Abgeordnetenhaus BERLIN

Drucksache 19/2292
12.03.2025

19. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2024 des Rechnungshofs von Berlin über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022 und die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin

(vertrauliche Anlage)

Der Senat von Berlin
Fin II B 23 - H 3104-1/2024-2-32
+49 151 29275373

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -

des Senats von Berlin
über die Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2024 des Rechnungshofs von Berlin über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022 und die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin sowie die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und von privatrechtlichen Unternehmen Berlins – Drucksache Nr. ...

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Der Rechnungshof von Berlin hat seinen Jahresbericht 2024 vom 28. November 2024 gemäß § 97 Abs. 1 LHO dem Abgeordnetenhaus zugeleitet. Der Jahresbericht ist den Senatsverwaltungen und den Bezirksverwaltungen mit der Aufforderung zugeleitet worden, ihn allen Dienstkräften mit Leitungsfunktion zur Kenntnis zu geben, und sofern Prüfungsfeststellungen für andere Geschäftsbereiche auch für den eigenen Geschäftsbereich zutreffen könnten, aus den dargestellten Sachverhalten entsprechende Schlüsse zu ziehen. Mit gleicher Maßgabe sind die Senatsverwaltungen wie auch die Bezirksverwaltungen gebeten worden, den Jahresbericht auch nachgeordneten Einrichtungen, den Betrieben nach § 26 LHO sowie den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zugänglich zu machen.

Die Verwaltungen haben sich zu den ihr Ressort beziehungsweise ihren Bezirk betreffenden Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin geäußert. In den dieser Vorlage beigefügten zwei Anlagen:

- Anlage 1: Stellungnahme des Senats zum öffentlichen Teil des Jahresberichts 2024 des Rechnungshofs von Berlin
- Anlage 2: Stellungnahme des Senats zum vertraulichen Teil des Jahresberichts 2024 des Rechnungshofs von Berlin

ist der Wortlaut des Rechnungshofberichts wiedergegeben. An die jeweiligen Textziffern schließen sich unmittelbar die diesbezüglichen Stellungnahmen an; teilweise sind Textziffern auch zusammengefasst beantwortet worden.

Berlin, den 11.03.2025

Der Senat von Berlin

Kai Wegner	Stefan Evers
_____	_____
Regierender Bürgermeister	Senator für Finanzen

Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2024 des Rechnungshofs von Berlin

Der Rechnungshof ist gemäß Art. 95 Verfassung von Berlin (VvB) eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene 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).

Der Jahresbericht 2024 ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,

Vizepräsident Django Peter Schubert,

Direktor bei dem Rechnungshof Martin Jammer,

Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,

Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und

Direktorin bei dem Rechnungshof Claudia Langeheine[1]

am 14. Oktober 2024 beschlossen worden. Der Bericht wird ergänzt durch einen vertraulichen Teil (vgl. T 5).

[1] nicht zu T 269 bis 290 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

Inhaltsverzeichnis

		Textziffer	Seite
Allgemeines			**15**
1	Vorbemerkungen	1	15
2	Finanzlage des Landes Berlin	9	19
Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022			**104**
3	Haushalts- und Vermögensrechnung	57	104
4	Kreditaufnahme	95	138
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin			**151**
5	Erhebliche Versäumnisse bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Berlin	105	151
6	Erhebliche Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes in der Justizverwaltung	151	185
7	Versäumnisse bei der Rückführung erheblicher Überschüsse bei Kultureinrichtungen Berlins im Zusammenhang mit gewährten Corona-Hilfen	186	208
8	Dringender Handlungsbedarf bei der Aufsicht über die Studierendenschaften	202	222
9	Andauernde Mängel beim Forderungsmanagement bei Internatsentgelten	216	235
10	Personalzumessung für die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung – Leistung mangelhaft	240	254
11	Überhöhte Ausgaben, Wettbewerbsverstöße und unzureichendes Vertragscontrolling bei der Beauftragung von Sicherheitsdienstleistungen für Flüchtlingsunterkünfte	269	275
12	Finanzämtersprint Grundsteuerreform – Bearbeitungsdefizite bei der Neufeststellung der Grundsteuerwerte	291	294

13	Das Schweigen der Finanzämter – keine Informationen bei zu Unrecht bezogenen Corona-Hilfen und Defizite bei der Besteuerung	327	324
14	Steuer(aus)fälle bei ausländischen Onlinehändlern	348	339
15	Vollzugsdefizite beim Zweckentfremdungsverbot bei Ferienwohnungen	372	362
16	Erhebliche Mängel bei der Anwendung tariflicher und gesetzlicher Vorschriften beim Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	411	393
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts			**444**
17	Unangemessene Vorstandsbezüge und Mängel bei der Erstellung von Zielvereinbarungen bei bedeutenden Unternehmen Berlins	444	444
18	Altersversorgung des Rundfunk Berlin-Brandenburg – ein finanzielles Risiko	465	470
Beratungen aufgrund von Prüfungserfahrungen (Beratungsberichte)			**499**
19	Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt	483	500
20	Geschäftsprozessmanagement: Eine Herausforderung für die Berliner Verwaltung	496	511
21	Empfehlungen zur Vereinfachung und Optimierung des Zuwendungsrechts	510	524

Anlage 1 **537**

Kurzdarstellung zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2024 537

1 Bereitstellung und Unterhaltung von Landesbrunnen für die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung Berlins im Katastrophenfall 349

2 Anwendung tariflicher und gesetzlicher Vorschriften beim Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg – Einzelfälle 349

3 Risikomanagement in Unternehmen des Landes Berlin 350

Anlage 2 **539**

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2024 539

Anlage 3 **541**

Übersicht zu Beratungsberichten nach § 88 Abs. 2 LHO sowie gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag vorgelegten Berichten 541

Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABl.	Amtsblatt für Berlin
AdF	Art der Forderung
a. F.	alte Fassung
AktG	Aktiengesetz
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt(en) öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AStA / ASten	Allgemeiner Studierendenausschuss / Allgemeine Studierendenausschüsse
AT	Arbeitstage
AT-Konzept	Konzept zur Vergütung von Führungskräften im außertariflichen Bereich
ATV	Tarifvertrag über die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (Tarifvertrag Altersversorgung)

AV BerlSchuldenbremseG	Ausführungsvorschriften zum Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AV-ZwVbG	Ausführungsvorschriften über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BCGK	Berliner Corporate Governance Kodex
BDA	IKT-Basisdienst Digitaler Antrag
BerlBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BerlHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BerlSchuldenbremseG	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
BewG	Bewertungsgesetz
BilMoG	Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz)
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKN	Basiskomponente Nachweisabruf
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BORIS Berlin	Bodenrichtwertinformationssystem Berlin
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSR	Berliner Stadtreinigungsbetriebe

BStBl	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BWB	Berliner Wasserbetriebe
CO_2	Kohlendioxid
degewo	degewo Aktiengesellschaft
Destatis	Statistisches Bundesamt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
DKLB	Deutsche Klassenlotterie Berlin
DKLB-Gesetz	Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin
D&O-Versicherung	Directors-and-Officers-Versicherung (auch Organ- oder Manager-Haftpflichtversicherung)
Drs	Drucksache(n) des Abgeordnetenhauses von Berlin (soweit nicht anders angegeben)
EBITDA	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen)
EfA	„Einer für Alle“
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
EntO Internate	Entgeltordnung für die Internate der zentral verwalteten Schulen des Landes Berlin (Entgeltordnung Internate)
EU	Europäische Union
EVAS	Einheitliches Verzeichnis aller Statistiken des Bundes und der Länder
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen

FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
FITKO	Föderale IT-Kooperation
GD:B	Strategie „Gemeinsam Digital:Berlin“
GESOBAU	GESOBAU AG
Gewobag	Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GPM	Geschäftsprozessmanagement
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
Gr.	Gruppe(n)
GSK	IT-Grundschutz-Kompendium des BSI
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HdA	Haus der Athleten
HG 20/21	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021)
HG 22/23	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023)
HG 24/25	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 (Haushaltsgesetz 2024/2025)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGBEG	Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe(n)
HOWOGE	HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung

IBB	Investitionsbank Berlin
i. d. F.	in der Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IKT-NotfallM-LL	Leitlinie zum IKT-Notfallmanagement der Landesverwaltung des Landes Berlin
InfoSic-LL	Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (Informationssicherheitsleitlinie)
ISBJ	Integrierte Software Berliner Jugendhilfe
IT	Informationstechnik
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
i. V. m.	in Verbindung mit
JAM	Jahresarbeitsminuten
JüL	Jahrgangsübergreifendes Lernen
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KoViKo	Kompendium Videokonferenzsysteme des BSI
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LAF	Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten
LHO	Landeshaushaltsordnung
LuQb	Leistungs- und Qualitätsbeschreibung (Anlage zum Sicherheitsdienstleistungsvertrag)
MV	Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung)

NHG 20	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)
NHG 20/21	Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021)
NHG 22/23	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023)
NHK	Normalherstellungskosten
OGr.	Obergruppe(n)
ORB	Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz)
OZG-HUB	Prozessplattform für die Entwicklung und Nutzung digitaler Bürgerdienste
PMA	pauschale Minderausgaben
ProDigMeldB	Projekt Digitale Meldebescheinigung
ProFiskal	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin
ProMaP	Projektmanagement-Plattform
RBB	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-Staatsvertrag	Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB-Staatsvertrag a. F.	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
RMS	Risikomanagementsystem
Rn.	Randnummer(n)
RV	Rahmenvereinbarung

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)
SDL	Sicherheitsdienstleister
SDL-V	Sicherheitsdienstleistungsvertrag bzw. -verträge
SE	Societas Europaea (Europäische Gesellschaft)
SFB	Sender Freies Berlin
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIS	Schulfarm Insel Scharfenberg
SIWA	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SLZB	Schul- und Leistungssportzentrum Berlin
STADT UND LAND	STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung
SuS	Schülerinnen und Schüler
T	Textziffer(n) im Jahresbericht des Rechnungshofs
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer(n) in anderen Schriftsätzen
UStG	Umsatzsteuergesetz
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VvB	Verfassung von Berlin
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

VV Org-ProFiskal	Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal
VZE	Vollzeiterzieherstellen
WBM	WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung
ZE	Zuwendungsempfängerin(nen) und Zuwendungsempfänger
ZustKat Ord	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln)
ZwVbG	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz)
ZwVbVO	Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Verordnung)

Allgemeines

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

1 Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen[2] und Betriebe[3] Berlins sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts[4]. Er prüft zudem die Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist[5]. Im Rahmen seiner Prüfungen kann er unter bestimmten Voraussetzungen auch bei sonstigen Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins Erhebungen vornehmen, z. B. bei Empfängern staatlicher Zuwendungen.

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

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

---

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

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

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

5 z. B. BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH, Messe Berlin GmbH, Wohnungsbaugesellschaften Berlins

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

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

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

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

1.2 Gegenstand des Jahresberichts

5 Der Rechnungshof fasst wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO) und der Öffentlichkeit vorstellt. Der Jahresbericht 2024 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2022, 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 2022 (vgl. Drs 19/1215),
- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin mit erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sowie
- Beiträge zum wesentlichen Inhalt von im Jahr 2024 vorgelegten Beratungsberichten nach § 88 Abs. 2 LHO[6].

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem gesonderten vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere Prüfungen. Aufgrund der darin enthaltenen sensiblen Informationen zur Katastrophenvorsorge Berlins bzw. schutzwürdigen Angaben zu einzelnen Beschäftigungsverhältnissen und Unternehmen legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren der Präsidentin des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor. Diese Berichtsform ermöglicht eine umfassende Information des Abgeordnetenhauses über die für das parlamentarische Entlastungsverfahren relevanten Prüfungsergebnisse, auch wenn sie zur Wahrung von Schutzzwecken nicht der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Eine Kurzdarstellung zum wesentlichen Inhalt dieser vertraulichen Berichtsbeiträge ist der Anlage 1 zum Jahresbericht zu entnehmen.

6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann dazu führen, dass zu einigen Bereichen umfangreicher als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort generell in geringerem Maße auf die Einhaltung der

6 Nach § 88 Abs. 2 LHO kann der Rechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrungen das Abgeordnetenhaus, den Senat und einzelne Senatsverwaltungen beraten.

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

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

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

2 Finanzlage des Landes Berlin

Die Haushaltslage in Berlin ist ernst. Der Haushalt 2023 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von rd. -1,8 Mrd. € ab. Mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 werden Finanzierungsdefizite von rd. -4,2 Mrd. € (2024) und rd. -2,7 Mrd. € (2025) geplant. Er ist damit von vornherein unterfinanziert. Von den geplanten Ausgaben müssen im Haushaltsvollzug rd. 4,0 % im Jahr 2024 und rd. 5,1 % im Jahr 2025 eingespart werden. Die dafür notwendigen strukturellen Steuerungsentscheidungen werden damit der Verwaltung überlassen. Dies verstößt gegen das Budgetrecht des Parlaments. Außerdem sollen zentrale Rücklagen in Milliardenhöhe zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden. Sie stehen damit in zukünftigen Haushaltsjahren für Ausgaben und als Risikovorsorge nicht mehr zur Verfügung. Die aus Notlagenkrediten gebildeten Rücklagen sind – wie rechtlich geboten – aufgelöst worden. Im Jahr 2025 noch eingeplante Einnahmen aus diesen Rücklagen fallen deshalb aus. Die Steuerschätzung vom Mai 2024 prognostiziert darüber hinaus Einnahmeausfälle für 2024 und 2025. Die bereits jetzt hohe Verschuldung des Kernhaushalts wird sich durch Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen bis Ende 2025 auf 66,3 Mrd. € weiter erhöhen.

Um das Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts zu erreichen, muss das Ausgabenniveau strukturell und nachhaltig gesenkt sowie der langfristige Wachstumspfad der Ausgaben wieder an den Einnahmentrend angepasst werden. Eine politische Prioritätensetzung und -umsetzung hinsichtlich der gesamten Ausgaben ist unabdingbar.

2.1 Zusammenfassung

9 Der Haushalt 2023 konnte zwar ein um 0,8 Mrd. €[7] besseres Ergebnis gegenüber der Planung (rd. -2,6 Mrd. €) verzeichnen, musste aber mit einem immer noch hohen negativen Finanzierungssaldo von rd. -1,8 Mrd. € abschließen. Die Ausgabenentwicklung Berlins seit dem Jahr 2019 weist gegenüber der Einnahmenentwicklung eine größere Spreizung auf als die Entwicklungen im Länderdurchschnitt. Berlin hat kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem.

[7] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Juni 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465 C)

zu T 9

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

10 Der Doppelhaushalt 2024/2025 befindet sich in einer sehr angespannten Lage:

- Mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 sind Finanzierungsdefizite von -4,2 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. -2,7 Mrd. € im Jahr 2025 geplant. Zudem sind im Doppelhaushalt 2024/2025 pauschale Minderausgaben in Höhe von rd. -1,7 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. -2,2 Mrd. € im Jahr 2025 enthalten, darin im Kapitel 2910 außerordentlich hohe zentrale pauschale Minderausgaben von rd. -1,5 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. -2,0 Mrd. € im Jahr 2025. Der Haushalt 2024/2025 ist damit strukturell unterfinanziert. Die Auflösung von pauschalen Minderausgaben in dieser Höhe erfordert ein erhebliches Abweichen von der ursprünglichen Planung. Die dafür notwendigen strukturellen Eingriffe in den Haushalt werden damit der Verwaltung im Haushaltsvollzug überlassen. Dies ist mit dem Budgetrecht des Parlaments nicht vereinbar. Es widerspricht zudem den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit, dass sie erst im Haushaltsvollzug vorgenommen werden sollen.
- Der Doppelhaushalt 2024/2025 sieht Einnahmen aus der Pandemierücklage und der Rücklage für Corona-Folgen und Resilienz von rd. 631 Mio. € (2024) und rd. 647 Mio. € (2025)[8] vor. Aufgrund der rechtlich gebotenen Auflösung der Rücklage für Corona-Folgen und Resilienz im Jahr 2023 und der Pandemierücklage in den Jahren 2023 und 2024 durch die Senatsverwaltung für Finanzen entsteht ein zusätzliches Haushaltsrisiko im Jahr 2025. Einnahmen aus der Pandemierücklage in 2024 dürfen veranlassungsgemäß nur zur Finanzierung von pandemiebedingten Ausgaben verwendet werden.
- Finanzielle Handlungsspielräume, die sich aus positiven Ergebnissen der Jahre bis 2019 aufgetan haben, sind bzw. werden aufgebraucht. Mit den geplanten Entnahmen aus zentralen Rücklagen im Einzelplan 29 in Höhe von über 1,4 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. 1,3 Mrd. € im Jahr 2025 werden wesentliche

8 Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2024/2025, Band 14, Einzelplan 29, Kapitel 2910 Titel 35903 und 35926

Vorsorgepositionen zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt und stehen damit in zukünftigen Haushaltsjahren für die Finanzierung von Ausgaben und als Risikovorsorge nicht mehr zur Verfügung.

- Durch prognostizierte Steuermindereinnahmen von 174 Mio. € (2024) bzw. 188 Mio. € (2025) sind bisher eingeplante Ausgaben in Höhe von insgesamt 362 Mio. € nicht durch Einnahmen gedeckt.
- Die im Doppelhaushalt enthaltene Vorsorge für das Zensus-Ergebnis 2022 reicht nicht aus, um die daraus folgenden Steuermindereinnahmen von rd. 450 Mio. € jährlich rückwirkend ab dem Jahr 2022 auszugleichen.
- Durch geplante Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen in Höhe von 1.683 Mio. € im Jahr 2024 und 440 Mio. € im Jahr 2025[9] wird sich der Schuldenstand Berlins Ende 2025 um rd. 2,1 Mrd. € auf den Höchststand bis dahin von 66,3 Mrd. € erhöht haben. Die Folgejahre werden durch die dafür aufzubringenden Zinsausgaben belastet.

zu T 10

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend.

Die Auflösung der pauschalen Minderausgaben des Doppelhaushalts 2024/2025 erfolgt/e teilweise durch entsprechende Nachtragshaushalte. Sowohl das Budgetrecht des Parlaments als auch die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit werden dabei gewahrt.

11 Der Rechnungshof hat bereits in seinen Jahresberichten 2022 und 2023[10] dargelegt, dass vor Entnahmen aus den kreditfinanzierten Rücklagen durch die zuständige Verwaltung der Verursachungszusammenhang zu prüfen und dokumentieren ist. Vor dem Hintergrund des abnehmenden Pandemiegeschehens gilt das Erfordernis insbesondere für das Vorliegen des zeitlichen Verursachungszusammenhangs. Außerdem sind die im Zusammenhang mit der

[9] vgl. Ansicht 31 (unter Bezugnahme auf Anlage 8 zum Haushaltsplan 2024/2025)

[10] Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2022, T 23 bis 26, und Jahresbericht 2023, T 23 bis 25

Corona-Pandemie gebildeten kreditfinanzierten Rücklagen gemäß § 62 Abs. 2 LHO aufzulösen, wenn und soweit ihr Verwendungszweck entfällt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts[11] zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes stützt diese Rechtsauffassung. Infolge des Urteils hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Pandemierücklage und die Rücklage für Corona-Folgen und Resilienz aufgelöst und Mittel in Höhe von insgesamt rd. 3,3 Mrd. € dem Haushalt zugeführt.[12] Die diesen Rücklagen im Jahr 2023 entnommenen Mittel wurden zur Haushaltsfinanzierung verwendet, ohne dass der Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation begründet wurde.

zu T 11

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend.

Die Auflösung der Pandemierücklage erfolgte unter Einhaltung der rechtlichen Vorgaben.

12 Der Rechnungshof teilt grundsätzlich die Einschätzung des Senats zu bestehenden Handlungsbedarfen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und zur Reduzierung der energiepolitischen Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, hatte aber erhebliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation. Die dort aufgeführten Gründe für die Aufnahme von Krediten stellen keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Berliner Schuldenbremsegesetzes dar.

Vom Senat in Betracht gezogene weitere Finanzierungsmöglichkeiten, wie finanzielle Transaktionen oder kreditfinanzierte Sondervermögen, laufen ebenfalls auf eine weitere Erhöhung der Verschuldung des Landes hinaus. Kreditfinanzierbare finanzielle Transaktionen bergen zudem das Risiko einer weiteren Verschuldung der jeweiligen Landesunternehmen. Andere Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere

11 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22

12 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465), S. 4

durch Überprüfung und Anpassung von Priorisierungsentscheidungen im Haushalt, sollten in die Betrachtung einbezogen werden.

zu T 12

Der Senat von Berlin kam hinsichtlich der Tragfähigkeit der Begründung einer Notlage und der darauf aufbauenden Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens zu einer anderen Einschätzung. Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass finanzielle Transaktionen nicht zwingend den Schuldenstand des Landes erhöhen, sondern nur dann, wenn diese – im Einklang mit den Vorgaben der landesrechtlichen Schuldenregel – kreditfinanziert werden. Finanzielle Transaktionen sind zudem qua Definition finanzvermögensneutral. Zu einer erhöhten Verschuldung der Landesunternehmen führen sie nur dann, wenn es sich um eine Zuführung in Form einer Darlehensvergabe des Landes handelt; die Kapitalzuführungen an Landesunternehmen erfolgen faktisch jedoch in fast allen Fällen in der Form von Eigenkapitalzuführungen.

13 Seit dem Haushaltsjahr 2022 wird mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz die Senatsverwaltung für Finanzen zu einer Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen ermächtigt, die nicht der Höhe des Saldos der finanziellen Transaktionen, sondern nur einem besonders aufgeführten Teil der finanziellen Transaktionsausgaben[13] entspricht. Der Rechnungshof sieht diese Praxis als nicht vereinbar mit dem Berliner Schuldenbremsegesetz an.

zu T 13

Es wird auf die Stellungnahmen zu den T 47 ff. verwiesen.

