltung für das Projekt für die Zeit vom 1. Januar 2014 bis zum 13. Februar 2015 eine Zuwendung aus Landesmitteln „bis zur Höhe von 907.000 €“. Hierin sind im Jahr 2013 nicht abgerufene Mittel von 88.000 € enthalten. In dem Bescheid heißt es: „Weiterhin gilt auch im Zuwendungsbescheid für das Jahr 2014, dass die im Bereich der sächlichen Verwaltungskosten (Anlage A7) deklarierten Umlagen (Zinsen, Konzernumlage) als nicht förderfähig eingestuft werden und daher aus der Finanzplanung auszuschließen sind.“ Bei der Berechnung des Fehlbedarfs für das Jahr 2014 zog sie die Ausgaben von 83.000 € (T 376) nicht ab.

Bei einer Fehlbedarfsfinanzierung nach Landeshaushaltsrecht deckt die Zuwendung den Fehlbedarf, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag (Nr. 2.2.2 AV § 44 LHO). Zuwendungsfähig sind dabei nur solche Ausgaben, die beim Zuwendungsempfänger unmittelbar durch das Projekt verursacht werden, die ihm ohne dieses Projekt also nicht entstehen würden.<sup>298</sup> 379

298 Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, 111. Aktualisierung Dezember 2013, Abschnitt D III Rn. 16; vgl. Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Oktober 1995 – 13 L 2184/95 –, NVwZ-RR 1997, 97 f.

Die Senatsverwaltung hat richtigerweise die im Finanzierungsplan enthaltenen Ausgaben der Betreiberin für Umlagen (Zinsen, Konzernumlage) in Höhe von 78.000 € für das Jahr 2013 und 83.000 € für das Jahr 2014 als nicht zuwendungsfähig eingestuft. Da die Eigenmittel der Betreiberin und die geplanten Erlöse und Erträge aus dem Projekt gleich blieben, die zuwendungsfähigen Ausgaben sich jedoch um die genannten Beträge verringerten, verminderte sich der Fehlbedarf entsprechend. Dies hat die Senatsverwaltung in ihren Zuwendungsbescheiden nicht berücksichtigt. Sie hat 78.000 € für das Jahr 2013 und 83.000 € für das Jahr 2014, insgesamt also 161.000 €, zu viel bewilligt und ausgezahlt.

- 380 Während der Prüfung hat die Senatsverwaltung angegeben, dass diese Mittel für andere zuwendungsfähige Ausgaben verwendet worden seien. Welche dies sind, konnte sie nicht erläutern. Sie konnte auch nicht darlegen, dass die Betreiberin diesbezüglich einen Antrag, insbesondere auf Nachbewilligung, gestellt hat.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Fehlbedarfe für die Zuwendungen in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 unzutreffend ermittelt wurden. Er hat die Erwartung geäußert, dass die rechtswidrigen Zuwendungsbescheide für diese Jahre gemäß § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) hinsichtlich der nicht förderfähigen Beträge von 78.000 € bzw. 83.000 € zurückgenommen werden.

### 17.3 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 381 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, die zur Verfügung stehenden Ressourcen seien entsprechend dem politischen Willen zum Wohle Berlins wirtschaftlich und sparsam eingesetzt worden. Es sei kein finanzieller Schaden für das Land Berlin entstanden. Allerdings sei die Wahl der Finanzierungsart rückblickend falsch gewesen. Das eigentlich verfolgte Ziel habe darin bestanden, sich „in einem verhandelten Umfang“ auf zwei Jahre am Projekt zu beteiligen. Die Abwicklung des Projekts habe tatsächlich einer Festbetragsfinanzierung entsprochen, nach deren Rahmenbedingungen die Senatsverwaltung gehandelt habe. Daher seien „im Finanzierungsplan zwar einzelne Bestandteile als nicht zuwendungsfähig erklärt, die Kürzung der Zuwendungssumme aber unterlassen“ worden. Weiter heißt es in der Stellungnahme: „Der im Punkt Finanzierungsart rückblickend fehlerhafte Verwaltungsakt wird entsprechend verwaltungsverfahrensmäßig umgedeutet.“