[13] Anlage 8 zum Haushaltsplan unter Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 – HG 22/23) vom 28. Juni 2022 (GVBl. S. 430, berichtigt S. 503) bzw. § 2 Abs. 1 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 (Haushaltsgesetz 2024/2025 – HG 24/25) vom 20. Dezember 2023 (GVBl. S. 439)

14 Kapitalzuführungen an Unternehmen dürfen als Teil der finanziellen Transaktionen über eine Schuldenaufnahme des Landes finanziert werden. Die Auswahl der für eine Schuldenaufnahme infrage kommenden Kapitalzuführungen darf nicht lediglich aufgrund ihrer haushaltssystematischen Klassifizierung erfolgen, sondern muss ausschließlich nach ihrer Wirtschaftlichkeit und Werthaltigkeit getroffen werden. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Berlin darf nicht durch Kredite belastet werden, die nur dem bloßen Vermögenstransfer dienen.

zu T 14

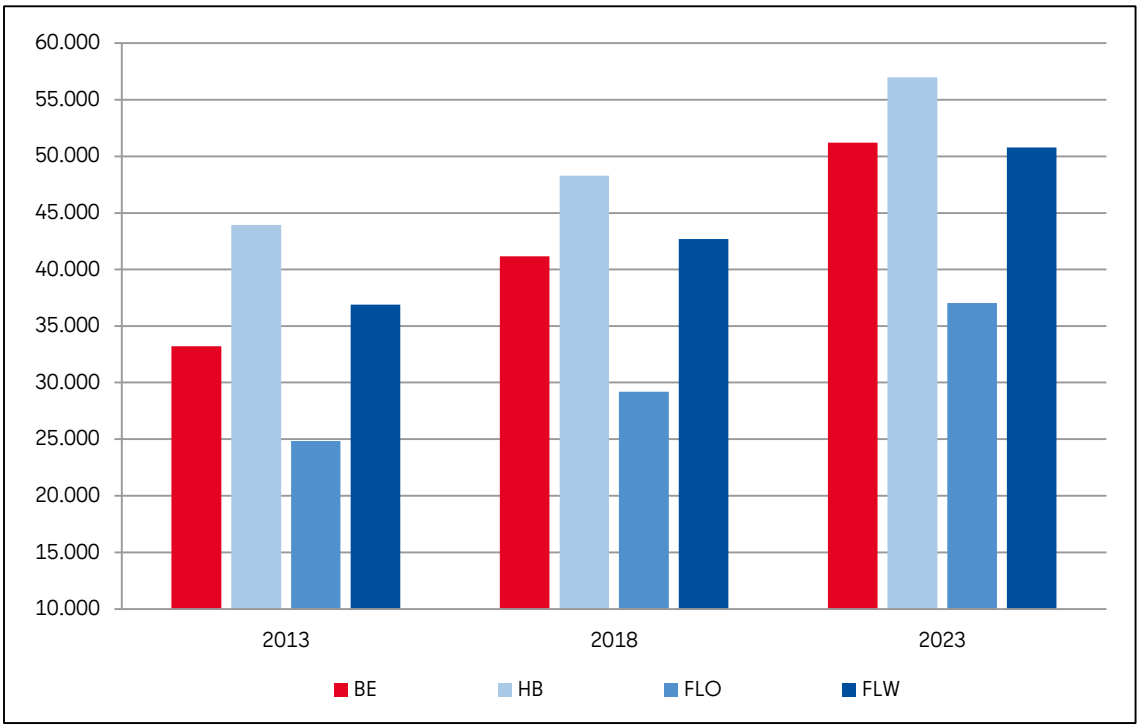
Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Der Senat von Berlin vertritt ebenfalls die Auffassung, dass eine finanzielle Transaktion stets werthaltig sein muss und dies in jedem Einzelfall zu prüfen, festzustellen und nachweisbar zu dokumentieren ist.

2.2 Die ökonomische und Haushaltslage Berlins im Ländervergleich

15 Das Land Berlin konnte in den letzten zehn Jahren seinen wirtschaftlichen Rückstand gegenüber den meisten anderen Bundesländern aufholen und liegt gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner an sechster Stelle. Das Wirtschaftswachstum des Landes übersteigt seit dem Jahr 2014 und das BIP je Einwohner seit 2018 den gesamtdeutschen Durchschnitt. Im Jahr 2023 lag dieser Wert auch über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.

Ansicht 1: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner (in €)*



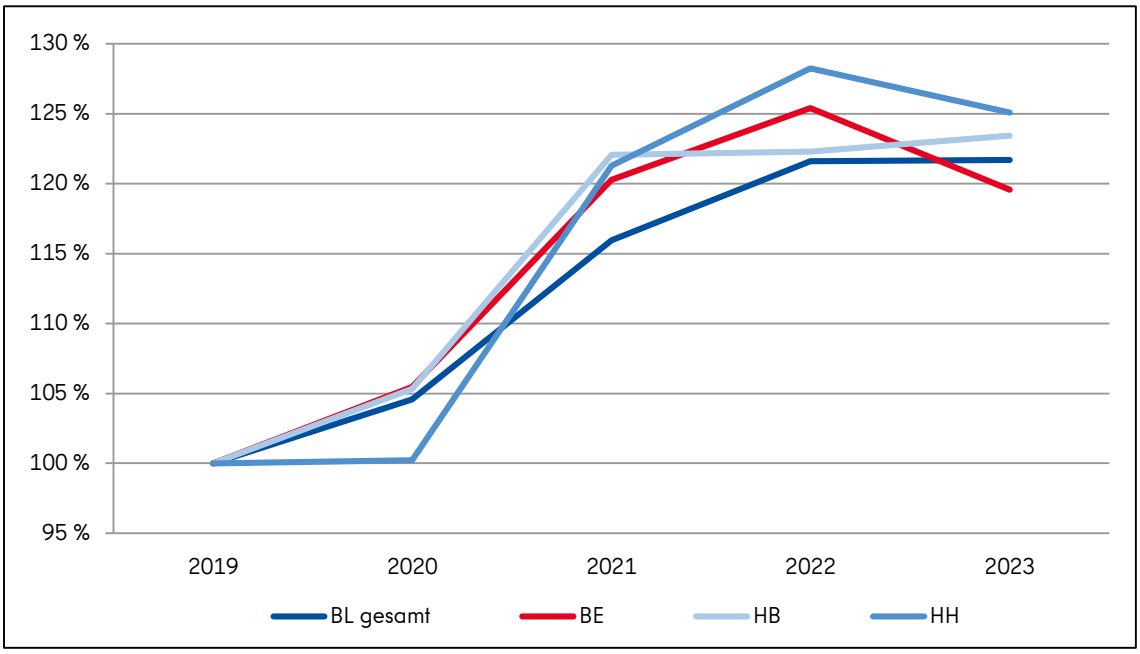
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder

* BE = Berlin, HB = Hansestadt Bremen, FLO = Flächenländer Ost, FLW = Flächenländer West

Auch die Einnahmesituation des Landes hat sich in den letzten Jahren zunehmend verbessert. Gegenüber 2019, dem letzten Jahr vor der Corona-Pandemie, sind die bereinigten Einnahmen[14] um rd. 20 % gestiegen. Die Einnahmenentwicklung folgt damit weitgehend der Entwicklung der Gesamtheit aller Länder und Gemeinden, deren bereinigte Einnahmen im Zeitraum 2019 bis 2023 um rd. 22 % gewachsen sind.

[14] Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen, der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und haushaltstechnischen Verrechnungen

Ansicht 2: Bereinigte Einnahmen - Kernhaushalte der Länder und Gemeinden (2019 = 100 %)*



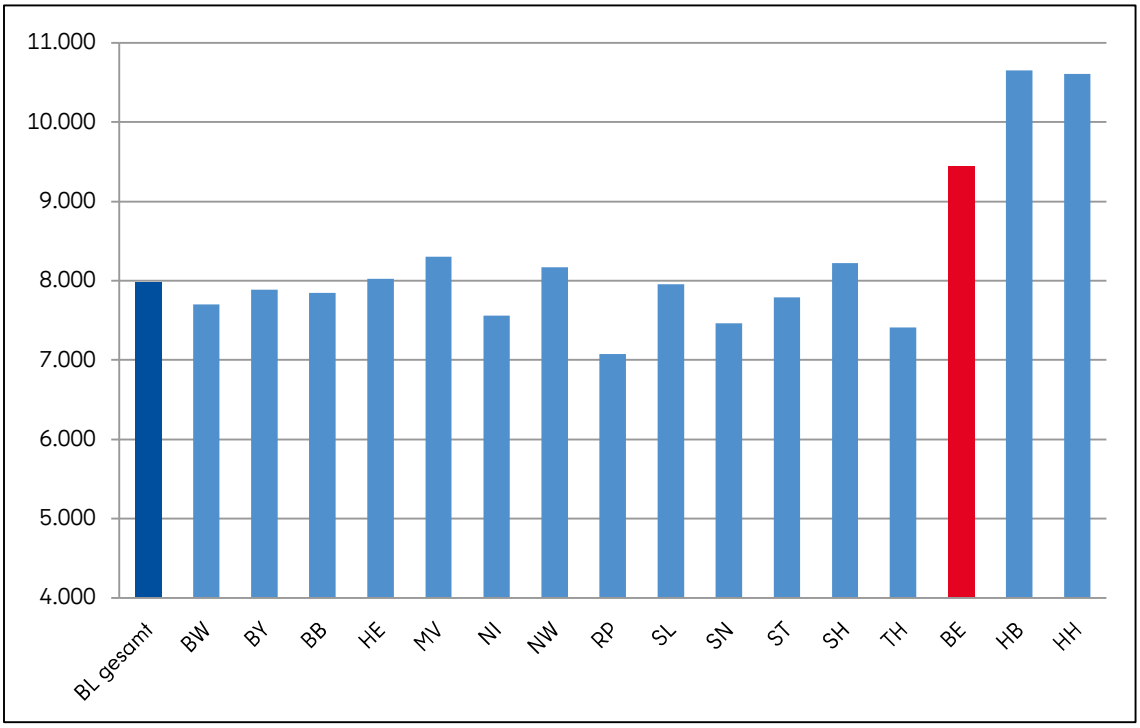
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben von Destatis „Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts“, jeweils 1. Vierteljahr der Jahre 2020 bis 2024 mit den Angaben für das Vorjahr inklusive Auslaufperiode

* BE = Berlin, HB = Hansestadt Bremen, HH = Hamburg, BL gesamt = Bundesländer gesamt

Beim Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner liegt Berlin rd. 18 % über dem Durchschnitt der Länder und Gemeinden und im Bundesvergleich an dritter Stelle hinter den Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Ursächlich dafür ist hauptsächlich die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im bundesstaatlichen Finanzausgleich.[15]

[15] rechnerische Erhöhung der Einwohnerzahl der Stadtstaaten bei der Verteilung der Steuern nach der Einwohnerzahl um 35 % zum Ausgleich ihrer überdurchschnittlichen Ausgaben

Ansicht 3: Bereinigte Einnahmen (in € je Einwohner) - Kernhaushalte der Länder und Gemeinden 2023

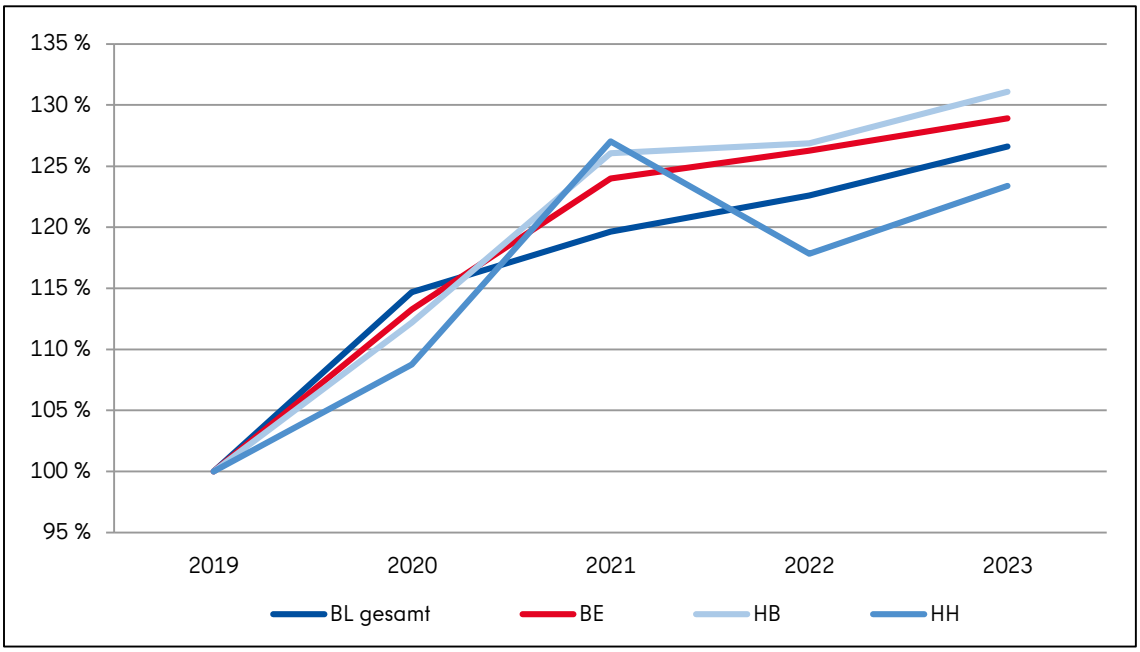


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben von Destatis „Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts“, jeweils 1. Vierteljahr der Jahre 2020 bis 2024 mit den Angaben für das Vorjahr inklusive Auslaufperiode

Während sich die bereinigten Einnahmen Berlins seit dem Jahr 2019 nahe, aber leicht unter dem Durchschnitt der Gesamtheit aller Länder und Gemeinden entwickelten, wuchsen die bereinigten Ausgaben[16] überdurchschnittlich. Gegenüber 2019 stiegen sie in Berlin um 29 %, während es im Durchschnitt 27 % waren. Damit fällt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in Berlin in deutlich stärkerem Maße auseinander als in den meisten anderen Ländern.

16 Ausgaben mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen, der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags und haushaltstechnischer Verrechnungen

Ansicht 4: Bereinigte Ausgaben - Kernhaushalte der Länder und Gemeinden (2019 = 100 %)



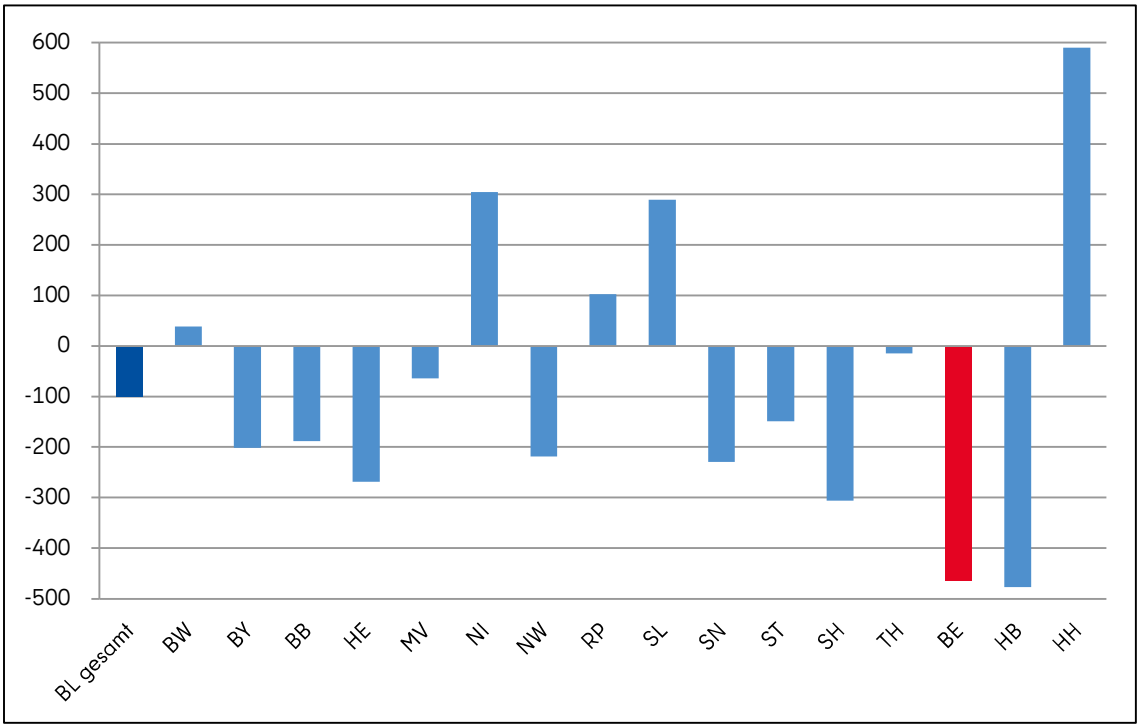
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben von Destatis „Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts“, jeweils 1. Vierteljahr der Jahre 2020 bis 2024 mit den Angaben für das Vorjahr inklusive Auslaufperiode

Das Auseinanderfallen der bereinigten Einnahmen und Ausgaben zeigt sich im Finanzierungssaldo[17] des Landes im Jahr 2023. Der Haushalt 2023 schloss gegenüber der Planung um rd. 0,8 Mrd. € verbessert mit einem Finanzierungsdefizit von rd. -1,8 Mrd. € ab.[18] Berlin liegt mit -465 €/Einwohner direkt hinter der Hansestadt Bremen mit -477 €/Einwohner. An dritter Stelle folgt Schleswig-Holstein mit -306 €/Einwohner. Fünf Länder, darunter der Stadtstaat Hamburg, hatten 2023 einen positiven Finanzierungssaldo.

17 Saldo der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben

18 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Juni 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465 C)

Ansicht 5: Finanzierungssaldo (in € je Einwohner) - Kernhaushalte der Länder und Gemeinden 2023



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben von Destatis „Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts“, jeweils 1. Vierteljahr der Jahre 2020 bis 2024 mit den Angaben für das Vorjahr inklusive Auslaufperiode

Der sich auch im aktuellen Haushalt 2024/2025 widerspiegelnde Handlungsdruck ist eine Folge der Ausgabenentwicklung des Landes. Berlin hat es, anders als andere Länder, versäumt, seine Ausgaben an der Entwicklung der Einnahmen zu orientieren. Eines der Länder mit einem positiven Finanzierungssaldo 2023 ist Baden-Württemberg. Dessen bereinigte Einnahmen sind gegenüber 2019 nur um 16 % gestiegen. Zwar stiegen die bereinigten Ausgaben ebenfalls. Der Ausgabenanstieg lag aber nur fünf Prozentpunkte über dem Wachstum der bereinigten Einnahmen, während es in Berlin neun Prozentpunkte waren.

zu T 15

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.3 Doppelhaushalt 2024/2025: Hohe pauschale Minderausgaben überdecken eigentliches Finanzierungsdefizit

16 Der Haushaltsplan für die Jahre 2024 und 2025 enthält bereinigte Einnahmen in Höhe von 36.146 Mio. € im Jahr 2024 und 37.430 Mio. € im Jahr 2025 sowie bereinigte Ausgaben von 40.304 Mio. € im Jahr 2024 und 40.117 Mio. € im Jahr 2025. Somit ergeben sich in beiden Jahren Finanzierungsdefizite von -4.158 Mio. € bzw. -2.686 Mio. €. Selbst wenn der Haushalt 2024 um die einmaligen hohen Kapitalzuführungen an die Berlin Energie Rekom 3 GmbH (975 Mio. €) und an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH (300 Mio. €) aus dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 bereinigt wird, beträgt das Finanzierungsdefizit 2024 immer noch -2.883 Mio. €, ist also rd. 1 Mrd. € schlechter als der Jahresabschluss 2023.

zu T 16

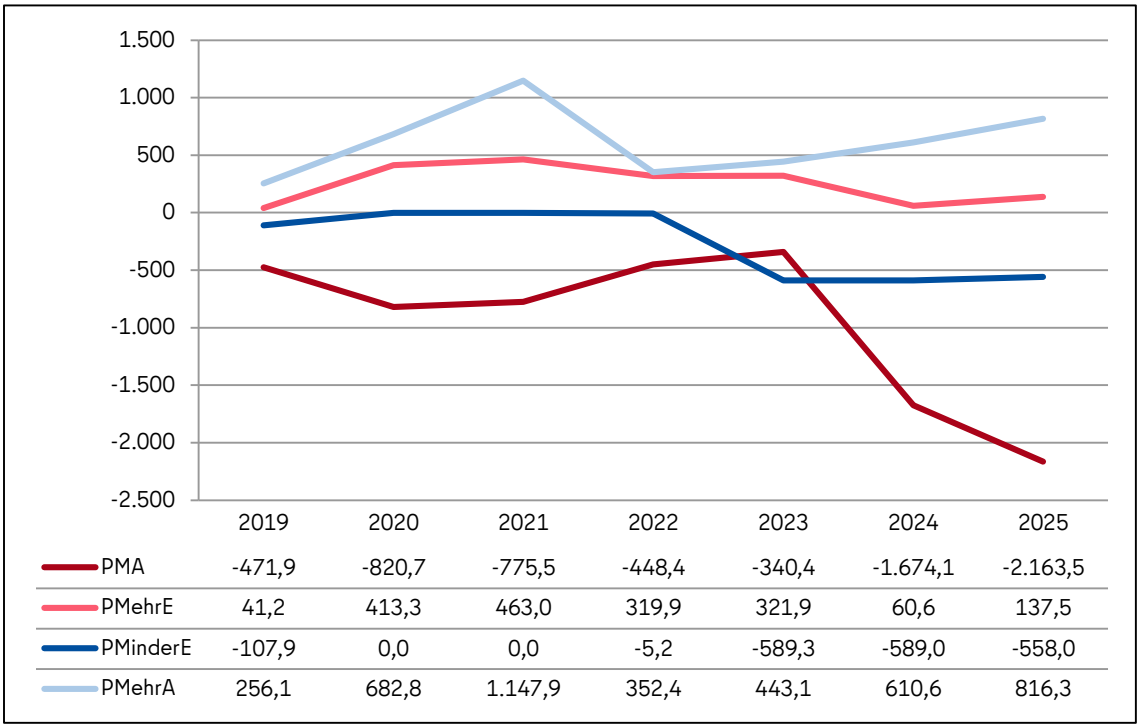
Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

17 Pauschale Mehr- und Mindereinahmen sowie pauschale Mehr- und Minderausgaben sind Ausnahmen vom Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung. Sie kommen ausnahmsweise in Betracht, wenn die im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich anfallenden Einnahmen und Ausgaben aufgrund fehlender Informationen über die Höhe und/oder die konkreten Bewirtschaftungsstellen noch keinem konkreten Titel zugeordnet werden können.[19]

Der Haushaltsplan für die Jahre 2024 und 2025 weist einen stark negativen Trend bei den pauschalen Minderausgaben (PMA) auf:

[19] vgl. Gruppierungsplan Standard nach § 10 Abs. 2 i. V. m. § 49a Haushaltsgrundsätzegesetz vom 23. November 2022, Hinweise zur Obergruppe (OGr.) 46, zu den Gruppen (Gr.) 548 und 549 und zur OGr. 97

Ansicht 6: Entwicklung der pauschalen Einnahmen und Ausgaben* in den Haushaltsplänen 2019 bis 2025 (in Mio. €)



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PMA	-471,9	-820,7	-775,5	-448,4	-340,4	-1.674,1	-2.163,5
PMehrE	41,2	413,3	463,0	319,9	321,9	60,6	137,5
PMinderE	-107,9	0,0	0,0	-5,2	-589,3	-589,0	-558,0
PMehrA	256,1	682,8	1.147,9	352,4	443,1	610,6	816,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Haushaltsplänen 2019 bis 2025

* PMA = pauschale Minderausgaben, PMehrE = pauschale Mehreinnahmen, PMinderE = pauschale Mindereinnahmen, PMehrA = pauschale Mehrausgaben

Für das Jahr 2024 sind PMA in Höhe von rd. -1.516 Mio. € und für das Jahr 2025 in Höhe von rd. -1.987 Mio. € zentral[20] veranschlagt. Hinzu kommen weitere, dezentral in den Einzelplänen 01 bis 29 und den Bezirkshaushaltsplänen veranschlagte PMA in Höhe von rd. -158 Mio. € im Jahr 2024 und rd. -177 Mio. € im Jahr 2025. Insgesamt summiert sich das PMA-Volumen so auf rd. -1,7 Mrd. € im Jahr 2024 und auf rd. -2,2 Mrd. € im Jahr 2025.

Der Haushaltsplan enthält alle zu erwartenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben.[21] Schätzungsgenauigkeiten in der Planung und exekutive Entscheidungen im Haushaltsvollzug können dazu führen, dass Ausgaben nicht getätigt werden (sogenannter Bodensatz). Bezogen auf das Bruttoausgabevolumen[22] von rd. 42,0 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. 42,2 Mrd. € im Jahr 2025 betragen die Gesamtsummen der PMA rd. 4,0 % bzw. rd. 5,1 %. Sie liegen damit

20 Kapitel 2729 Titel 71903: -40,0 Mio. € (2024); Kapitel 2910 Titel 71903: -376,6 Mio. € (2024), -576,0 Mio. € (2025); Kapitel 2910 Titel 97203: -1.099,8 Mio. € (2024), -1.410,9 Mio. € (2025)

21 § 11 Abs. 2 LHO

22 Gesamtausgaben bereinigt um Ausgaben für haushaltstechnische Verrechnungen und PMA

weit über der von der Senatsverwaltung für Finanzen regelmäßig in den jeweiligen Rundschreiben zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan und die Finanzplanung (Aufstellungsrundschreiben)[23] als allgemein unbedenklich angesehenen Höhe der „Bodensatz-PMA“ von 1 %[24] bzw. den in den vergangenen Jahren veranschlagten PMA[25].

Die Auflösung von PMA in dieser Größenordnung erfordert strukturelle Eingriffe in den beschlossenen Haushaltsplan. Sie stehen damit im Widerspruch zum Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Dass die erforderlichen Steuerungsentscheidungen erst im Haushaltsvollzug getroffen werden sollen, verlagert sie zudem auf die Verwaltungsebene. Das steht nicht im Einklang mit dem Budgetrecht des Parlaments, dem diese Entscheidungen nach dem Gewaltenteilungsprinzip verfassungsgemäß als Haushaltsgesetzgeber einzig zustehen.

Berücksichtigt man zudem, dass viele Ausgaben im Doppelhaushalt 2024/2025 aufgrund rechtlicher Verpflichtungen nicht kurzfristig verändert werden können, ist das Verhältnis von zu erbringenden Einsparungen und steuerbaren Ausgabeermächtigungen größer, als es sich in den o. g. Prozentsätzen darstellt. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat bei der Aufstellung des nächsten Haushaltsplans wieder die Haushaltsgrundsätze beachtet und die 1 %-Obergrenze bei der Veranschlagung von PMA nicht überschreitet. Der Rechnungshof empfiehlt dazu, dass der Senat sich einen genauen Überblick über das Volumen der steuerbaren Ausgaben verschafft. Es sollte geprüft werden, wie die sich im Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens bietenden technischen Möglichkeiten dafür genutzt werden können.

Eine Neujustierung der Ausgaben ist nicht nur geboten, sondern dringend notwendig, um den Haushalt wieder auf den langfristigen Ausgabenpfad von vor der Corona-Pandemie zurückzuführen. Bereits bei der Vorstellung seines Vorjahresberichts[26] hat der Rechnungshof angemahnt, dass das Land Berlin den

---

23 zuletzt Aufstellungsrundschreiben 2024/2025 vom 22. Dezember 2022

24 vgl. auch Vorjahresbericht des Rechnungshofs, T 80

25 2019: 1,5 %; 2020: 2,0 %; 2021: 2,2 %; 2022: 1,1 %; 2023: 0,9 %
(jeweils bezogen auf das Bruttoausgabevolumen)

26 Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses am 21. März 2024, TOP 3, sowie Pressemitteilung des Rechnungshofs vom 21. März 2024

Ausgabenpfad wieder den Einnahmen anpassen muss, um die Tragfähigkeit des Haushalts auch für die kommenden Jahre zu garantieren. Die daraus abzuleitenden Konsequenzen müssen zeitnah gezogen und dürfen nicht auf den Haushaltsgesetzgeber der Jahre 2026/2027 abgewälzt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat mit der Aufstellung des nächsten Haushalts sich erkennbar diesem bereits in der Finanzplanung bis 2027[27] dargestellten Wachstumspfad der Ausgaben nähert.

zu T 17

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend.

Die Auflösung der pauschalen Minderausgaben des Doppelhaushalts 2024/2025 erfolgt/e teilweise durch entsprechende Nachtragshaushalte. Sowohl das Budgetrecht des Parlaments als auch die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit werden dabei gewahrt.

Der Senat von Berlin teilt die Auffassung des Rechnungshofs von Berlin bezüglich der nicht-steuerbaren Ausgaben. Daher hat er innerhalb der diesjährigen Finanzplanung eine Belastungsgrenze hergeleitet, die anzeigt, inwieweit Haushaltsmittel noch disponibel sind.

2.4 Rücklagen und Sondervermögen

2.4.1 Geldbestände der Rücklagen und Zuführungen an Sondervermögen des Landes Berlin

18 Der Rechnungshof hat zuletzt im Vorjahresbericht (T 17 bis 27) die erheblichen Zuführungen an die Sondervermögen des Landes Berlin und die Zunahme der Geldbestände bei Rücklagen dargestellt. Er wies darauf hin, dass die

[27] Finanzplanung von Berlin 2023 bis 2027, Beschluss des Senats vom 19. September 2023 (Drs 19/1187), S. 45, Abb. 21

Sondervermögen und Rücklagen über einen Gesamtbestand verfügen, der für die jeweiligen gesetzlich festgelegten Zwecke kurzfristig nicht benötigt wird, da diese Mittel in erheblichem Umfang für innere Darlehen genutzt werden. Der Rechnungshof sprach die Erwartung aus, dass weitere Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen auf den Prüfstand gestellt werden.

Der Senat begründete das Vorgehen in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht zum einen mit den Vorgaben des jeweiligen Haushaltsgesetzes, aber auch mit der finanziellen Absicherung des Landes gegen die multiplen Krisen der vergangenen Jahre.[28]

zu T 18

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

19 Für Zuführungen, Zuweisungen und Zuschüsse an Sondervermögen aus dem Landeshaushalt waren im Haushaltsplan 2023 insgesamt rd. 785,6 Mio. € veranschlagt. Die entsprechenden Ist-Ausgaben fielen mit insgesamt rd. 760,4 Mio. € etwas niedriger aus; sie verstetigen sich jedoch in den Jahren 2024 und 2025 planmäßig mit Beträgen von 672 bzw. 743 Mio. €.

[28] vgl. Drs 19/1541, Stellungnahme des Senats zu T 17 des Vorjahresberichts des Rechnungshofs

Ansicht 7: Zuführungen, Zuweisungen und Zuschüsse an Sondervermögen des Landes Berlin aus dem Kernhaushalt (in €)

Bezeichnung	2023 (Plan)	2023 (Ist)	2024 (Plan)	2025 (Plan)
Versorgungsrücklage des Landes Berlin	80.501.000	80.500.000	80.501.000	80.501.000
Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB)	114.545.000	113.620.519	102.756.000	86.712.000
Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)	170.724.000	233.515.000*	26.506.000	32.104.000
Wohnraumförderfonds Berlin (SWB)	390.300.000	307.300.000	432.534.000	513.960.000
Ausgleichsfonds des Landes Berlin nach dem Pflegeberufegesetz	29.540.000	25.415.830	29.540.000	29.540.000
Schulbaufinanzierungsfonds	1.000	0	0	0
Ausgaben insgesamt	**785.611.000**	**760.351.349**	**671.837.000**	**742.817.000**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Haushaltsplan 2023 einschließlich Nachtraghaushaltsgesetz 2022/2023, dem Haushaltsplan 2024/2025 einschließlich 2. Nachtraghaushaltsgesetz 2024/2025 sowie der Buchungsdaten der Senatsverwaltung für Finanzen für das vorläufige Ist 2023 (Stand: 29. Januar 2024), diverse Buchungsstellen im Haushalt

* Die Zuführung laut SIWA-Jahresabschluss 2023 (rote Nr. 19/0932 F) belief sich auf 253.484.706 € (vgl. T 42). Der Differenzbetrag von 19.969.706 € resultiert aus Zuführungen des IT-Dienstleistungszentrums Berlin nicht über den Kernhaushalt (21.331.706 €) und einer Fehlbuchung (-1.362.000 €), die sich gegenseitig saldieren.

Eine Trendumkehr bei den Zuführungen, Zuweisungen und Zuschüssen an Sondervermögen ist somit nicht erkennbar.

20 Die Entwicklung der Geldbestände bei den Rücklagen hat sich jedoch gegenüber der Darstellung im Vorjahresbericht (T 17, 19 bis 20 sowie 23 bis 27) verändert. Während der Geldbestand der Rücklagen zum Jahresende 2021 noch 7,6 Mrd. € betrug, belief er sich zum Stichtag 31. Dezember 2023 nach dem Buchungsstand zum 22. März 2024 auf rd. 7,1 Mrd. €. Die folgende Ansicht zeigt, dass die Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Corona-Folgen und Resilienz von 750 Mio. € zum Jahresende 2023 bereits nicht mehr im Geldbestand der Rücklagen enthalten war. Sie wurde infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023[29] aufgelöst (vgl. T 21).[30]

[29] BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22

[30] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465), S. 4; Stand: 22. März 2024, Rücklagenauflösung für das Jahr 2023

Ansicht 8: Geldbestand der Rücklagen jeweils am 31. Dezember der Haushaltsjahre 2021 bis 2023 (in Mio. €)

Bezeichnung der Rücklage	Geldbestand jeweils zum 31. Dezember		
	2021	2022	2023
Rücklage für Mittel der Ausgleichsabgabe	66	76	76
Rücklage für nicht verbrauchte Mittel aus dem Verkehrsvertrag mit der S-Bahn-Berlin GmbH	78	128	115
Rücklage für die S-Bahn Fahrzeuggesellschaft	200	200	200
Rücklage „Absicherung des Betriebs der verfahrensunabhängigen IKT und zur Umsetzung des EGoVG“	173	173	122
Rücklage Gesellschaftsdarlehen an die HOWOGE	160	140	65
Konjunkturausgleichsrücklage	0	164	327
Rücklage für den Innovationsförderfonds (IFF)	436	504	672
Pandemierücklage	5.387	3.427	2.541
Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen	0	411	562
Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich	0	822	1.004
Rücklage zur Vorsorge für die Auswirkungen des Zensus 2022	0	150	167
Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Corona-Folgen und Resilienz	0	750	0
Haushaltsentlastungsrücklage	700	750	750
Sonstige Rücklagen der Hauptverwaltung	114	210	146
Rücklagen der Hauptverwaltung insgesamt	7.315	7.904	6.746
Rücklagen der Bezirke	288	451	340*
Rücklagen Hauptverwaltung und Bezirke insgesamt	**7.603**	**8.354**	**7.086**

Quelle: Darstellung Rechnungshof für 2021 bis 2023 auf Basis der Buchungsdaten im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin (ProFiskal) für die Rücklagenbestände zum 31. Dezember 2023 (Sachbuch für den Geldbestand der Rücklagen, Stand: 22. März 2024), ohne Rücklagen bei Sondervermögen

* Mit dem vorläufigen Jahresabschluss der Bezirke 2023 vom 12. April 2024 verringerten sich die bezirklichen Rücklagen zum 31. Dezember 2023 um 14,9 Mio. € auf rd. 321,8 Mio. € (Investitionsrücklagen = 199,5 Mio. €, übrige Rücklagen = 122,3 Mio. €).[31]

Darüber hinaus sollte nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen mit dem vorläufigen Jahresabschluss 2023 ebenfalls aufgrund des Urteils die Pandemierücklage komplett aufgelöst werden.[32] Die Buchungen bei der Pandemierücklage zeigen, dass nach dem 31. Dezember 2023 noch Buchungen

[31] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Basiskorrektur der Globalsummenzuweisung Bezirke 2023, rote Nr. 19/1641), Anlage 15

[32] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465), S. 4

zugunsten der Pandemierücklage stattgefunden haben. Sie wurde erst im Mai 2024 komplett aufgelöst.[33]

Mit ihrer Vorlage an den Hauptausschuss vom 26. April 2024 hat die Senatsverwaltung für Finanzen dargelegt, dass sie die Mittel der aufgelösten pandemiebedingten Rücklage zur Haushaltsfinanzierung im Jahr 2023 und 2024 eingesetzt hat.[34] Der Rechnungshof bewertet diesen Vorgang kritisch (vgl. T 21).

Zur Finanzierung des Haushalts 2024/2025[35] war u. a. eine Auflösung von Rücklagen des Landes für beide Jahre in Höhe von insgesamt rd. 4,8 Mrd. € geplant. Davon entfielen allein rd. 1,3 Mrd. € auf die bereits aufgelöste Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Corona-Folgen und Resilienz sowie die Pandemierücklage.[36] Die Rücklagemittel sind, wenn sie nicht veranlassungsgemäß für die Bekämpfung der Notlage eingesetzt werden, nicht für andere Zwecke zu verwenden. Die daraus resultierende Finanzierungslücke muss im Rahmen der Haushaltswirtschaft in beiden Jahren geschlossen werden. Dies verschärft den fiskalischen Handlungsdruck, da das Land Berlin bereits wegen der Auflösung der zur Haushaltsfinanzierung veranschlagten PMA in den Jahren 2024/2025 von insgesamt rd. 3,9 Mrd. € (vgl. T 17) vor erheblichen Herausforderungen steht. Mit den weiteren Entnahmen aus zentralen Rücklagen[37] in Höhe von rd. 1,4 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. 1,3 Mrd. € im Jahr 2025 werden wesentliche Vorsorgepositionen zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt und stehen damit in zukünftigen Haushaltsjahren für die Finanzierung von Ausgaben und als Risikovorsorge nicht mehr zur Verfügung.

---

33 Kapitel 9730 Titel 10046 (Buchungsstand: 31. Mai 2024)

34 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. April 2024 und 27. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 19/1465 A und B), Antwort zu Frage 2, S. 2, bzw. zu TOP 2 Nr. 2, S. 8

35 Ansätze im Haushaltsplan 2024/2025 bei der OGr. 35 – Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken; die Nachtraghaushaltsgesetze 2024/2025 enthalten keine weiteren Rücklagenentnahmen

36 Ansätze im Haushaltsplan 2024/2025 bei Kapitel 2910 Titel 35903 (insgesamt 528,3 Mio. €) und Titel 35926 (insgesamt 750 Mio. €)

37 Kapitel 2910 Titel 35905 (Entnahme aus der Haushaltsentlastungsrücklage), 35907 (Entnahme aus der Rücklage Innovationsförderfonds), 35923 (Entnahme aus der Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich), 35924 (Entnahme aus der Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen) und 35925 (Entnahme aus der Zensusrücklage)

zu T 19 bis 20

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Ergänzend wird aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive darauf verwiesen, dass der Senat von Berlin auf eine in 2024 geplante Zuführung an das Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin (SWB) in Höhe von 350 Mio. € verzichtet hat. Ebenso wurde die Zuführung an das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) um 86 Mio. € verringert.

Im gegenwärtig laufenden Jahresabschluss 2024 deutet sich darüber hinaus an, dass Rücklagenmittel in geringerem Umfang als geplant benötigt werden. Die Mittel stünden dann in kommenden Haushaltsjahren zur Verfügung, um den bereits bekannten erheblichen Risiken und Herausforderungen begegnen zu können.

Wie bereits im vergangenen Jahr ausgeführt, ist die gegenwärtige Situation der Sondervermögen und des Rücklagenbestandes dem Umstand geschuldet, dass auf außergewöhnlich gute Haushaltsergebnisse in der jüngeren Vergangenheit, unmittelbar mehrere durch Notlagen und geopolitische Krisen äußerst belastete Haushaltsjahre folgten. Die Aussichten für die nähere Zukunft sind aufgrund unverändert ungünstiger Rahmenbedingungen (wirtschaftliche Entwicklung, Krieg, Flucht) weiterhin ungewiss. Zusätzlich steht der Haushalt Berlins mit der angestrebten Konsolidierung des Ausgabenniveaus vor enormen Herausforderungen. Es ist daher nach gegenwärtigem Kenntnisstand absehbar, dass sich die Sondervermögen und Rücklagenbestände in den kommenden Jahren stark verringern werden.

2.4.2 Kreditfinanzierte Rücklagen und Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023

21 Der Rechnungshof hat bereits in seinem Vorjahresbericht (T 25) u. a. dargelegt, dass die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gebildeten kreditfinanzierten Rücklagen gemäß § 62 Abs. 2 LHO aufzulösen sind, wenn und soweit ihr Verwendungszweck entfällt. Er erwartete daher von der Senatsverwaltung

für Finanzen, dass sie prüft, ob die Pandemierücklage und die aus ihr finanzierte Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Corona-Folgen und Resilienz aufgelöst werden können und entsprechende Sondertilgungen möglich sind. Zudem hatte der Rechnungshof wiederholt betont, dass bei Entnahmen aus kreditfinanzierten Rücklagen der inhaltliche und zeitliche Verursachungszusammenhang zu prüfen und nachzuweisen ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem o. g. Urteil vom 15. November 2023 zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes u. a. die Verfassungsgebote der Jährlichkeit und Jährigkeit betont. Diese verbieten faktisch eine unbegrenzte Weiternutzung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen in nachfolgenden Haushaltsjahren. Zugleich betonte das Gericht mit dem zunehmenden Abstand zum Anlass der Notlagenkredite den wachsenden Begründungsaufwand für den Nachweis des Verursachungszusammenhangs bei der Verwendung der Kreditmittel (vgl. T 23).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anlass genommen, die aus den coronabedingten Krediten des Jahres 2020 bestückte Pandemierücklage sowie die Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Corona-Folgen und Resilienz mit dem Jahresabschluss 2023 bzw. bis Mai 2024 aufzulösen[38] und die Mittel dem Kernhaushalt zuzuführen. Sie hat gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses betont, dass aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts insbesondere ein Verbot der Kreditaufnahme auf Vorrat hervorgeht. Daher sei die Auflösung der pandemiebedingten Rücklagen alternativlos gewesen.[39] Dennoch hat sie die aufgelösten Rücklagemittel nicht für Sondertilgungen verwendet, sondern zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt.[40] Der Rechnungshof hält dieses Vorgehen für rechtlich äußerst bedenklich, denn das Abgeordnetenhaus hat für die Jahre 2023 und 2024 keine Notlage erklärt, die die Finanzierung von Ausgaben aus dem Notlagenkredit rechtfertigt.

---

38 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465), S. 4

39 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465 A), Antwort zu Frage 4, S. 3

40 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465 A), Antwort zu Frage 2, S. 2

Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht (T 26) darauf hingewiesen, dass dem Innovationsförderfonds im Jahr 2020 ebenfalls Mittel in Höhe von 450 Mio. € aus den notsituationsbedingten Krediten zugeführt wurden. Er erwartet daher, dass auch der Betrag, der davon bisher nachweislich nicht für pandemiebedingte Ausgaben verausgabt wurde, nicht für andere Zwecke verwendet wird.

zu T 21

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Der Senat von Berlin weist erneut darauf hin, dass sein Handeln hinsichtlich der Sondervermögen und Rücklagen stets im Einklang mit den vom parlamentarischen Haushaltsgesetzgeber geschaffenen Rahmenbedingungen stand. Zudem unterliegt der Großteil der Sondervermögen und Rücklagen hinsichtlich ihrer Ausstattung und Verwendung direkter parlamentarischer Kontrolle und Bestimmung.

Bezüglich der Pandemierücklage wird ergänzend auf das Inhaltsprotokoll der 69. Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin am 4. Dezember 2024 verwiesen: „Torsten Schneider (SPD) [...] Als das Abgeordnetenhaus 7,4 Mrd. Euro Coronakredite aufgenommen habe, habe es sich geirrt. Die damalige rot-rot-grüne Koalition sei sehr euphorisch gewesen und habe 3 Mrd. Euro Kredite zu viel aufgenommen, gegen den Rat des Senats. Der damalige Finanzsenator Kollatz habe recht gehabt. Unabhängig davon sei aber vollkommen klar gewesen, was es bedeutet habe: dass man davon nicht über Nacht wieder herunterkommen werde. Insofern sei das von der Opposition seit Monaten aufgeführte Schauspiel völlig unplausibel, sogar fahrlässig. Wenn man behaupte, dass es gelingen könne, in einer öffentlichen Fachausschusssitzung 3 Mrd. Euro aus dem Haushalt zu streichen, dann erzähle man „parlamentarischen Unfug“. Dies sei bar jeder Realität. [...]“ (Inhaltsprotokoll Haupt 19/69 vom 4. Dezember 2024, S. 20).

2.4.3 Sondervermögen Klimaschutz, Resilienz und Transformation

22 Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 21 f.) über den vom Senat in das Abgeordnetenhaus eingebrachten Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation (Drs 19/1099) berichtet. Er hatte darauf hingewiesen, dass für die im Entwurf des Errichtungsgesetzes vorgesehene Kreditermächtigung die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG[41] erforderlich ist. Zudem hatte er Bedenken gegen die beabsichtigte weitere Verschuldung durch die Kreditaufnahme im Sondervermögen vor dem Hintergrund steigender Zinsausgaben.

In einer Stellungnahme im Zusammenhang mit einer Anhörung im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses am 8. November 2023 zum Gesetzentwurf hat der Rechnungshof seine Bedenken ausführlich dargelegt.[42] Dabei hat er darauf hingewiesen, dass für ihn die für eine Kreditermächtigung erforderliche außergewöhnliche Notsituation weiterhin nicht klar aus dem Gesetzentwurf erkennbar ist. Zwar teilt er grundsätzlich die Einschätzung des Senats zum Bestehen der im Gesetzentwurf genannten Handlungsbedarfe im Zusammenhang mit dem Klimawandel und zur Reduzierung der energiepolitischen Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen. Nach seiner Auffassung stellt jedoch weder der Klimawandel noch die Reduzierung der energiepolitischen Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen im Sinne der Energiewende eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Schuldenbremse dar. Einerseits sind die Herausforderungen und die Handlungsbedarfe im Zusammenhang mit dem Klimawandel, aber auch mit den Maßnahmen einer ökologischen Transformation, die mit einer Energiewende verbunden sind, lange absehbar gewesen. Andererseits müsste es in Abgrenzung zur außergewöhnlichen Notsituation einen Normalzustand geben. Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme weitere Hinweise zum Gesetzentwurf gegeben, insbesondere zu den Darlegungserfordernissen im Zusammenhang mit einem Feststellungsbeschluss im Sinne des § 2 BerlSchuldenbremseG, der Bestimmtheit der aus dem

---

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

42 Schreiben des Rechnungshofs vom 31. Oktober 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1137 A)

Sondervermögen finanzierbaren Maßnahmen, den parlamentarischen und exekutiven Verantwortungsbereichen sowie zu den Tilgungsregelungen.

zu T 22

Der Senat von Berlin kam hinsichtlich der Tragfähigkeit der Begründung einer Notlage und der darauf aufbauenden Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens zu, von den hier wiedergegebenen Argumenten des Rechnungshofs von Berlin, abweichenden Einschätzungen.

23 Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 im Zusammenhang mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes Ausführungen zur Auslegung des Art. 109 Abs. 3 GG gemacht, die deshalb auch für die Länder von praktischer Bedeutung sind.[43] Das Bundesverfassungsgericht hat darin insbesondere das Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zwischen einer außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze begründet. Weiterhin hat es das Bestehen eines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums, der mit einer entsprechenden Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren korrespondiert, sowie die Geltung der Grundsätze der Jährlichkeit, der Jährigkeit und des Fälligkeitsprinzips im Staatsschuldenrecht bekräftigt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen rechtlichen Überprüfungsbedarf des Gesetzentwurfs über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation angenommen und ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Dieses kam zu dem Ergebnis, dass der Gesetzentwurf zwar grundsätzlich mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sei, sich jedoch infolge der

[43] BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Anpassungs- und Präzisierungsbedarf ergebe.[44]

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Zusammenhang mit einer schriftlichen Beantwortung von Fragen zu dem Rechtsgutachten[45] darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen, die für eine Finanzierung aus dem Sondervermögen angedacht wurden, im Vorfeld des Urteils des Bundesverfassungsgerichts noch nicht im Detail spezifiziert gewesen seien. Die Senatsverwaltung sehe aber weiterhin die „Möglichkeit der Schaffung eines notlagenbedingt kreditfinanzierten Sondervermögens oder einer notlagebedingt kreditfinanzierten Finanzierung über den Kernhaushalt“[46]. Der Senat prüfe allerdings, ob eine Finanzierung von Maßnahmen durch kreditfinanzierte finanzielle Transaktionen in Form von Kapitalzuführungen an bestehende oder neu zu gründende Beteiligungsunternehmen schuldenbremsenkonform erfolgen kann. Daneben werde ebenfalls die Möglichkeit einer Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen eines Darlehensfonds oder durch die Direktvergabe von Darlehen geprüft. Auch solche Darlehen könnten als kreditfinanzierte finanzielle Transaktionen schuldenbremsenkonform erfolgen.

zu T 23

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

24 Der Rechnungshof weist – gerade vor dem Hintergrund der erforderlichen strukturellen Konsolidierungserfordernisse – darauf hin, dass nicht erst seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erhebliche Bedenken gegen den

44 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1313 A), Anlage Rechtsgutachten „Auswirkungen der BVerfG-Rechtsprechung auf den Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation“, S. 3

45 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 22. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1651)

46 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 22. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1651), S. 2

Gesetzentwurf über die Errichtung eines Sondervermögens Klimaschutz, Resilienz und Transformation bestehen.[47]

Die Finanzierung von für erforderlich gehaltenen Maßnahmen, die derzeit von der Senatsverwaltung für Finanzen noch nicht spezifiziert werden können, sollte nicht nur durch Kredit erfolgen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass gemäß Art. 87 Abs. 2 Satz 1 VvB[48] Kredite nur aufgenommen werden dürfen, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Vorschrift des Art. 87 Abs. 2 Satz 1 VvB richtet sich dabei nicht nur an die Exekutive, sondern auch an den Haushaltsgesetzgeber.[49] Die von der Senatsverwaltung für Finanzen in Betracht gezogenen Finanzierungsmöglichkeiten laufen auf eine weitere Erhöhung der Verschuldung des Landes hinaus. Kreditfinanzierbare finanzielle Transaktionen können die Verschuldung des Landes erhöhen und bergen das Risiko, dass diese zu einer weiteren Verschuldung der jeweiligen Landesunternehmen beitragen. Insofern sollten auch andere Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere durch Überprüfung und Anpassung von Priorisierungsentscheidungen im Haushalt, in die Betrachtung einbezogen werden.

Soweit die Senatsverwaltung für Finanzen eine weitere Finanzierung von Maßnahmen durch kreditfinanzierbare finanzielle Transaktionen dem Senat vorschlagen sollte, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen bereits im Vorfeld die Voraussetzungen für deren Einordnung als finanzielle Transaktionen prüft und das Ergebnis, insbesondere deren Wirtschaftlichkeit und die Werthaltigkeit der Maßnahmen, dokumentiert.

zu T 24

Es wird auf die Stellungnahme zur T 12 verwiesen.

47 vgl. Schreiben des Rechnungshofs vom 31. Oktober 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1137 A)

48 Verfassung von Berlin (VvB) vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2024 (GVBl. S. 128)

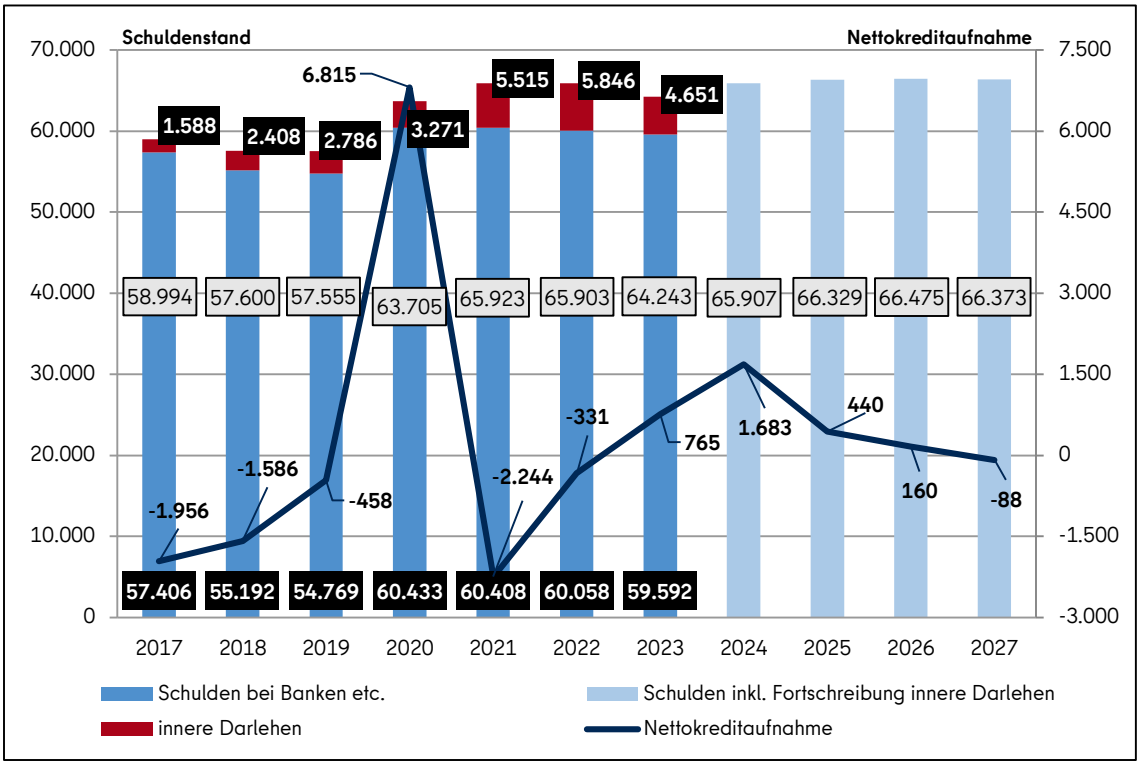
49 vgl. Korbmacher/Rind, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 11

2.5 Verschuldung

2.5.1 Verschuldung des Landes Berlin

25 Am Ende des Jahres 2023 war das Land Berlin in Höhe von 64,2 Mrd. € verschuldet. Wie bereits 2022 wurden Schulden bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds abgebaut. Auch die Verschuldung bei Rücklagen des Landes (innere Darlehen) wurde im Jahr 2023 um rd. 1,2 Mrd. € auf 4,7 Mrd. € zurückgeführt.

Ansicht 9: Schuldenstand des Landes Berlin beim öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich einschließlich innere Darlehen* sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof, Jahre 2012 bis 2021: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahr 2022: Destatis: Statistischer Bericht, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Berichtszeitraum 2022, EVAS Nr. 71321; Jahr 2023: Schuldenstatistik der Senatsverwaltung für Finanzen, innere Darlehen - eigene Berechnung; Jahre 2024/2025: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025[50]; Jahre 2026 und 2027: Fortschreibung mit Finanzplanung 2023 bis 2027

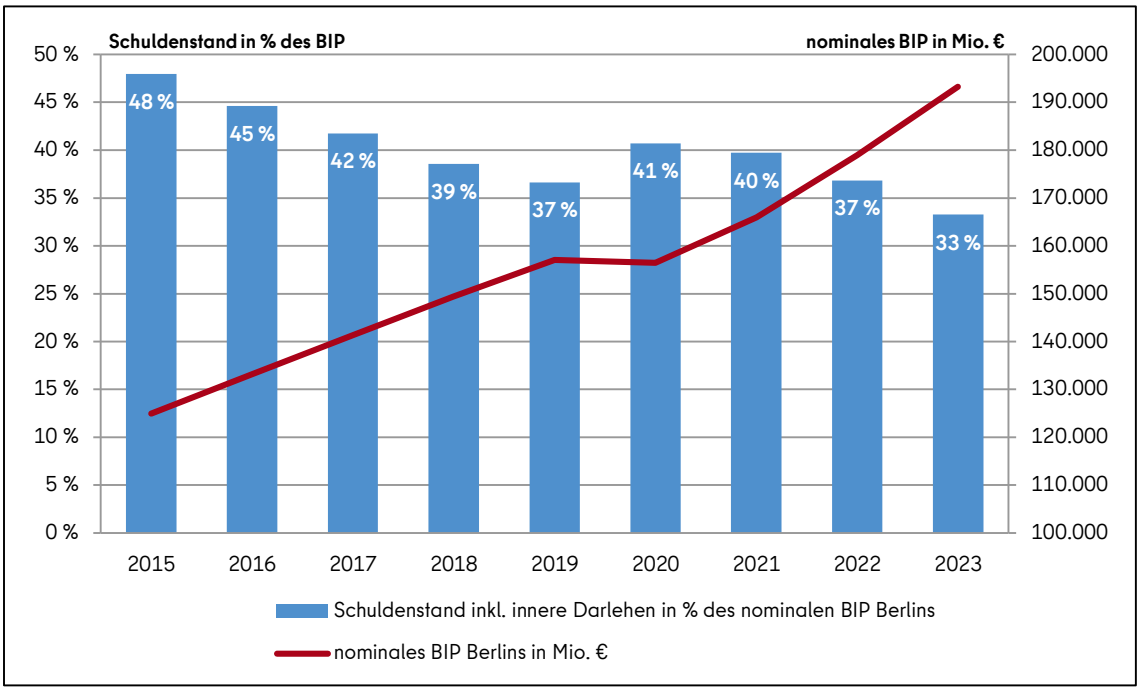
* Für den Schuldenstand der Jahre 2024 bis 2027 wurden die inneren Darlehen auf dem Niveau von 2023 fixiert.

50 Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 - 2. NHG 24/25) vom 27. Juni 2024 (GVBl. S. 433)

** Nettokreditaufnahme ohne Titel 32501 (Tilgung bei Sondervermögen) für Vergleichbarkeit mit Vorjahren

Ausgehend von den aktuellen Planungen, wird der Schuldenstand im Finanzplanungszeitraum bis 2027 auf 66,4 Mrd. € steigen. Nie war das Land Berlin höher verschuldet. Darin ist noch nicht die Kreditaufnahme zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen enthalten, die ursprünglich über das Sondervermögen Klimaschutz und Resilienz erfolgen sollte. Im Gesetzentwurf vom 31. Juli 2023 war eine Kreditaufnahme in Höhe von 5 Mrd. € vorgesehen, die nach einer Evaluation im Jahr 2026 um weitere 5 Mrd. € hätte erhöht werden können (Drs 19/1099). Der Schuldenstand des Landes würde allein bei Realisierung der ersten Tranche auf über 71 Mrd. € steigen.

Ansicht 10: Verschuldung des Berliner Kernhaushalts einschließlich innere Darlehen (in % des nominalen BIP Berlins) und nominales BIP Berlins (in Mio. €) jeweils zum 31. Dezember



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten der Statistische Ämter der Länder (März 2024): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Tabellenblatt 1.1., Senatsverwaltung für Finanzen, jeweils Schulden zum 31. Dezember, eigene Berechnungen

zu T 25

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die Linie der Nettokreditaufnahme stellt die Beträge der Kreditaufnahme am Kreditmarkt dar.

26 Die nominale Wirtschaftsleistung Berlins stieg im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 8 %. Gleichzeitig ging der Schuldenstand zurück, sodass die Schuldenstandsquote um vier Prozentpunkte auf 33 % sank – ein Niveau, das Berlin zuletzt 1997 verzeichnete. Damals musste das Land noch etwa 8 % seines Haushaltsvolumens für Zinszahlungen aufwenden. Im Jahr 2023 lag dieser Anteil bei nur rd. 2 %. Die Differenz von sechs Prozentpunkten bzw. 2,4 Mrd. € verdeutlicht das bestehende Zinsänderungsrisiko.

zu T 26

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

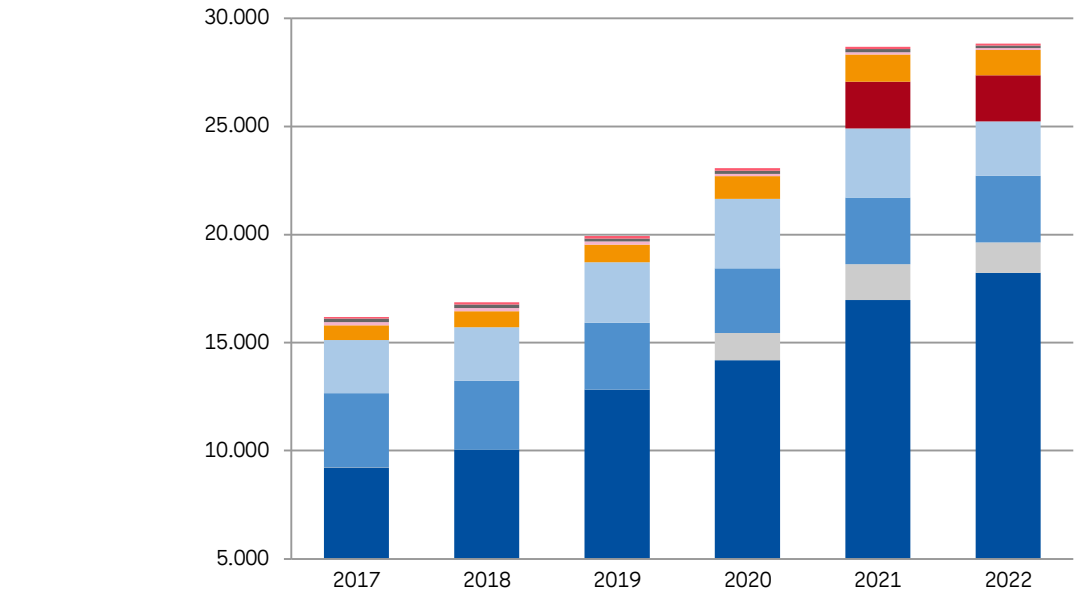
2.5.2 Verschuldungslage der Berliner Landesunternehmen

27 Die Kreditverbindlichkeiten der Berliner Landesunternehmen summierten sich nach dem Beteiligungsbericht des Landes[51] im Jahr 2022 auf rd. 28,8 Mrd. €. Dies ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 155 Mio. €.

Ansicht 11 gibt die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten für ausgewählte Unternehmen des Landes wieder. Erstmals aufgeführt wird im Beteiligungsbericht 2022 die im Jahr 2021 gegründete Landesanstalt Schienenfahrzeuge Berlin (Anstalt des öffentlichen Rechts). Nach dem Errichtungsgesetz darf die Anstalt Kredite aufnehmen, hatte von diesem Recht bis Ende 2022 aber noch keinen Gebrauch gemacht.

[51] Beteiligungsbericht 2023 – Geschäftsjahr 2022 – der Senatsverwaltung für Finanzen (Drs 19/1262)

Ansicht 11: Kreditverbindlichkeiten der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)*



	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sonstige	81	111	112	105	103	87
Vivantes	161	154	142	152	140	126
BSR	145	145	145	111	111	80
BVG	682	750	810	1.037	1.249	1.172
BEN					2.180	2.148
FBB	2.450	2.468	2.814	3.220	3.196	2.505
BWB	3.435	3.184	3.080	2.988	3.072	3.081
Berlinovo	7	6	6	1.259	1.668	1.405
Wohnungsbaugesellschaften	9.226	10.047	12.826	14.193	16.965	18.233

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2018 bis 2023

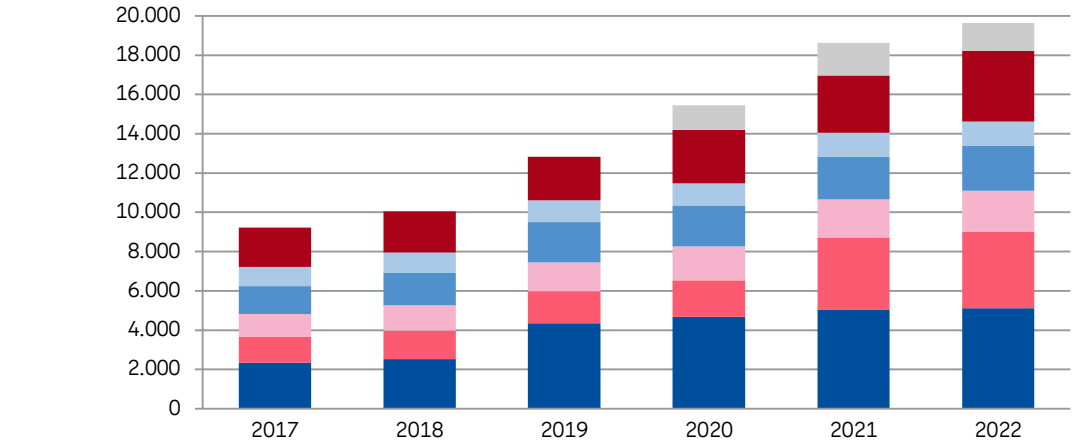
* BSR = Berliner Stadtreinigungsbetriebe, BVG = Berliner Verkehrsbetriebe, BWB = Berliner Wasserbetriebe (Anstalten des öffentlichen Rechts); Vivantes = Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH, BEN = Berlin Energie und Netzholding GmbH, FBB = Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, Berlinovo = Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH, Wohnungsbaugesellschaften = degewo AG, GESOBAU AG, Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin, HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung, STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung, WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung

Zu den Unternehmen, die ihre Kreditverbindlichkeiten im Jahr 2022 zurückführen konnten, zählte die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB). Desgleichen konnten die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) ihre Kreditverbindlichkeiten um 6 % reduzieren, nachdem diese in den fünf Jahren zuvor stetig angestiegen waren. Ausweislich des BVG-Geschäftsberichts 2023 setzte sich diese Entwicklung 2023 fort.[52]

52 vgl. BVG-Geschäftsbericht 2023, S. 79

Um 7 % gestiegen sind im Jahr 2022 die Kreditverbindlichkeiten der Wohnungsbaugesellschaften. Mit 24 % bzw. 0,7 Mrd. € am stärksten erhöhten sich diese bei der degewo AG. Lediglich die Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH konnte ihre Verbindlichkeiten bei Kreditinstituten entgegen dem Trend um rd. 16 % auf 1,4 Mrd. € verringern nach einer starken Zunahme der Kreditverbindlichkeiten im Jahr 2021 um 32 %.

Ansicht 12: Kreditverbindlichkeiten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften und der Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH (in Mio. €)*



	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Berlinovo	7	6	6	1.259	1.668	1.405
degewo	2.012	2.095	2.211	2.713	2.925	3.621
WBM	974	1.042	1.120	1.139	1.215	1.223
STADT UND LAND	1.413	1.639	2.054	2.087	2.166	2.281
GESOBAU	1.182	1.294	1.452	1.720	1.939	2.108
HOWOGE	1.299	1.456	1.627	1.846	3.658	3.881
Gewobag	2.345	2.522	4.362	4.687	5.061	5.119

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2018 bis 2023, Gewobag 2022 gemäß Angaben in Drs 19/19327

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

Die Stabilisierung des Verschuldungsniveaus der Berliner Landesunternehmen insgesamt ist eine positive Entwicklung. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der sektorale Anstieg der Verschuldung insbesondere bei den Wohnungsbaugesellschaften auch das unternehmerische Risiko des Landes erhöht.

Dies gilt insbesondere dann, wenn zusätzliche politische Auflagen die wirtschaftliche Betätigung begrenzen.

zu T 27

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

28 Ein Anstieg der Kreditverbindlichkeiten ist insbesondere bei Gesellschaften zu verzeichnen, die verstärkt Wohnungsankäufe aus Beständen privater Immobilienunternehmen getätigt haben.

Der Rechnungshof hat zwischen Anfang und Mitte 2024 die Beteiligungsführung der Senatsverwaltung für Finanzen hinsichtlich der Verschuldung der landeseigenen Wohnungsunternehmen geprüft. Gegenstand der Prüfung war insbesondere, ob das Handeln der Senatsverwaltung – vor dem Hintergrund des erheblichen Anstiegs der Verschuldung der Landeswohnungsunternehmen und etwaiger Risiken für den Landeshaushalt – den Anforderungen an eine aktive Beteiligungsführung genügt. Im Einzelnen hat der Rechnungshof anhand von Beispielen betrachtet, ob Vorgaben der Senatsverwaltung zu Schuldenobergrenzen der landeseigenen Wohnungsunternehmen sowie zur Inanspruchnahme unbesicherter Finanzierungen von ihr so gehandhabt wurden, dass sie eine effektive Steuerung durch den Gesellschafter ermöglichten. Ferner hat sich der Rechnungshof mit der Auffassung der Senatsverwaltung auseinandergesetzt, sie sei in der Beteiligungsführung aufgrund steuerrechtlicher Rahmenbedingungen grundsätzlich vermögensverwaltend tätig. Die Feststellungen sind der Senatsverwaltung übermittelt worden.

Der Rechnungshof erwartet aufgrund der stetig anwachsenden Verschuldung der Landesunternehmen, dass die Beteiligungsverwaltung ihren Handlungsspielraum für eine aktive Beteiligungsführung ausschöpft. Die Beteiligungsverwaltung hat die Entwicklung der Schuldentragfähigkeit der Landesunternehmen zeitnah zu begleiten. Dies entspricht den haushaltsrechtlichen Anforderungen der Wirtschaftlichkeitskontrolle von Beteiligungsunternehmen. Zudem ergibt es sich aus einer Folgenbetrachtung: Ist die Fremdfinanzierungsfähigkeit der Landesunternehmen eingeschränkt oder geht sie verloren, könnte es zur Einschränkung der Investitionstätigkeit, Teilverkäufen zur Entschuldung oder einer Eigenkapitalunterstützung aus dem Landeshaushalt kommen.

Eine effektive Beteiligungsverwaltung handelt zukunftsorientiert und verhindert, dass die Fremdfinanzierungsfähigkeit der Landesunternehmen verloren geht.

Kritische Entwicklungen bei den Unternehmen müssen frühzeitig erkannt, zeitnah bewertet und erforderlichenfalls durch aktives Beteiligungsmanagement beeinflusst werden. Hierfür muss die Beteiligungsverwaltung weitergehende konzeptionelle Überlegungen zur Begrenzung der Verschuldung der betroffenen Landesunternehmen anstellen und identifizieren, welche Schuldenobergrenzen sinnvoll und welche Grenzwerte hierfür dienlich sind. Neben den Unternehmen, denen der Markt Kredite nur noch eingeschränkt oder nicht mehr gewährt, sind auch bei den kreditfähigen Unternehmen vermehrt proaktive Maßnahmen zur Sicherung der Fremdfinanzierungsfähigkeit zu ergreifen.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Beteiligungsverwaltung unter Risikogesichtspunkten den Gesamtbetrag unbesicherter Finanzierungen für jedes Landesunternehmen begrenzt. Ein zeitgemäßes Beteiligungsmanagement beinhaltet, dass die Beteiligungsverwaltung Handlungsfelder und mögliche Maßnahmen für die Einflussnahme über den Aufsichtsrat, die Gesellschafterversammlung und das Gesellschaftergespräch identifiziert sowie Maßnahmen hieraus ableitet. Um wirtschaftliche Risiken des unternehmerischen Handelns frühzeitig zu erkennen, muss die Beteiligungsverwaltung geeignete Berichtsformate zu verschuldensbezogenen Kennzahlen festlegen sowie Planungsmodelle (z. B. Sensitivitätsanalysen) einsetzen.

Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Beteiligungsverwaltung einen Prozess zur Überarbeitung der „Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ (Fassung Dezember 2015) angestoßen hat und nunmehr explizit eine „aktive Beteiligungsführung“ vorsieht. Er hat die Beteiligungsverwaltung bestärkt, die Maßnahmen der aktiven Beteiligungsführung noch konkreter zu formulieren. Die Beteiligungsverwaltung hat im September 2024 zum Beitragsentwurf Stellung genommen und zugesagt, soweit im laufenden Mitzeichnungsverfahren noch möglich, weitere Konkretisierungen zur aktiven Beteiligungsführung in den Grundsätzen der Beteiligungsführung des Landes Berlin vorzunehmen.

Der Rechnungshof wird die Verschuldungslage der Landesunternehmen weiterhin kritisch begleiten.

zu T 28

Der Senat von Berlin hat die aus der Prüfung der Beteiligungsverwaltung hinsichtlich

der Verschuldung der landeseigenen Wohnungsunternehmen hervorgegangenen Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin an das Beteiligungsportfolio aufgenommen und insbesondere im Rahmen der Neufassung der Grundsätze der Beteiligungsverwaltung berücksichtigt.

So wurde das bisherige Leitbild einer vermögensverwaltenden Beteiligungsverwaltung durch das aktive Beteiligungsmanagement ersetzt (Präambel der Grundsätze der Beteiligungsführung im Land Berlin vom 29. Oktober 2024 - Beteiligungsgrundsätze, Rn. 8). Zudem wurden die Instrumente des aktiven Beteiligungsmanagements aufgeführt und beschrieben (Teil I der Beteiligungsgrundsätze, unter anderem Rn. 38). Schließlich sieht § 7 Abs. 1 Satz 2 des Mustergesellschaftsvertrags (Anlage 1 der Beteiligungsgrundsätze) künftig vor, dass die Festlegung eines Gesamtbetrags, bis zu dem ein Landesunternehmen unbesicherte Fremdkapitalinstrumente ausgeben soll, der Zustimmung des Gesellschafters unterliegen soll.

In der Durchführung der neuen Regelungen werden vom Beteiligungsmanagement derzeit neue verschuldungsbezogene Kennzahlen entwickelt und weitergehende konzeptionelle Überlegungen zur Begrenzung der Verschuldung angestellt.

2.5.3 Landesunternehmen und Landeshaushalt

29 Die Zuführungen des Landes Berlin an die Landesunternehmen ohne Kapitalzuführungen[53] erreichten im Jahr 2022 mit rd. 1,8 Mrd. € einen neuen Höchststand, was einer Steigerung von fast 100 % im Vergleich zum Vor-Corona-Niveau entspricht. Den größten Anteil daran vereinigten mit rd. 1,2 Mrd. € die BVG auf sich. Zum Vergleich: Im Jahr 2019 überwies das Land lediglich 0,6 Mrd. € an die BVG, womit sich die Zahlungen innerhalb von drei Jahren nahezu verdoppelt haben.

[53] Zuführungen in diesem Sinne sind Zahlungen oder rechtsverbindliche Zahlungszusagen an Beteiligungsunternehmen durch die öffentliche Hand ohne Leistungen aus marktüblichen gegenseitigen Verträgen, wie sie auch beliebige Dritte schließen würden, und ohne Kapitalmaßnahmen der Gesellschafter (vgl. Beteiligungsbericht 2023, S. 13)

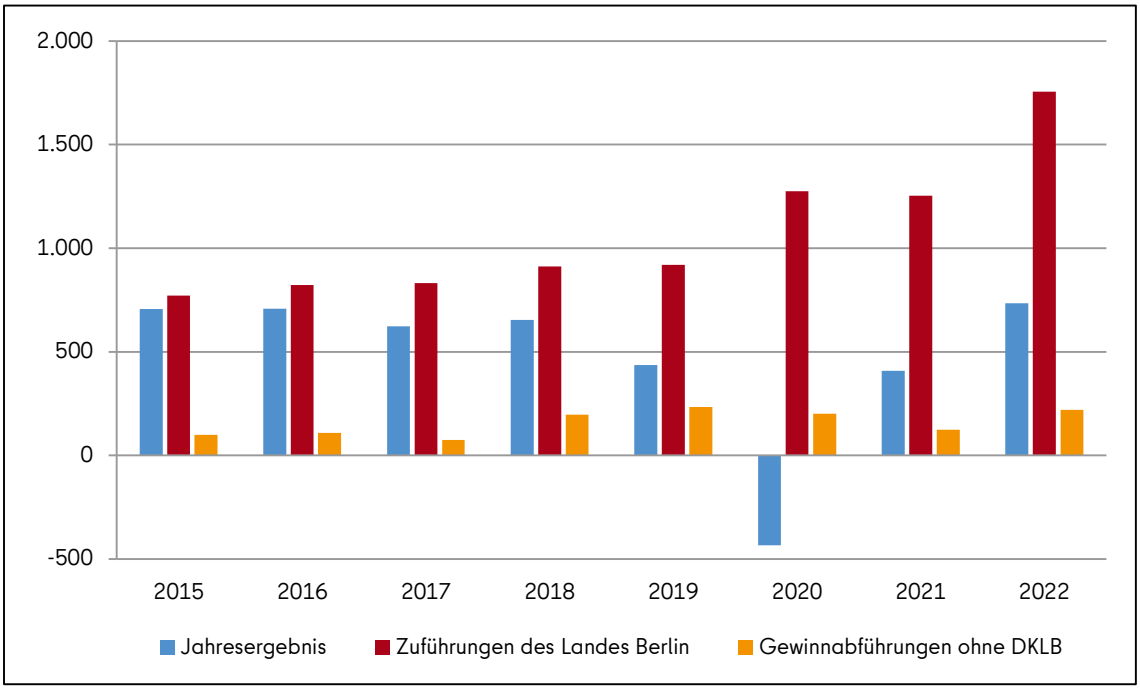
Das kumulierte Jahresergebnis der Berliner Landesunternehmen verbesserte sich das zweite Jahr in Folge und liegt mit 0,7 Mrd. € deutlich über dem Ergebnis des letzten Vor-Corona-Jahres 2019, als es noch 0,4 Mrd. € betrug. Wesentlichen Anteil an dieser Verbesserung hatte erneut der Defizitabbau der FBB. Das Defizit des Unternehmens konnte von -570 Mio. € im Jahr 2021 auf -90 Mio. € im Jahr 2022 reduziert werden. Dabei halfen insbesondere Einnahmen aus Grundstücksverkäufen in Höhe von 160 Mio. €, wie im FBB-Geschäftsbericht 2023 vermerkt ist. Da es im Jahr 2023 keine derartigen Sondereffekte gab, stieg das Defizit der FBB wieder auf -213 Mio. € an.[54]

Im Jahr 2022 erhöhten die Berliner Landesunternehmen im Gegensatz zu den Vorjahren ihre Investitionstätigkeit. Die Investitionen stiegen von 3,8 Mrd. € im Vorjahr auf 6,2 Mrd. €, womit sie auch das Niveau von 2019 (5,5 Mrd. €) deutlich übertrafen. Einen wesentlichen Beitrag zu diesem Anstieg leisteten die Wohnungsbaugesellschaften. Im Gegensatz dazu reduzierte die BVG ihre Investitionen im Jahr 2022 bereits zum zweiten Mal in Folge. Laut dem Geschäftsbericht 2023 wurden die Investitionsausgaben der BVG jedoch im Jahr 2023 wieder deutlich gesteigert.[55]

54 vgl. FBB-Geschäftsbericht 2023, S. 49

55 vgl. BVG-Geschäftsbericht 2023, S. 22

Ansicht 13: Kumuliertes Jahresergebnis, kumulierte Gewinnabführungen* und kumulierte Zuführungen des Landes Berlin an die unmittelbaren Beteiligungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2019 und 2023, Jahresergebnis und Zuführungen des Landes gemäß Abschnitte 4.2/4.3

* Gewinnabführungen ohne Gewinne der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB) – Anstalt des öffentlichen Rechts

** Zahlungen oder rechtsverbindliche Zahlungszusagen an Beteiligungsunternehmen durch die öffentliche Hand ohne Leistungen aus marktüblichen gegenseitigen Verträgen, wie sie auch beliebige Dritte schließen würden, und ohne Kapitalmaßnahmen der Gesellschafter (vgl. Beteiligungsbericht 2023, S. 13)

Die Gewinnabführungen an das Land Berlin sind im Jahr 2022 auf 220 Mio. € (ohne DKLB) gestiegen und haben das Niveau der Jahre 2018 bis 2020 erreicht. Bestimmend hierfür sind die Abführungen der Berliner Wasserbetriebe in Höhe von 175 Mio. €, die einen Anteil von rd. 80 % an allen Gewinnabführungen haben. Außergewöhnlich hoch waren mit rd. 39 Mio. € die Gewinnabführungen des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ). Zuletzt führte das ITDZ im Jahr 2019 Gewinne an das Land in Höhe von rd. 17 Mio. € ab.

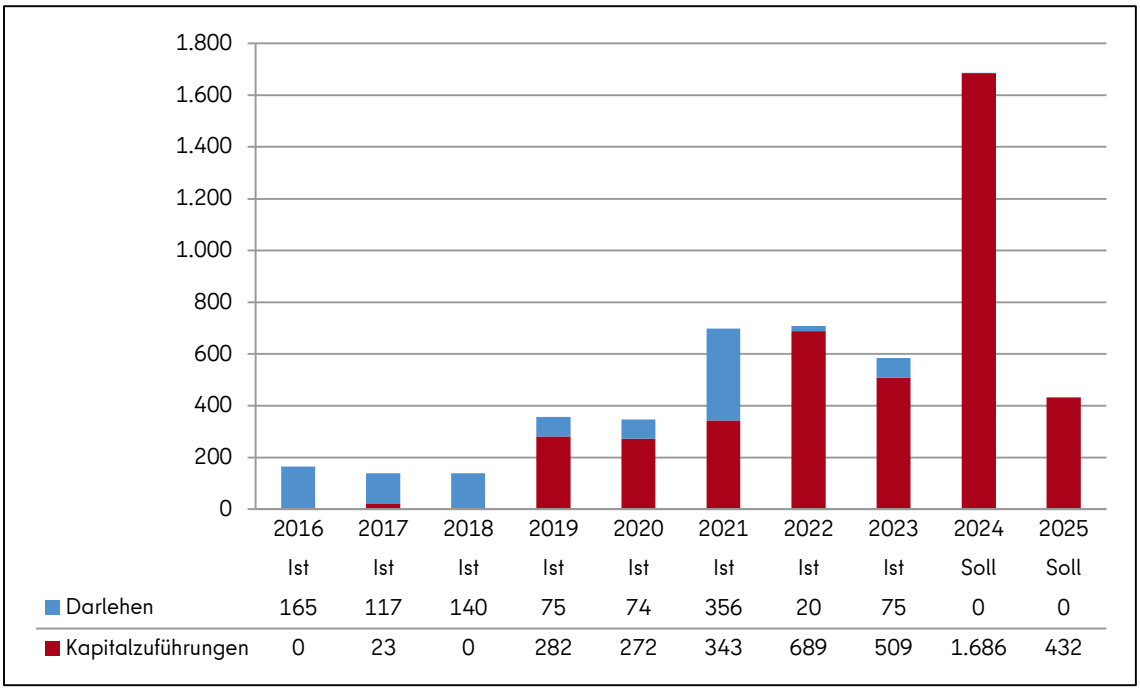
zu T 29

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die Gewinnabführung der Berliner Wasserbetriebe beträgt 177,5 Mio. € (Beteiligungsbericht 2024, S. 80).

30 Zur Sicherung oder Ausweitung der Geschäftstätigkeit stellt das Land weitere Finanzmittel in Form von Kapitalzuführungen oder Gesellschafterdarlehen aus dem Landeshaushalt und dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) zur Verfügung. Insbesondere die Kapitalzuführungen haben ab dem Jahr 2019 erheblich zugenommen.

Ansicht 14: Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen des Landes Berlin im Zeitraum 2016 bis 2025 aus dem Landeshaushalt und SIWA (in Mio. €)



	2016 Ist	2017 Ist	2018 Ist	2019 Ist	2020 Ist	2021 Ist	2022 Ist	2023 Ist	2024 Soll	2025 Soll
Darlehen	165	117	140	75	74	356	20	75	0	0
Kapitalzuführungen	0	23	0	282	272	343	689	509	1.686	432

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2016 bis 2023, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 sowie in den SIWA-Controllinglisten

In den vergangenen Jahren bestimmten die Zahlungen an die FBB maßgeblich die Höhe der Kapitalzuführungen des Landes. Auch 2023 lag der Anteil der Kapitalzuführungen an die FBB bei rd. 50 % der Kapitalzuführungen insgesamt. Über die letzten zehn Jahre summierten sich Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen auf über 1,5 Mrd. €. Bei anhaltend negativem Jahresergebnis verhinderte im Jahr 2023 nur die Kapitalzuführung aller Gesellschafter die bilanzielle Überschuldung, wie im Jahr 2022. In den Jahren 2024 und 2025 sind keine weiteren Zahlungen an die FBB eingeplant.

Der aus Ansicht 14 erkennbare starke Anstieg im Jahr 2024 resultiert aus Kapitalzuführungen an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH und die Berlin Energie Rekom 3 GmbH in Höhe von insgesamt rd. 1,3 Mrd. € zur Rekommunalisierung des Fernwärmenetzes. Weiterhin sind in den Jahren 2024/2025

größere Kapitalzuführungen an die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH zur Unterstützung des Ankaufsprogramms der Berliner Bodenfonds GmbH sowie an die Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH zur Finanzierung von Baumaßnahmen und Investitionen für Medizin- und Informationstechnik geplant.[56]

Sämtliche Kapitalzuführungen können gemäß Haushaltsplan 2024/2025 als finanzielle Transaktionen aus dem Landeshaushalt kreditfinanziert werden.[57] Gleichzeitig verbessern Kapitalzuführungen die Kreditfinanzierungsfähigkeit der Unternehmen. Damit dies nicht die Risiken für den Haushalt aus dem Anstieg der unmittelbaren und mittelbaren Verschuldung erhöht, müssen die finanziellen Transaktionen werthaltig sein, d. h., den Verbindlichkeiten müssen mindestens wertgleiche Vermögen gegenüberstehen (vgl. T 51). Insbesondere müssten nach dem Vorsichtsprinzip im Falle einer Minderung der Vermögenswerte Schulden getilgt werden. Weder aus dem Haushaltsplan noch der Haushaltsrechnung ist erkennbar, dass Werthaltigkeit als Voraussetzung für die Kreditfinanzierung der Kapitalzuführungen bzw. für einen Abbau der Schulden beachtet wurde.

zu T 30

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.6 Einnahmen und Ausgaben

2.6.1 Übersicht

31 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2019 (vor Corona) sowie 2021 bis 2027 dar:

[56] vgl. Haushaltsplan 2024/2025 Kapitel 2990 Titel 83108 und 83132

[57] vgl. Anlage 8 zum Haushaltsplan 2024/2025 i. d. F. des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2024/2025

Ansicht 15: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2019 und 2021 bis 2027 (in Mio. €)

Art der Einnahmen und Ausgaben	2019 (Ist)	2021 (Ist)	2022 (Ist)	2023 (Ist 05/2024)	2024 (Plan)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Einnahmen								
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	17.534,1	24.653,2	27.220,1	26.363,9	27.580,0	29.092,3	29.961,0	30.938,0
Länderfinanzausgleich	4.436,4	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bundesergänzungszuweisungen/ Zuweisungen vom Bund	2.133,4	1.901,3	1.910,8	1.968,0	2.032,2	2.126,2	2.188,0	2.244,0
Sonstige Einnahmen* (ohne Entnahme aus Rücklagen und Entnahme aus Überschüssen und Verrechnungen)	5.740,1	9.340,7	8.291,8	7.355,4	6.533,6	6.211,9	6.314,0	6.434,0
Nettokreditaufnahme	-458,0	-2.608,6	-473,4	949,5	1.682,9	440,1	160,0	-88,0
Bereinigte Einnahmen	**29.844,1**	**35.897,1**	**37.422,7**	**35.687,2**	**36.146,0**	**37.430,4**	**38.463,0**	**39.616,0**
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	**29.798,5**	**35.867,1**	**37.392,9**	**35.670,8**	**36.126,8**	**37.408,9**	**38.452,0**	**39.606,0**
Gesamteinnahmen	**30.728,2**	**38.204,9**	**41.052,8**	**39.441,5**	**40.733,0**	**40.565,3**	**39.208,0**	**40.027,0**
Ausgaben								
Personalausgaben	9.309,6	10.505,4	10.940,8	11.462,9	12.299,1	12.889,9	12.885,0	13.200,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	15.572,5	21.503,3	21.114,4	21.313,5	21.730,8	22.005,5	20.985,0	21.281,0
davon globale Mehr-/Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	-158,9	-342,5	667,0	806,0
Investitionsausgaben**	3.004,9	2.913,8	3.632,6	3.910,2	5.147,8	3.916,7	3.400,0	3.400,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	1.142,6	1.085,1	965,6	745,0	1.110,0	1.290,0	1.500,0	1.630,0
Sonstige Ausgaben* (ohne Zuführungen an eigene Rücklagen und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und Verrechnungen)	18,1	11,7	19,3	17,1	19,2	17,6	14,0	14,0
Bereinigte Ausgaben	**29.047,7**	**36.019,2**	**36.672,7**	**37.448,7**	**40.303,8**	**40.116,6**	**38.784,0**	**39.525,0**
Primärausgaben** = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	**27.905,1**	**34.934,1**	**35.707,1**	**36.703,8**	**39.193,8**	**38.826,6**	**37.284,0**	**37.895,0**
Gesamtausgaben**	**30.728,2**	**38.204,9**	**41.052,8**	**39.441,5**	**40.733,0**	**40.565,3**	**39.208,0**	**40.028,0**
Finanzierungssaldo gemäß § 82 Abs. 2 c) LHO	799,6	-121,7	751,8	-1.759,1	-4.157,7	-2.686,2	-322,0	90,0
Primärsaldo	1.893,4	933,0	1.685,8	-1.033,0	-3.067,0	-1.417,7	1.168,0	1.711,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019, 2021 und 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024; diese und alle nachfolgenden Ansichten können Rundungsdifferenzen enthalten

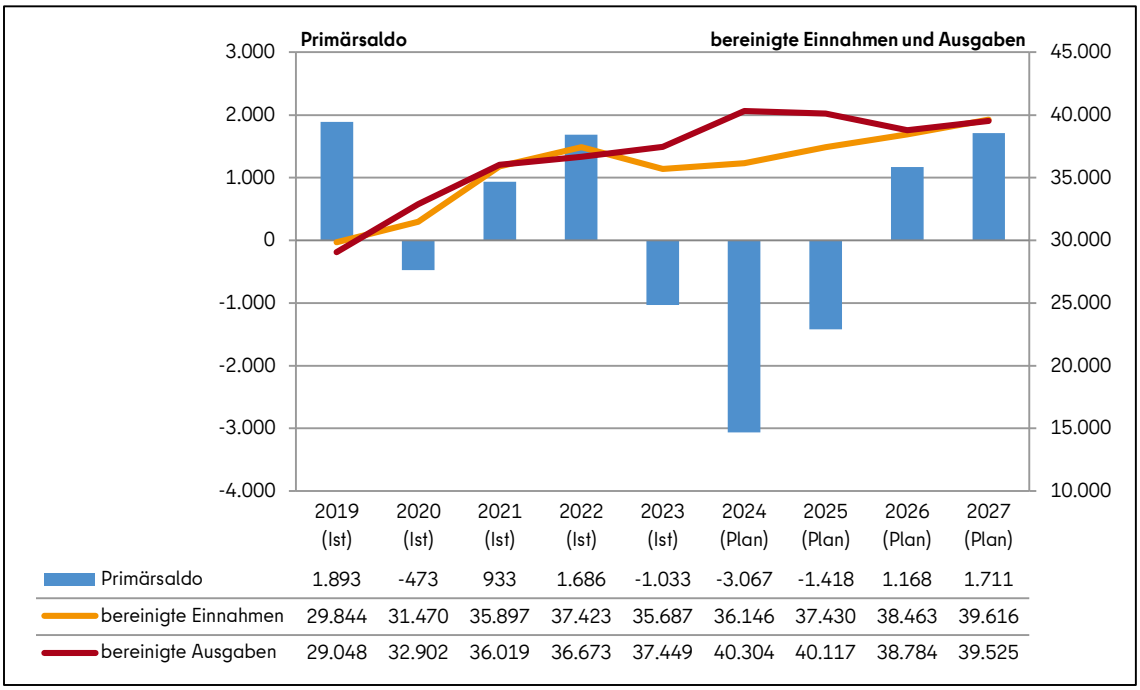
* Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.

** 2019 bis 2025 inklusive (geplanter) Zuführung an das SIWA; 2019 auch mit Zuführung an den Schulbaufinanzierungsfonds und die Haushaltsentlastungsrücklage

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben waren im Jahr 2023 deutlich höher als im letzten Vorkrisenjahr 2019 und werden es auch im gesamten Finanzplanungszeitraum sein (rd. +9,3 Mrd. € im Jahr 2027). Das hängt bei den Einnahmen insbesondere mit dem Wachstum der finanzkraftabhängigen Einnahmen (Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen; rd. +9,1 Mrd. € gegenüber 2019) zusammen. Die dadurch möglichen Mehrausgaben entstehen vor allem im Personalbereich (rd. +3,9 Mrd. € in 2027) und im konsumtiven Bereich (rd. +5,7 Mrd. € in 2027). Aber auch die Zinsausgaben werden sich im Jahr 2027 um rd. +0,5 Mrd. € gegenüber 2019 erhöhen.

Betrachtet man die Einnahmen und Ausgaben jeweils bereinigt um die besonderen Finanzierungsvorgänge (vgl. Ansicht 16) sind nur im letzten Vor-Corona-Jahr 2019 und im Jahr 2022 die bereinigten Einnahmen deutlich höher als die bereinigten Ausgaben. In den Jahren 2023 bis 2026 kehrt sich dieses Verhältnis hingegen in starkem Maße um. Der Senat hat in der Finanzplanung 2023 bis 2027 selbst konstatiert, dass diese auseinanderfallende Einnahme- und Ausgabedynamik des Berliner Haushalts nicht in die Zukunft wird fortgeschrieben werden können.[58]

Ansicht 16: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben und des Primärsaldos in den Jahren 2019 bis 2027 (in Mio. €)



	2019 (Ist)	2020 (Ist)	2021 (Ist)	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Plan)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Primärsaldo	1.893	-473	933	1.686	-1.033	-3.067	-1.418	1.168	1.711
bereinigte Einnahmen	29.844	31.470	35.897	37.423	35.687	36.146	37.430	38.463	39.616
bereinigte Ausgaben	29.048	32.902	36.019	36.673	37.449	40.304	40.117	38.784	39.525

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

58 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027, S. 39

zu T 31

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.6.2 Entwicklung des Primärsaldos

32 Eine weitere wichtige Kenngröße zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes ist der Primärsaldo. 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 Ansicht 16 zeigt neben einem negativen Primärsaldo im Jahr 2020 deutlich negative Primärsalden in den Jahren 2023 bis 2025. Die Primärsalden in den Jahren 2026 und 2027 sollen zwar wieder positiv ausfallen, aber bei erwarteten Zinsausgaben von 1.500 Mio. € in 2026 und 1.630 Mio. € in 2027 müssen die Primärüberschüsse für die Zinszahlungen verwendet werden und eröffnen keinen haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum.

zu T 32

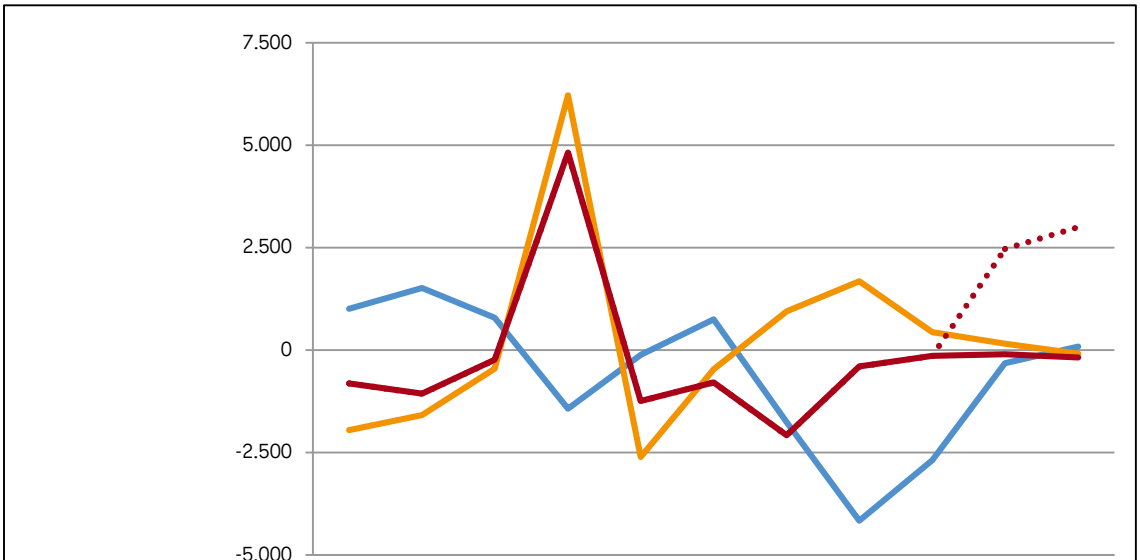
Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.6.3 Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme

33 Der Finanzierungssaldo als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben hat sich seit dem Jahr 2017 tendenziell verschlechtert. Während der Saldo bis 2019 stets positiv war, ist er seit dem Jahr 2020 mit Ausnahme des Jahres 2022 und des Finanzplanungsjahres 2027 negativ. In diesen Fällen kann der Haushaltsausgleich nur über Entnahmen aus Rücklagen bzw. durch eine Kreditaufnahme gelingen. Zwar geht die Finanzplanung 2023 bis 2027 davon aus, dass sich das Finanzierungsdefizit in den Jahren 2026 und 2027 wieder

verringert. Dabei ist jedoch zu beachten, dass hier nur die Planung vom September 2023 berücksichtigt werden konnte. Zu diesem Zeitpunkt wurden auch für 2024 und 2025 noch geringere Finanzierungsdefizite erwartet[59] als jetzt im Doppelhaushalt 2024/2025 vorgesehen sind.

Ansicht 17: Finanzierungssaldo*, Nettokreditaufnahme und strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA) (in Mio. €)



	2017 Ist	2018 Ist	2019 Ist	2020 Ist	2021 Ist	2022 Ist	2023 Ist	2024 Soll	2025 Soll	2026 Fipla	2027 Fipla
Finanzierungssaldo	1.009	1.521	796	-1.431	-122	750	-1.762	-4.161	-2.689	-321	92
Nettokreditaufnahme	-1.956	-1.586	-458	6.225	-2.609	-473	949	1.683	440	160	-88
strukturelle NKA	-813	-1.063	-237	4.818	-1.244	-796	-2.080	-403	-141	-105	-187
strukturelle NKA (ohne Gegensteuern)	-813	-1.063	-237	4.818	-1.244	-796	-2.080	-403	-141	2.468	3.004

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2017 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

* Finanzierungssaldo laut Finanzstatistik

Die Nettokreditaufnahme war bis zum Jahr 2019 negativ, d. h., es wurden Schulden getilgt. Dies gelang erneut in den Jahren 2021 und 2022. Hingegen sieht die Haushalts- und Finanzplanung für den Zeitraum bis 2027 eine Neuverschuldung von insgesamt 2,2 Mrd. € vor. Zusätzlich plante der Senat außerhalb des Haushalts weitere Kreditaufnahmen ab dem Jahr 2024 in Höhe von 5 bis 10 Mrd. € für Klimaschutzmaßnahmen (vgl. T 22 ff. und T 25). Nachdem das kreditfinanzierte Sondervermögen Klimaschutz, Resilienz und Transformation in der beabsichtigten Form nicht mehr rechtssicher umsetzbar ist, wird diskutiert, für das Sondervermögen

59 Finanzierungssaldo laut Finanzplanung 2023 bis 2027, S. 53: Haushaltsjahr 2024 = -2.764 Mio. €, 2025 = -2.525 Mio. €

vorgesehene Maßnahmen u. a. über Transaktionskredite aus dem Haushalt zu finanzieren.[60] In jedem Fall würde die Neuverschuldung deutlich über das Niveau der aktuellen Planung hinaus ansteigen.

Zwar verringert sich das Finanzierungsdefizit in der Finanzplanung bis zu einem geringen Überschuss im Jahr 2027, gleichzeitig verschlechtert sich jedoch bis 2026/2027 die strukturelle Nettokreditaufnahme. Solange diese kleiner als Null ist, wird das Berliner Schuldenbremsegesetz eingehalten. Kredite werden dann zulässig nur zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen und für finanzielle Transaktionen aufgenommen.

Damit der Haushalt auch weiterhin ohne (verbotene) strukturelle Nettokreditaufnahme auskommt, wäre die Rückführung der Ausgaben in den Jahren 2026/2027 ungefähr auf das Ausgabeniveau des Jahres 2021 nötig.

Im Vergleich zum Doppelhaushalt 2024/2025 müsste das Ausgabenvolumen um rd. 2 Mrd. € verringert werden. Diese Einsparungen sind zusätzlich zu den bereits im Haushalt 2024/2025 geplanten pauschalen Minderausgaben in Höhe von rd. 3,9 Mrd. €[61] zu erbringen. Ohne die Berücksichtigung weiterer Risiken besteht somit ein Anpassungsbedarf in Höhe von rd. 6 Mrd. €. In Szenariorechnungen der Senatsverwaltung für Finanzen würde in den Jahren 2026/2027 die strukturelle Nettokreditaufnahme ohne Anpassungsmaßnahmen deutlich oberhalb der Nulllinie liegen. Dies wäre nicht mit dem Berliner Schuldenbremsegesetz vereinbar.

zu T 33

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend.

Bezüglich der quantitativen Höhe der strukturellen Nettokreditaufnahme (NKA) verweist der Senat von Berlin auf die Nachweise zur Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse, die in den jährlichen Stabilitätsberichten veröffentlicht werden und entsprechend der Vorgaben des Gesetzes zur

60 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 22. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1651)

61 Stand: 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025

landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse sowie der diesbezüglichen Ausführungsvorschriften erfolgen. Die Ergebnisse der vergangenen Jahre sind in den Eckwerten der Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 zusammengefasst dargestellt.

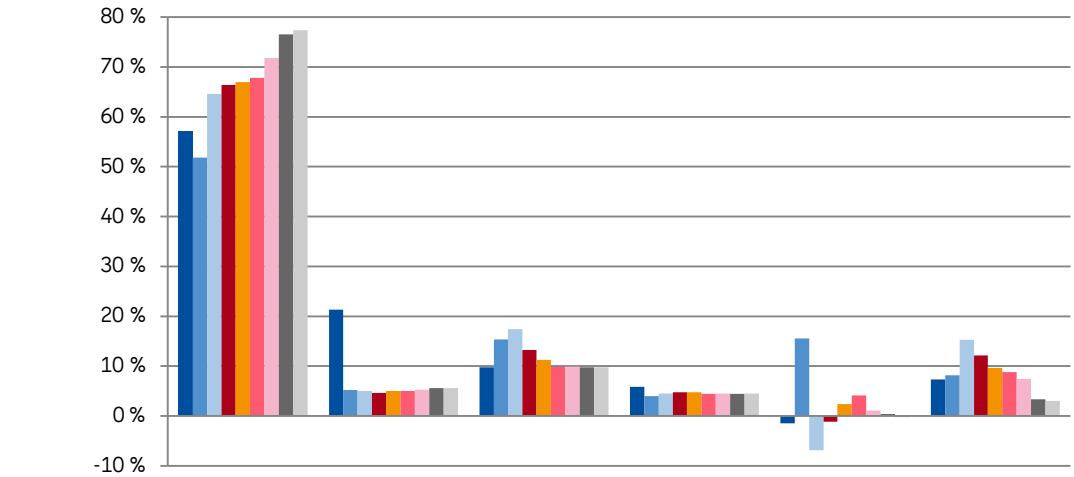
Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass die Auflösung der pauschalen Minderausgaben für 2024 im Jahresverlauf erfolgte. Die Belegung der pauschalen Minderausgaben für 2025 wurde ganz überwiegend im Rahmen des 3. Nachtragshaushalts 2024/2025 untersetzt.

2.6.4 Einnahmen

2.6.4.1 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

34 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Einnahmestruktur im Zeitraum 2019 bis 2027 dar:

Ansicht 18: Entwicklung der Einnahmestruktur im Zeitraum 2019 bis 2027



	Steuern u. steuerähnliche Abgaben	Länderfin.-ausgleich u. Bundeserg.-zuw.	sonstige Zuweisungen	Verwaltungseinnahmen	Schuldenaufnahme	sonstige Einnahmen (inkl. Erlöse)
2019	57,2 %	21,4 %	9,7 %	5,8 %	-1,5 %	7,3 %
2020	51,8 %	5,2 %	15,4 %	4,0 %	15,5 %	8,2 %
2021	64,6 %	5,0 %	17,4 %	4,5 %	-6,8 %	15,3 %
2022	66,4 %	4,7 %	13,2 %	4,7 %	-1,2 %	12,1 %
2023	67,0 %	5,0 %	11,2 %	4,8 %	2,4 %	9,6 %
2024 (2. NHG)	67,8 %	5,0 %	9,8 %	4,4 %	4,1 %	8,8 %
2025 (2. NHG)	71,8 %	5,2 %	9,9 %	4,5 %	1,1 %	7,4 %
2026 (FiPla)	76,5 %	5,6 %	9,7 %	4,4 %	0,4 %	3,3 %
2027 (FiPla)	77,4 %	5,6 %	9,7 %	4,5 %	-0,2 %	3,0 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

Die Ansicht zeigt die starke Abhängigkeit des Landes von der Entwicklung der Steuern und Bundesergänzungszuweisungen. Während der Pandemiejahre war deren Anteil an den Gesamtausgaben etwas verringert. Dafür sorgten die Soforthilfen des Bundes für einen erhöhten Anteil der sonstigen Zuweisungen an den Gesamteinnahmen. Auch konnte das Land in den vergangenen Jahren auf Rücklagen zurückgreifen, die den Anteil der sonstigen Einnahmen an den Gesamtausgaben deutlich erhöhten. Mit der Auflösung der Pandemierücklage

(2.541 Mio. €) und der Rücklage für Corona-Folgen und Resilienz (750 Mio. €) sind die Rücklagen insgesamt deutlich reduziert worden (vgl. T 20).

zu T 34

Die Sachverhaltsdarstellung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

2.6.4.2 Steuereinnahmen, steuerähnliche Abgaben und Bundesergänzungszuweisungen

35 Die tatsächlichen Einnahmen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und Bundesergänzungszuweisungen waren im Jahr 2023 mit rd. 28,5 Mrd. € um rd. 0,5 Mrd. € höher als im Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2022/2023[62] veranschlagt. Die deutliche Reduzierung gegenüber den entsprechenden Einnahmen des Jahres 2022 (-795 Mio. €) „resultiert vor allem

a) aus der temporären Umsatzsteuersenkung auf Gas und Fernwärme sowie dem Inflationsausgleichgesetz,

b) dem drastischen Rückgang bei der Grunderwerbsteuer,

c) der im Vorjahr durch Großfälle ungewöhnlich starken Erbschaftsteuer 2022 und

d) den gedämpften Einnahmen Berlins im Finanzausgleich infolge der sehr hohen eigenen Steuereinnahmen im Jahr 2022.“[63]

Im Vergleich zur Steuerschätzung im Oktober 2023 und der Haushaltsplanung 2024/2025 werden die Steuereinnahmen für die folgenden Jahre laut der Steuerschätzung im Mai 2024 niedriger ausfallen als erwartet. Ursächlich hierfür ist die Konjunkturprojektion der Bundesregierung, nach der die Wachstumsaussichten

62 vgl. Nachtragshaushaltsplan 2022/2023 i. d. F. vom 15. November 2022 (Gruppierungsübersicht, 2023, Hauptgruppe (HGr.) 0 und Gr. 211)

63 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465), S. 2

für die deutsche Wirtschaft deutlich nach unten korrigiert worden sind.[64] Für die Jahre 2024 und 2025 bedeutet das Mindereinnahmen von insgesamt rd. 362 Mio. €.

Ansicht 19: Regionalisiertes Ergebnis der Steuerschätzung im Mai 2024 für Berlin für die Jahre 2024 bis 2028 (in Mio. €)

	2024	2025	2026	2027	2028
Steuern laut Steuerschätzung Mai 2024	27.318	28.608	29.707	30.739	31.825
darin berücksichtigt:					
Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst	26	31	33	-	-
Zahlungen des Bundes für die kommunale Wärmeplanung	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Zahlungen des Bundes für das Startchancenprogramm	300	600	600	600	600
Zahlungen des Bundes an die Länder im Zusammenhang mit Asyl und Migration	78	56	-	-	-
Gute-Kita-Gesetz	89	-	-	-	-
Zukunftsfinanzierungsgesetz*	-17	-25	-29	-29	-
Wachstumschancengesetz	-31	-113	-139	-124	-97
Mehreinnahmen aus City-Tax	15	25	25	25	25
Pauschale Mindereinnahmen „Zensus“	-550**	-285	-295	-305	-315
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	1.814	1.883	1.953	2.022	2.089
Steuern und Finanzausgleich (Steuerschätzung Mai 2024)	**28.582**	**30.206**	**31.365**	**32.456**	**33.599**
Haushaltsgesetz 2024/2025	**28.756**	**30.393**			
Steuern und Finanzausgleich (Steuerschätzung Oktober 2023)			**31.422**	**32.491**	
Differenz	**-174**	**-188**	**-57**	**-35**	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1709)

* vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. Oktober 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1254)

** Im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 sind für das Jahr 2024 demgegenüber nur 400 Mio. € Mindereinnahmen berücksichtigt (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 19/1709, S. 8).

Darüber hinaus gibt es weitere Gesetzesentwürfe und -vorhaben, die sich in einem frühen Umsetzungsstand befinden und daher noch keine Berücksichtigung in dieser Steuerschätzung finden konnten.[65] Aufgrund der hohen Abhängigkeit des Landes

64 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1709), S. 1

65 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1709), S. 6 und 7

von den finanzkraftabhängigen Einnahmen erhöhen Gesetzesänderungen das Haushaltsrisiko für das laufende und die kommenden Jahre. Auch aus diesem Grund ist es notwendig, dass das Haushaltsvolumen des Landes wieder auf das übliche Niveau der Vor-Corona-Jahre zurückgefahren wird.

Die Steuerschätzung erfolgte noch auf dem Stand der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung. Am 25. Juni 2024 hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse des Zensus 2022 veröffentlicht. Demnach wurde die Einwohnerzahl für Berlin zum Stichtag 15. Mai 2022 um -127.644 Personen korrigiert, das entspricht rd. -3,5 %. Die Abweichung bundesweit beträgt im Durchschnitt -1,6 %. Damit fällt die Korrektur für Berlin höher aus als im Durchschnitt der Länder. Dies hat finanzielle Auswirkungen für die Steuereinnahmen des Landes und die einwohnerabhängige Zuweisung des Bundes an die Länder, da die neuen Einwohnerzahlen in die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern einfließen, sowohl in alle zukünftigen Abrechnungen als auch rückwirkend in die bisher nur vorläufig erfolgte Finanzverteilung ab dem 1. Januar 2022. Für die endgültige Abrechnung der Jahre 2022 und 2023 wird der Zensus zu einem Drittel im ersten Jahr und zu zwei Dritteln im zweiten Jahr berücksichtigt. Durch den ermittelten Einwohnerrückgang stehen dem Land Nachzahlungen bevor, rd. 450 Mio. € im Jahr (ab 2022). Bis zum Jahr 2028 werden sie voraussichtlich auf 550 Mio. € anwachsen.[66] Für dieses mögliche Haushaltsrisiko hatte die Senatsverwaltung für Finanzen Vorsorge getroffen und pauschale Mindereinnahmen „Zensus“ sowohl bei den Steuerschätzungen im Oktober 2023 und Mai 2024 als auch in der Haushaltsplanung (Kapitel 2900 Titel 37201) berücksichtigt.[67] Allerdings wurde dieser Vorsorgebetrag von 550 Mio. € mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 um 150 Mio. € abgesenkt.

Bereits durch den vorangegangenen Zensus 2011 hatte Berlin hohe Einnahmeverluste von 470 Mio. € pro Jahr[68]. Dabei betrug die Abweichung der Einwohnerzahl bundesweit -1,8 % und in Berlin -5,2 %[69]. Der Rechnungshof

66 vgl. Pressemitteilung Nr. 24-16 der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Juni 2024: „Zensus 2022: Steuermindereinnahmen für Berlin – Konsolidierungsbedarf steigt“

67 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1709), S. 8

68 vgl. Pressemitteilung Nr. 18-024 der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. September 2018

69 vgl. Pressemitteilung Nr. 24-16 der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Juni 2024: „Zensus 2022: Steuermindereinnahmen für Berlin – Konsolidierungsbedarf steigt“

formulierte daraufhin die Erwartung, dass der Senat Vorkehrungen dafür trifft, dass das Melderegister treffsichere Aussagen über die Bevölkerungsbewegungen zulässt, damit finanzielle Einbußen für den Landeshaushalt beim nächsten Zensus aus melderechtlichen Gründen vermieden werden (vgl. Jahresbericht 2019, T 37). Für das Ergebnis des Zensus 2022 erwartet der Rechnungshof vom Senat eine detaillierte Analyse zu den Ursachen der wiederholt hohen Abweichung bei der Einwohnerzahl des Landes und Schlussfolgerungen, wie die Bevölkerungsbewegung besser erfasst werden kann.

zu T 35

Die Sachverhaltsdarstellung durch den Rechnungshof von Berlin ist im Wesentlichen zutreffend.

Ergänzend weist der Senat von Berlin auf folgende Aspekte hin:

- In der obenstehenden Tabelle („Ansicht 19“) handelt es sich bei den dort ausgewiesenen Beträgen im Zusammenhang mit dem Startchancenprogramm um die Zahlungen des Bundes (Umsatzsteuerfestbeträge) an die Ländergesamtheit. Die Anteile des Landes Berlin betragen im Zeitraum der Steuerschätzung rd. 13,4 Mio. € im Jahr 2024 sowie jeweils rd. 26,8 Mio. € p.a. in den Jahren 2025 bis 2028 (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen Fin II A 21 - FV 4015-1/2014-1-51 vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin (rote Nr. 19/1709, S. 4).

- Die finanziellen Auswirkungen des Zensus auf Berlin im Bereich der finanzkraftabhängigen Einnahmen (Steuereinnahmen und Bundesergänzungszuweisungen) richten sich nach den in der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß Finanzausgleichsgesetz zu berücksichtigenden amtlichen Bevölkerungsfortschreibungen des Statistischen Bundesamtes. Seit der Veröffentlichung des Zensus 2022 im Juni 2024 erfolgte bereits die amtliche Bevölkerungsfortschreibung aktuell bis zum 30. September 2023. Zudem haben Bund und Länder zwischenzeitlich Vereinbarungen getroffen, wann welche Zensuszeiträume korrigiert werden. Die aktuellen finanziellen Auswirkungen des Zensus auf Berlin sind in der

nachfolgenden Tabelle dargestellt (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen Fin II A 21 - FV 4015-1/2014-1-53 vom 30. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin (rote Nr. 19/1967, S. 3-5):

Auswirkungen des Zensus 2022 auf Berlin (Mio. €)*	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
strukturelle Effekte für das Jahr vor Übergangsregelung	-450	-451	-463	-481	-503	-522	-540
strukturelle Effekte für das Jahr inkl. Übergangsregelung	-150	-300	-463	-481	-503	-522	-540
voraussichtliche Kassenwirkung			-347	-747	-803	-522	-540
Haushaltsvorsorge							
Pauschale Mindereinnahme "Zensus" (2. NHH 2024/2025)			400	285	295	305	315
Ergebnis Zensus abzgl. Vorsorge			53	-462	-508	-217	-225
voraussichtliche Inanspruchnahme der Zensusrücklage				167			
Ergebnis Zensus abzgl. Vorsorge und Zensusrücklage				-295			

* Stand: Steuerschätzung vom Oktober 2024 und Szenario der Umsetzung in der Finanzverteilung gem. FMK-Beschluss vom 12.9.2024
Korrekturen für das Jahr 2022 im Jahr 2025; für das Jahr 2023 im Jahr 2026; für das Jahr 2024 zu 3/4 im Jahr 2024 und zu 1/4 im Jahr 2025.
Datenstand: zensusbasierte Fortschreibung zum 30.6.2023 (Zensus 2022)

- Die Abweichung im Zensus 2022 gegenüber der Bevölkerungsfortschreibung stellt sich als deutlich geringer dar als beim letzten Zensus 2011. Sie ist von über 5 % beim Zensus 2011 auf 3,5 % beim Zensus 2022 gesunken. Mit dieser Abweichung bei den Bevölkerungszahlen liegt Berlin mit dem Stadtstaat Hamburg sowie Mecklenburg-Vorpommern gleichauf.

  Die Gründe für die oben genannten Abweichungen werden derzeit auf Grundlage des Statistischen Datenmaterials, das sukzessive durch das Statistische Bundesamt und das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg bereitgestellt wird, mittels genauerer Auswertungen analysiert.

  Daneben ist grundsätzlich anzumerken, dass dem Zensus und dem Melderegister unterschiedliche Erfassungssysteme zugrunde liegen. Während das Melderegister für eine Fortschreibung auf entsprechende Informationen angewiesen ist, wie beispielsweise Mitteilungen von Wegzügen (Abmeldungen), prüft der Zensus anhand von Stichproben die Richtigkeit konkreter Meldedaten, ohne dass diese einzelfallbezogen sehr genauen Erkenntnisse an das Melderegister zurückgekoppelt werden (sogenanntes Rückspielverbot).

  Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu einem Klageverfahren des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg gegen Regelungen des seinerzeit geltenden Zensusgesetzes 2011 vom 8. Juli 2009 (BGBl. I 2009,

S. 1781) referiert, besteht ein Zusammenhang zwischen der Qualität der Registerdaten und der Gemeindegröße, wobei die Fehlerquote mit der Größe der Gemeinde steigt (BVerfG Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 Rn. 7).

Um diese Abweichung so gering wie möglich zu halten, wurden und werden Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Melderegisterdaten ergriffen:

Im Dezember 2018 wurde unter Federführung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung eine ressortübergreifende Arbeitsgemeinschaft (AG) zur Ertüchtigung des Berliner Meldedatenbestandes gegründet.

Im Rahmen der ressortübergreifenden Arbeitsgemeinschaft, die über temporär eingestelltes Personal zur Bearbeitung von Prüffällen verfügte, wurden bis zum März 2022 über 97.000 Prüffälle abgearbeitet. Daraus resultierend wurden knapp 47.000 Personen von Amts wegen abgemeldet. Es fand demnach eine Registerbereinigung im Vorfeld des Zensus 2022 statt. Ohne die erfolgten Abmeldungen von Amts wegen wäre die Abweichung größer gewesen.

Die Fortschreibung des Melderegisters bei Unstimmigkeiten ist eine administrative Daueraufgabe der Meldebehörden. Die Abarbeitung der Prüffälle stellt jedoch eine erhebliche Herausforderung für die zuständigen Stellen, insbesondere die Bürgerämter dar. In welchem Umfang Registerbereinigungen möglich sind, ist stets auch von den hierfür verfügbaren personellen und technischen Ressourcen abhängig.

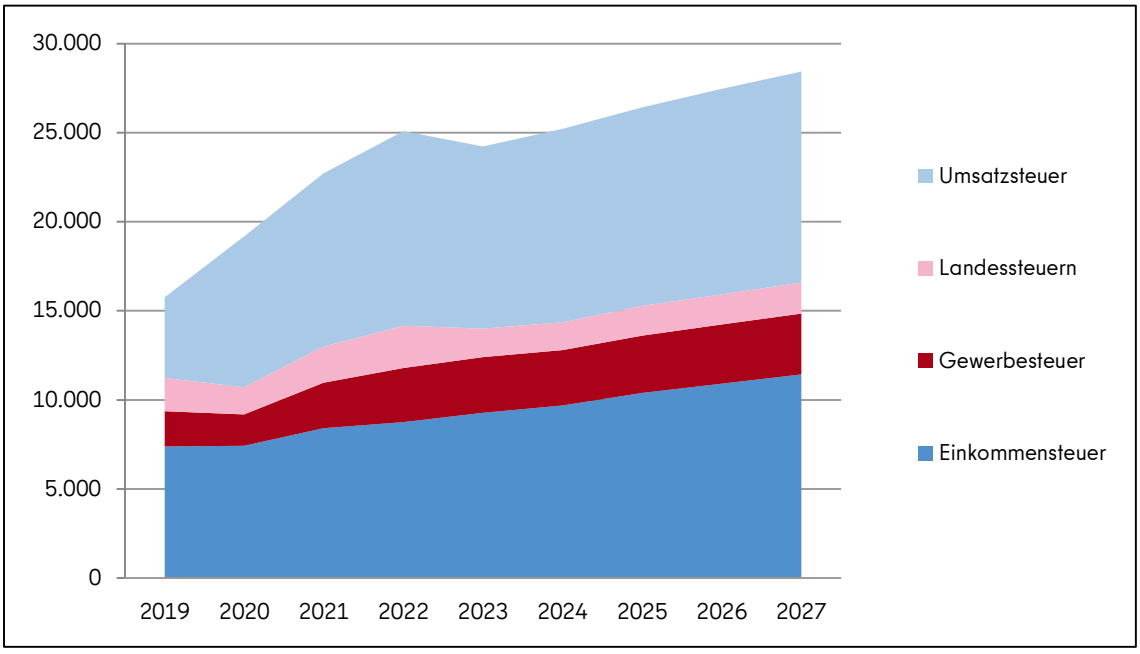
Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport, als die für das Meldewesen zuständige Senatsverwaltung, ist im Austausch mit verschiedenen Akteuren, um praxistaugliche Maßnahmen zur Verbesserung der Melderegisterdaten zu identifizieren, festzulegen und umzusetzen. Hierzu fand unter anderem am 14. November 2024 unter Leitung des melderechtlichen Grundsatzbereichs der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ein Austauschtermin unter Beteiligung von sieben Berliner Bürgerämtern, dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg und weiteren Beteiligten statt.

Einige der Maßnahmen, die die neue AG aktuell näher beleuchtet, sind beispielsweise Hinweise an Meldedatenempfänger (Behörden), dass sie Unstimmigkeiten an die Meldebehörden zurückmelden sollen (gesetzliche Verpflichtung) und der effiziente Umgang mit Prüffällen, unter anderem aus Rückläufern aus Wahlverfahren und anderen Sammelschreiben.

Im Rahmen dieses aktuellen AG-Prozesses wird ferner geprüft, inwieweit durch zielgruppenspezifische Informationsmaßnahmen Verbesserungen im individuellen Meldeverhalten erzielt werden können.

36 Die Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom Mai 2024 für die Jahre 2019 bis 2027 wie folgt dar:

Ansicht 20: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen im Zeitraum 2019 bis 2027 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022 und im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1709); 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

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

Der signifikante Rückgang bei der Umsatzsteuer in 2023 resultiert aus Steuerrechtsänderungen, wie den Umsatzsteuersatzsenkungen auf Gas und Fernwärme, aber auch aus abrechnungsbedingten Effekten im Finanzkraftausgleich unter den Ländern (vgl. T 35).

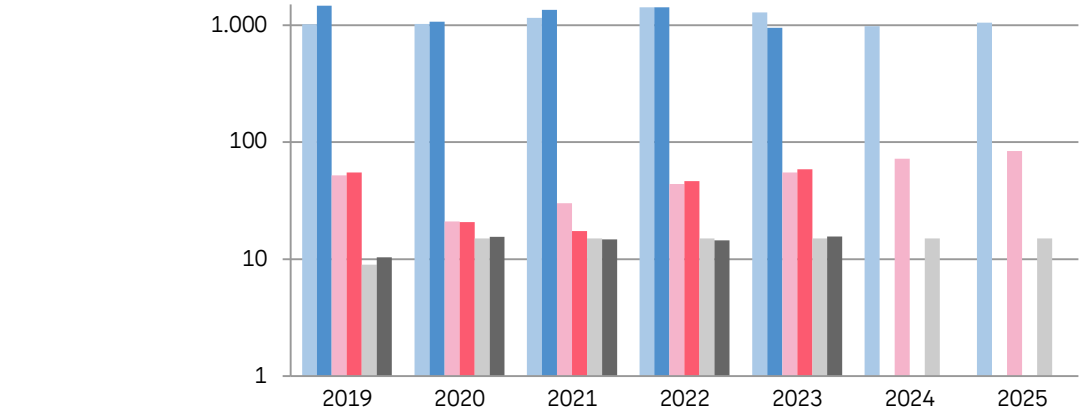
Ebenfalls erkennbar ist der bereits prognostizierte Rückgang der Landessteuern im Jahr 2023. Dieser beruht vor allem auf einem starken Rückgang der Grunderwerbsteuer infolge der schwierigen Marktbedingungen im Immobilienbereich.

Bei der City-Tax, die Berlin zur Erhöhung der eigenen Finanzkraft zum 1. Januar 2014 eingeführt hat, konnte im Jahr 2023 mit 58,7 Mio. € die Einnahmehöhe des Vor-Corona-Jahres 2019 (55,2 Mio. €) übertroffen werden. Durch die Ausweitung der Übernachtungsteuer auch auf berufliche Übernachtungen ab dem 1. April 2024 werden Mehreinnahmen von 15 Mio. € im Jahr 2024 und 25 Mio. € in den Folgejahren erwartet.[70]

Für die Zweitwohnungsteuer wurden jeweils ab den Jahren 2019 und 2020 höhere Steuereinnahmen als davor veranschlagt. Diese Einnahmen konnten in den vergangenen Jahren mit rd. 15 Mio. € jährlich annähernd erwirtschaftet werden und sind auch weiterhin so geplant.

[70] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Mai 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1709), S. 5

Ansicht 21: Entwicklung ausgewählter Landessteuern im Zeitraum 2019 bis 2025 (in Mio. €)



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Grunderwerbsteuer (Plan)	1.015,0	1.020,0	1.150,0	1.420,0	1.280,0	980,0	1.050,0
Grunderwerbsteuer (Ist)	1.461,5	1.069,4	1.351,2	1.416,2	945,5		
City-Tax (Plan)	52,0	21,0	30,0	44,0	55,0	72,0	84,0
City-Tax (Ist)	55,2	20,7	17,4	46,7	58,7		
Zweitwohnungsteuer (Plan)	9,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Zweitwohnungsteuer (Ist)	10,4	15,5	14,7	14,5	15,6		

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022 und in den Haushaltsplänen 2019 bis 2024/2025; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

zu T 36

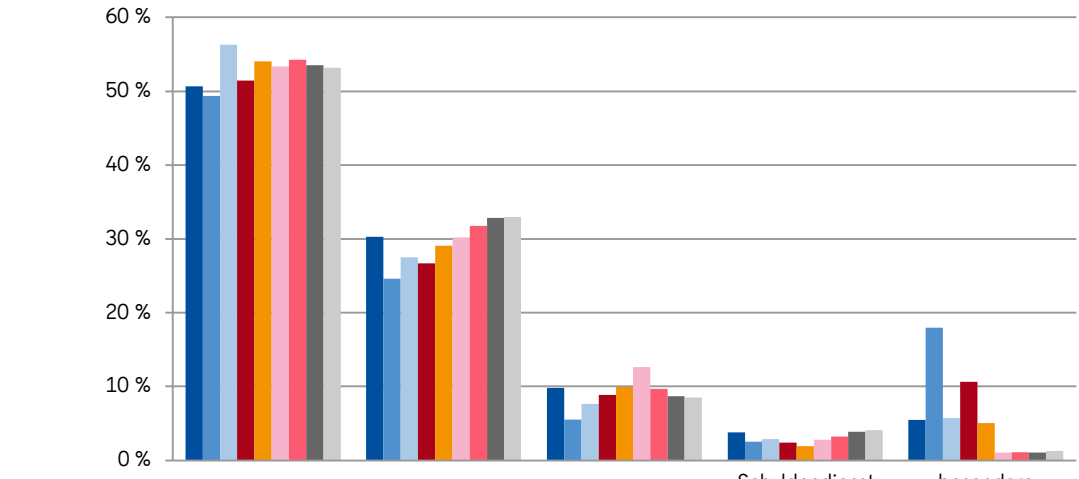
Die Sachverhaltsdarstellung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

2.6.5 Ausgaben

2.6.5.1 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

37 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Ausgabenstruktur im Zeitraum 2019 bis 2027 dar:

Ansicht 22: Entwicklung der Ausgabenstruktur im Zeitraum 2019 bis 2027



	konsumtive Sachausgaben	Personal-ausgaben	Investitions-ausgaben	Schuldendienst (Zins- u. Tilgungsausg.)	besondere Finanzie-rungsausg.
2019	50,7 %	30,3 %	9,8 %	3,8 %	5,5 %
2020	49,4 %	24,6 %	5,5 %	2,5 %	18,0 %
2021	56,3 %	27,5 %	7,6 %	2,9 %	5,7 %
2022	51,4 %	26,7 %	8,8 %	2,4 %	10,7 %
2023	54,0 %	29,1 %	9,9 %	1,9 %	5,1 %
2024 (2. NHG)	53,3 %	30,2 %	12,6 %	2,8 %	1,0 %
2025 (2. NHG)	54,2 %	31,8 %	9,7 %	3,2 %	1,1 %
2026 (FiPla)	53,5 %	32,9 %	8,7 %	3,9 %	1,1 %
2027 (FiPla)	53,2 %	33,0 %	8,5 %	4,1 %	1,3 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

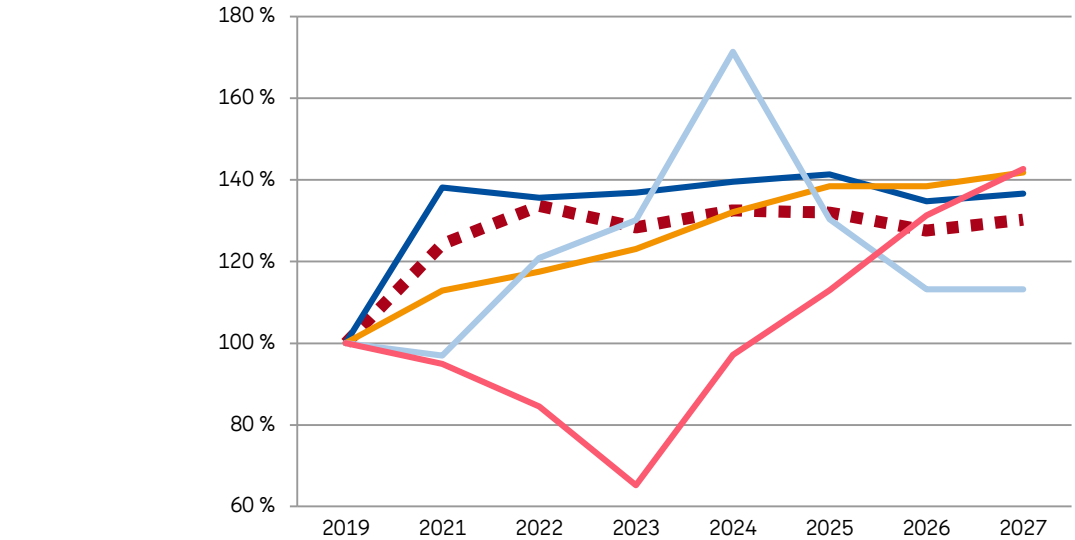
Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2023 hatten die konsumtiven Sachausgaben mit 54,0 %. Damit hat sich ihr Anteil an den Gesamtausgaben gegenüber 2019 um 3,3 Prozentpunkte erhöht. Der zweitgrößte Ausgabenblock im Jahr 2023 waren die Personalausgaben mit einem Anteil von 29,1 % an den Gesamtausgaben. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben liegt damit noch unter dem Anteil im Vorkrisenjahr 2019. Aus den Planungen ist aber ein deutlich zunehmender Anteil in den Folgejahren erkennbar. Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben erhöhte sich im Jahr 2023 auf 9,9 % und er wird aufgrund des Rückkaufs der Vattenfall Wärme Berlin AG im Jahr 2024 sogar 12,6 % erreichen. In den Folgejahren wird sich der Anteil der Investitionen wieder verringern, da der Senat eine Verstetigung der Investitionsausgaben aus dem Kernhaushalt auf einem Niveau nicht oberhalb von 3,4 Mrd. € pro Jahr plant.[71] Dies bedeutet für das

[71] vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027, S. 59

Jahr 2026 einen Anteil an den Gesamtausgaben von 8,7 % und im Jahr 2027 von 8,5 %. Nach wie vor einen eher geringen Anteil an den Gesamtausgaben hatten auch im Jahr 2023 die Ausgaben für den Schuldendienst mit 1,9 %. Dieser Anteil wird sich in den folgenden Jahren infolge steigender Zinsausgaben aber erhöhen.