Die Senatsverwaltung hat in einer weiteren Stellungnahme vom 15. Februar 2017 erklärt, dass für das Jahr 2013 Zuwendungsmittel von 49.000 € zurückgezahlt worden sind. Gemeint ist offenbar der Betrag, den die Betreiberin ausweislich des Verwendungsnachweises für das Jahr 2013 tatsächlich für Umlagen gezahlt hat – der Verwendungsnachweis für das Jahr 2014 weist insoweit 0 € aus. Für darüber hinaus gehende Rückforderungen sieht die Senatsverwaltung keine Grundlage.



Die Ausführungen der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Wenn – wie die Senatsverwaltung jetzt argumentiert – die Zuwendungen als Festbeträge „gemeint“ waren, so lassen sie sich wie die Fehlbetragsfinanzierung rechnerisch nur aus dem Finanzierungsplan ableiten. Dieser aber beinhaltet für das Jahr 2013 Umlagen von 78.000 € und für das Jahr 2014 von 83.000 € und damit – wie die Senatsverwaltung selbst ausdrücklich in den Zuwendungsbescheiden festgestellt hat – nicht förderfähige Ausgaben. Nach Landeshaushaltsrecht dürfen auch bei einer Festbetragsfinanzierung nur zuwendungsfähige Ausgaben gefördert werden (Nr. 2.2.3 AV § 44 LHO). Dies ist hier gerade nicht der Fall. 382

Der von der Senatsverwaltung jetzt geltend gemachte Wechsel der Finanzierungsart hätte eines Änderungsbescheides bedurft. Daran fehlt es.

Im Übrigen ist für die von der Senatsverwaltung vorgenommene Umdeutung kein Raum. Nach § 47 VwVfG darf die Umdeutung nicht der erkennbaren Absicht der erlassenden Behörde widersprechen. Es ist demgemäß nicht auf den inneren Willen der Behörde abzustellen, sondern auf die im Verwaltungsverfahren zum Ausdruck gekommenen und für einen objektiven Beobachter deutlich gewordenen Absichten der Behörde.<sup>299</sup> Die Zuwendungsbescheide sprechen ausdrücklich von einer Fehlbedarfsfinanzierung. Dazu passt, dass ausweislich der Bescheide eine Zuwendung „bis zur Höhe von“ gewährt wird. Für einen objektiven Beobachter ist damit ausgeschlossen, dass stattdessen die für die Bewilligungsbehörde finanziell nachteiligere Festbetragsfinanzierung gemeint ist. Dies gilt umso mehr, als die Bewilligungsbehörde nach Landeshaushaltsrecht vor der Bewilligung jeder Zuwendung zur Projektförderung und zur institutionellen Förderung zu prüfen hat, welche Finanzierungsart den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit am besten entspricht (Nr. 2.1 AV § 44 LHO). Im Zuwendungsbescheid ist die Finanzierungsart zu bezeichnen. Die Bezeichnung der Finanzierungsart ist ein Mindestbestandteil des Zuwendungsbescheides (Nr. 4.2.4 AV § 44 LHO).

Dass die Betreiberin ausweislich der Verwendungsnachweise statt der geplanten Gesamtausgaben für Umlagen in den Jahren 2013 und 2014 von 161.000 € lediglich 49.000 € gezahlt hat, ist unerheblich. Die Rückforderbarkeit des gesamten Betrages ergibt sich aus der zu Unrecht erfolgten Bewilligung und Auszahlung. Die etwaige Verwendung von 112.000 € (d. h. der Differenz von 161.000 € und 49.000 €) der zu Unrecht bewilligten und ausgezahlten Mittel für zuwendungsfähige Ausgaben hätte einen Antrag auf Nachbewilligung erfordert.