Hinter diesen Verschiebungen in der Ausgabenstruktur steht eine allgemeine Erhöhung des Ausgabeniveaus. Von 2019 nach 2020 sind die Gesamtausgaben um rd. 30 % gestiegen. Nach den aktuellen Planungen wird diese Niveauverschiebung bis 2027 zementiert.

Ansicht 23: Indizierte Ausgabenentwicklung im Zeitraum 2019 bis 2027 (2019 = 100 %)



	2019 (Ist)	2021 (Ist)	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Plan)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Gesamtausgaben	100,0 %	124,3 %	133,6 %	128,4 %	132,6 %	132,0 %	127,6 %	130,3 %
Konsumtive Sachausg.	100,0 %	138,1 %	135,6 %	136,9 %	139,5 %	141,3 %	134,8 %	136,7 %
Personalausgaben	100,0 %	112,8 %	117,5 %	123,1 %	132,1 %	138,5 %	138,4 %	141,8 %
Investitionsausgaben	100,0 %	97,0 %	120,9 %	130,1 %	171,3 %	130,3 %	113,1 %	113,1 %
Zinsausgaben	100,0 %	95,0 %	84,5 %	65,2 %	97,1 %	112,9 %	131,3 %	142,7 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

zu T 37

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.6.5.2 Konsumtive Sachausgaben

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

Ansicht 24: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben im Zeitraum 2019 bis 2027 (in Mio. €)

Art der Ausgaben	2019 (Ist)	2020 (Ist)	2021 (Ist)	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Plan)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Konsumtive Sachausgaben insgesamt*	15.572,5	19.809,8	21.503,3	21.114,4	21.313,5	21.730,8	22.005,5	20.985,0	21.281,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,4	+27,2	+8,5	-1,8	+0,9	+2,0	+1,3	-4,6	+1,4
darin u. a.:** Sächliche Verwaltungsausgaben	3.466,5	4.173,5	5.100,3	5.417,6	5.597,5	6.208,5	6.255,6	5.535,0	5.580,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,7	+20,4	+22,2	+6,2	+3,3	+10,9	+0,8	-11,5	+0,8
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	12.106,0	15.636,3	16.402,9	15.696,7	15.716,0	15.681,2	16.092,3	14.783,0	14.895,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,2	+29,2	+4,9	-4,3	+0,1	-0,2	+2,6	-8,1	+0,8
nachrichtlich: Transferausgaben der Bezirke***	6.701,0	6.993,0	7.191,0	7.403,4	8.209,2	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,4	+4,4	+2,8	+3,0	+10,9				

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

* Konsumtive Sachausgaben inklusive globale Mehr- oder Minderausgaben

** Abweichungen in der Summe durch pauschale Mehr- und Minderausgaben

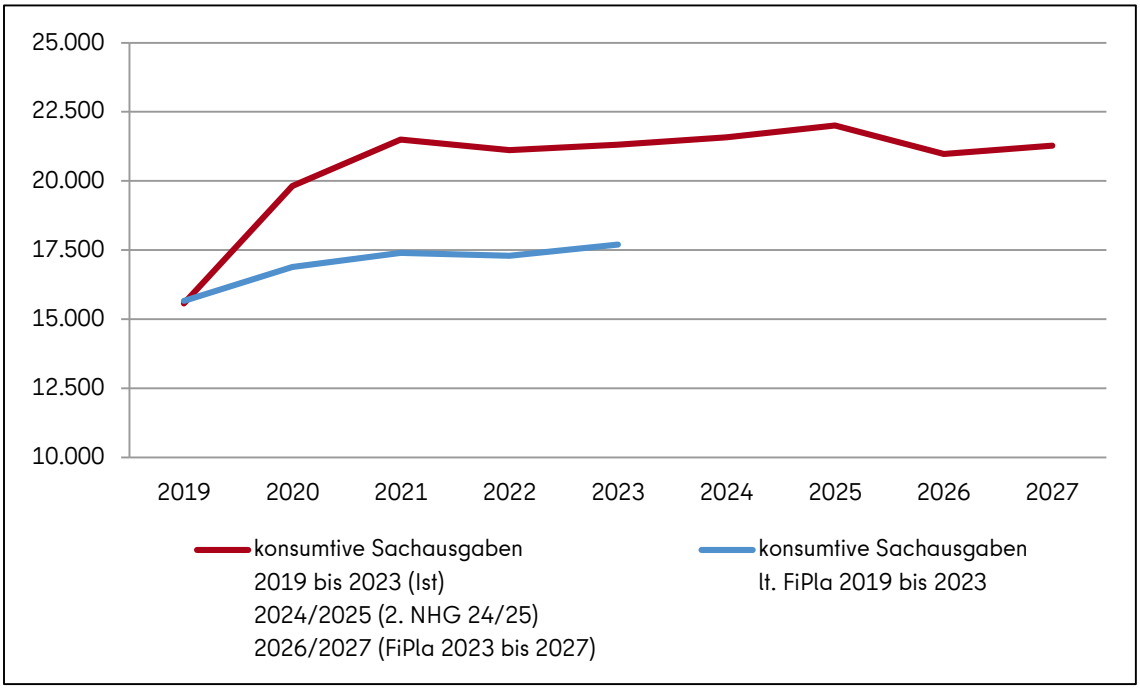
*** Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 und 2023 Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

Aus den Ansichten 23 und 24 ist der deutliche Anstieg der konsumtiven Sachausgaben im Jahr 2020 gegenüber dem Vor-Corona-Jahr 2019 erkennbar. War in den Jahren 2020 bis 2023 der Anstieg der Ausgaben krisenbedingt und durch erhöhte Bundeszuschüsse gegenfinanziert, müssen die erhöhten Ausgaben in den Jahren 2024 bis 2027, soweit sie nicht auch durch erhöhte Bundeszuschüsse finanziert werden, aus dem Landeshaushalt finanziert werden.[72] Auch die

[72] vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027, S. 42

Senatsverwaltung für Finanzen musste in der Finanzplanung 2023 bis 2027 feststellen, dass das Haushaltsvolumen von Berlin noch nicht wieder dem Niveau normaler Zeiten entspricht.[73] In der folgenden Ansicht wurde die prognostizierte Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben von 2019 bis 2023[74] der tatsächlichen Entwicklung bis 2023 gegenübergestellt und ergänzend die prognostizierte Entwicklung bis 2027[75] berücksichtigt.

Ansicht 25: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben – inklusive der globalen Mehr- und Minderausgaben – (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in der Finanzplanung 2019 bis 2023 sowie in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

Auch wenn die im Ist 2023 leichte Überschreitung der geplanten konsumtiven Sachausgaben aufgrund der eingeplanten Vorsorgen ausgeglichen werden kann, hält der Rechnungshof ein Zurückfahren der konsumtiven Sachausgaben auf das Vorkrisenniveau für unbedingt notwendig.

73 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027, S. 39

74 auf Grundlage der Finanzplanung 2019 bis 2023

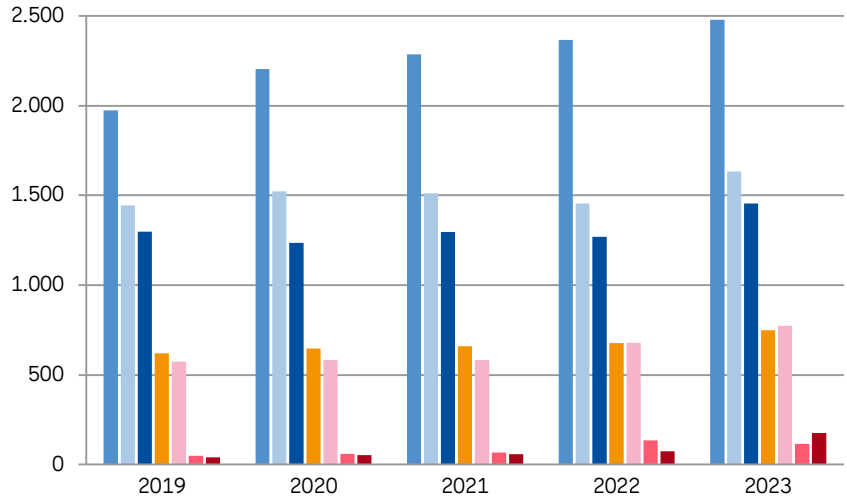
75 auf Grundlage der Finanzplanung 2023 bis 2027

zu T 38

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

39 Einen hohen Anteil an den konsumtiven Sachausgaben haben mit 38,5 % im Jahr 2023 die Transferausgaben der Bezirke.

Ansicht 26: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben der Bezirke im Zeitraum 2019 bis 2023 (in Mio. €)



	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien	1.975	2.205	2.286	2.366	2.478
Ausgaben für Unterkunft und Heizung, lfd. Leistungen	1.444	1.522	1.511	1.455	1.633
Hilfen in besonderen Lebenslagen (ohne Krankenhilfe)	1.298	1.235	1.295	1.268	1.454
Hilfen zur Erziehung	621	647	660	677	748
Grundsicherung SGB XII	575	583	583	679	774
Hilfe zum Lebensunterhalt Asyl*	48	59	66	135	115
Wohngeld	40	52	57	74	175

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 und 2023: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

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

Maßgeblich geprägt werden die Transferausgaben von dem stetigen Anstieg der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung. Im Jahr 2023 wurden die veranschlagten Beträge um rd. 166 Mio. € überschritten. Die Gründe dafür liegen in den immer weiter steigenden Fallzahlen. Aber auch die kontinuierlichen Anpassungen der

Personal- und Sachkosten an die Tarif- bzw. allgemeine Kostenentwicklung verstärken diese Entwicklung.[76] So ergab sich eine Basiskorrektur an die Bezirke von 51,1 Mio. € für die Abfederung gestiegener Energiekosten in Form einer Energiekostenpauschale (bis zu 300 € pro belegtem Platz je Kindertagespflegestelle/ Kindertagespflegeperson für den Belegungszeitraum 1. Oktober 2022 bis 30. September 2023 und für die landeseigenen und freien Kita-Träger jeweils 100 € in den Monaten Januar bis März 2023).[77] Ebenfalls deutlich gestiegen sind die Ausgaben für die Grundsicherung durch eine außerordentlich hohe Steigerung der Regelbedarfe zum 1. Januar 2023. Allerdings werden diese Kosten zu 100 % vom Bund erstattet.[78] Mehr als verdoppelt haben sich im Jahr 2023 die Ausgaben für Wohngeld. Dies resultiert aus dem neuen Wohngeld-Plus Gesetz, aufgrund dessen sich das bisherige Wohngeld verdoppelt und der Berechtigtenkreis ausgeweitet hat.[79] Die Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben sich im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2022 verringert. Dies folgt aus der Überführung des anspruchsberechtigten Personenkreises der Geflüchteten aus der Ukraine in die Grundsicherung. Trotzdem wurden die Ansätze um rd. 28 Mio. € überschritten. Dies resultiert aus dem Fallzahlenanstieg der Geflüchteten und deren Wechsel in die bezirkliche Zuständigkeit.[80]

zu T 39

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Ergänzend weist der Senat von Berlin darauf hin, dass im Diagramm „Ansicht 26“ im Transferfeld „Grundsicherung SGB XII“ der Betrag für das Jahr 2021 in der Datentabelle sowie im Diagramm nicht korrekt dargestellt ist. Die Transferausgaben

76 vgl. Schreiben des Senats vom 19. September 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0495 C), S. 5

77 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1641), S. 7

78 vgl. Schreiben des Senats vom 5. Dezember 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0495 F), S. 5

79 vgl. Schreiben des Senats vom 5. Dezember 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0495 F), S. 5

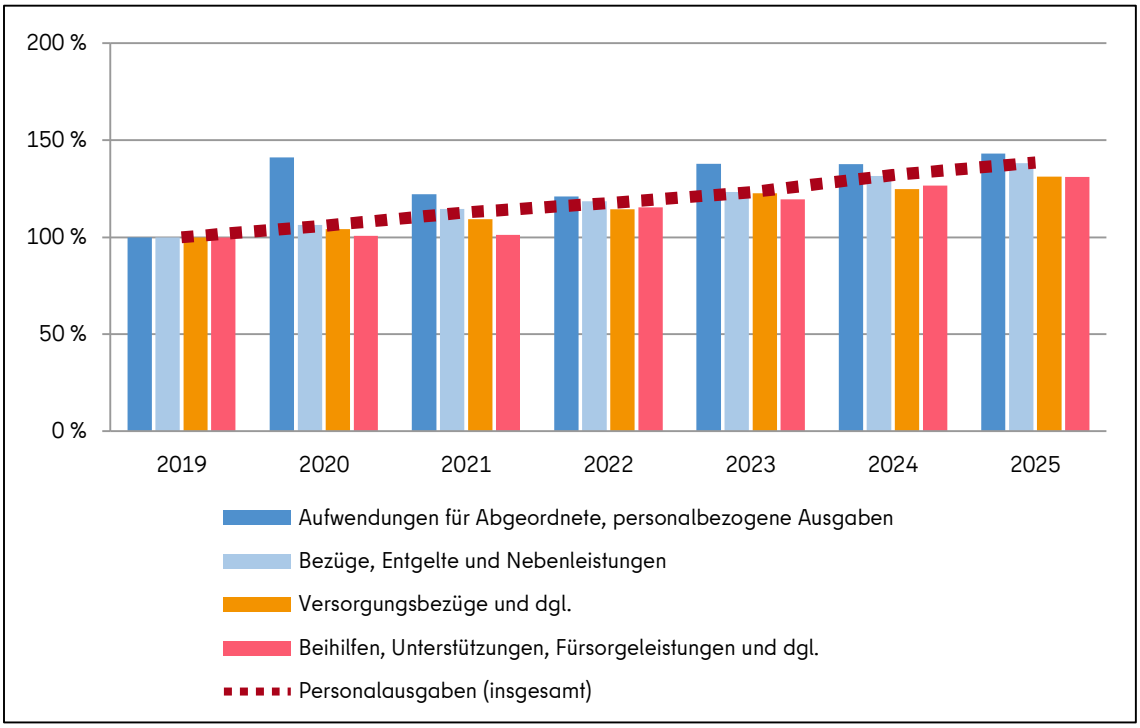
80 vgl. Schreiben des Senats vom 19. September 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0495 C), S. 5

für das Jahr 2021 betrugen für die Grundsicherung SGB XII 636 Mio. € und nicht 583 Mio. €, wie in der Abbildung analog zum Jahr 2020 angegeben.

2.6.5.3 Personalausgaben

40 Die Personalausgaben in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2023 mit 29,1 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 22). In den Jahren 2019 bis 2023 erhöhten sich die Personalausgaben von rd. 9.310 Mio. € auf rd. 11.463 Mio. €. Sie sind damit um 23,1 % angestiegen. In den folgenden Jahren ist ein weiterer Anstieg auf 12.299 Mio. € (2024) bzw. auf 13.200 Mio. € (2027) vorgesehen (vgl. Ansicht 15). Ursächlich hierfür sind einerseits das Anwachsen des Personalbestandes und andererseits hohe Tarifabschlüsse.[81]

Ansicht 27: Wachstumsraten der Personalausgaben im Zeitraum 2019 bis 2025 (2019 = 100 %)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022 und im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

81 vgl. Finanzplanung 2023 bis 2027, S. 41

Die Wachstumsrate der Personalausgaben wird maßgeblich durch Bezüge, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt, denn deren Anteil an den Personalausgaben beläuft sich im Jahr 2023 auf rd. 94 %.[82] Die Ansätze für die Personalausgaben wurden im Jahr 2023 insgesamt um rd. 86 Mio. € überschritten. Diese Überschreitung resultiert aus der Rückbuchung der im Jahr 2024 erfolgten Zahlung der Inflationsausgleichsprämie an die Dienstkräfte des Landes Berlin in das Jahr 2023.[83]

zu T 40

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.6.5.4 Entwicklung der Investitionsausgaben im Kernhaushalt

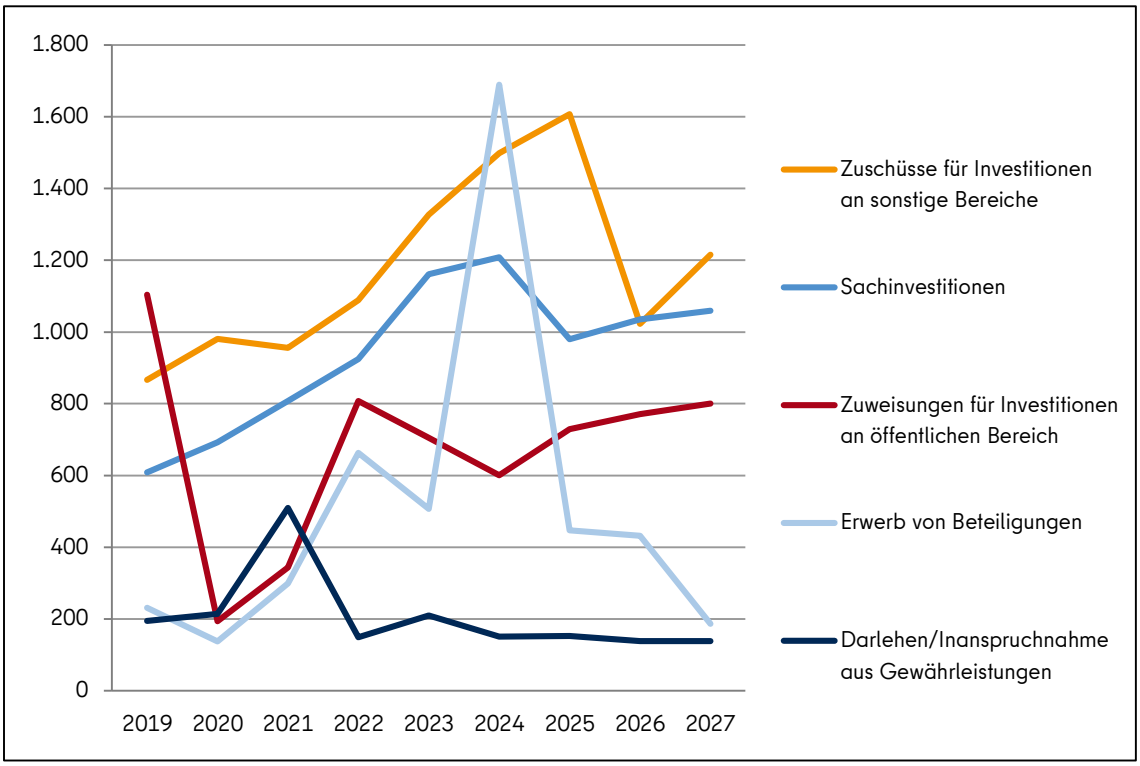
41 Die Investitionsausgaben erhöhten sich von 3.004,9 Mio. € im Jahr 2019 auf 3.910,2 Mio. € im Jahr 2023 (vgl. Ansicht 15) und hatten damit einen Anteil von 9,9 % an den Gesamtausgaben (vgl. Ansicht 22). Die Ansätze von 3.992,7 Mio. € im Jahr 2023 wurden um rd. 83 Mio. € unterschritten, wovon 43 Mio. € auf die Bauausgaben und 40 Mio. € auf die „Sonstigen Investitionen“ (investive Zuschüsse, Beschaffungen, Darlehen usw.) entfallen.[84]

82 Die Wachstumsrate der Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige und personalbezogene Ausgaben ist in den Jahren 2019 bis 2025 am stärksten. Wegen ihres geringen Anteils von unter 1 % hat sie für das Wachstum der Personalausgaben insgesamt kaum Bedeutung.

83 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465), S. 3

84 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1465), S. 3

Ansicht 28: Entwicklung einzelner Investitionsausgaben im Zeitraum 2019 bis 2027 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2022, im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 und in der Finanzplanung 2023 bis 2027; 2023: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 6. Mai 2024

Deutlich erkennbar ist eine tendenzielle Zunahme der Sachinvestitionen in den Jahren 2019 bis 2023. Zu den Sachinvestitionen zählen die Maßnahmen des Hoch- und des Tiefbaus sowie der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen. Im Gegensatz zu den Vorjahren wurden die geplanten Ausgaben nur geringfügig unterschritten, was aber auch aus der Baupreisentwicklung, aus dem Rückgang der Nachfrage im Bausektor sowie dem Aufholen der pandemisch bedingten Verzögerungen resultiert.[85]

Die stetig wachsenden Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich sind, neben den Ausgaben für diverse Infrastrukturmaßnahmen, u. a. auch durch die Zuführungen an das SIWA geprägt. Im Jahr 2023 hatten sie einen Umfang von insgesamt 253,5 Mio. € (vgl. T 42).

Der deutliche Anstieg der Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche resultiert maßgeblich aus den Zuführungen an die Landesunternehmen (vgl. T 30).

[85] vgl. Schreiben des Senats vom 5. Dezember 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0495 F), S. 6

zu T 41

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.6.5.5 Investitionen des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)

42 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses fristgemäß die Rechnungslegung für das Sondervermögen zum 31. Dezember 2023 vorgelegt.[86] Danach belief sich zu Beginn des Jahres 2023 das Vermögen des SIWA auf 1,93 Mrd. €.

Gemäß § 15 Abs. 2 HG 22/23 werden aus dem Haushalt nicht verbrauchte Mittel bis zu einer Höhe von 750 Mio. € der Haushaltsentlastungsrücklage zugeführt. Den Betrag von 750 Mio. € übersteigende Überschüsse werden dem SIWA zugeführt. Da das Jahr 2023 nach dem vorläufigen Jahresabschluss mit einem negativen Finanzierungssaldo abschloss, fand diese „Regelzuführung“ nicht statt. Jedoch gab es zugunsten des Jahres 2023 planmäßige und ungeplante Sonderzuführungen bei einzelnen Maßnahmen von zusammen rd. 253 Mio. €. Insgesamt beliefen sich damit die Einnahmen des SIWA seit dessen Gründung auf 4,5 Mrd. €.[87]

Die maßnahmenbezogenen Ausgaben[88] des Jahres 2023 betrugen 311 Mio. €; sie lagen um rd. 28 Mio. € über dem Ausgabenniveau des Vorjahres. Der im Vorjahresbericht (T 53) beschriebene Abwärtstrend der