<sup>299</sup> Schemmer in Beck'scher Online-Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 33. Edition, Stand: 1. Oktober 2016

## 17.4 Zusammenfassung und Erwartung

- 383 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung die Höhe von Zuwendungsmitteln fehlerhaft ermittelt, bewilligt und ausgezahlt hat. Sie stufte die im Finanzierungsplan enthaltenen Umlagen (Zinsen, Konzernumlage) zwar als nicht förderfähig ein, bewilligte aber dennoch den entsprechenden Betrag und zahlte ihn aus.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz die Rücknahme der Zuwendungsbescheide für die Jahre 2013 und 2014 gemäß § 48 VwVfG hinsichtlich der nicht förderfähigen Beträge von 78.000 € bzw. 83.000 € prüft.**

Schubert

Claßen-Beblo

Vater

## Anlage 1

### **Kurzdarstellung zu den Beiträgen des Jahresberichts 2017 – Vertraulicher Teil –**

Im ersten Beitrag des vertraulichen Teils des Jahresberichts berichtet der Rechnungshof über Prüfungsergebnisse im Zusammenhang mit der vertraglichen **Finanzierung externer Dienstleister zur Umsetzung von Arbeitsmarktförderprogrammen** im Land Berlin. Der Bericht befasst sich konkret mit den von der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung geschlossenen Geschäftsbesorgungsverträgen, deren Haushaltsvolumen (für Dienstleistungsentgelte) im Zeitraum 2008 bis 2016 rd. 28 Mio. € betrug. Berichtet wird zudem über Mängel beim Vertragsmanagement der Senatsverwaltung und bei der Wahrnehmung ministerieller Steuerungsaufgaben im Bereich der Arbeitsmarktförderung.

Ein **Grundstücksverkauf** durch das **Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf** und des von ihm mit der Vermarktung beauftragten **Liegenschaftsfonds** ist Thema des zweiten Beitrags. Es wird dargestellt, welche Fehler den Beteiligten des Landes Berlin bei der Vorbereitung und bei den Verhandlungen des Grundstücksgeschäftes unterliefen. Der Rechnungshof kritisiert außerdem, dass das Bezirksamt dem Kaufinteressenten und späteren Käufer gestattete, das Grundstück für mehrere Jahre ohne Entgelt zu nutzen, ohne dass ein Kaufvertrag geschlossen war.

Im abschließenden Beitrag fasst der Rechnungshof die Ergebnisse mehrerer Prüfungen zusammen, die er auf Grundlage einer mit dem landeseigenen Krankenhausunternehmen **Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH** getroffenen Prüfungsvereinbarung (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO) durchgeführt hat. Im Fokus standen die **Personalausgaben** für Führungskräfte unterhalb der Geschäftsführung, für Ärztinnen und Ärzte und für das Pflegepersonal. Der Rechnungshof thematisiert insbesondere die Ausweitung von Positionen für außertariflich Beschäftigte und Mängel bei der Anwendung des Tarifrechts.

## Anlage 2

**Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2017**

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2017 erwartet wird.

<b>Berichtsbeitrag</b>	<b>Behörde</b>
T 8 bis 38	Senatsverwaltung für Finanzen
T 39 bis 62	Senatsverwaltung für Finanzen
T 63 bis 67	Senatsverwaltung für Finanzen
T 68 bis 130	Senatsverwaltung für Finanzen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
T 131 bis 193	Senatsverwaltung für Finanzen
T 194 bis 238	Bezirksämter Lichtenberg, Pankow, Reinickendorf und Treptow-Köpenick
T 239 bis 258	Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain- Kreuzberg, Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf, Mitte, Spandau, Tempelhof-Schöneberg, Treptow-Köpenick
T 259 bis 269	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 270 bis 284	Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 285 bis 292	Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
T 293 bis 304	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 305 bis 323	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 324 bis 340	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 341 bis 354	Senatsverwaltung für Finanzen
T 355 bis 374	Senatsverwaltung für Finanzen
T 375 bis 383	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz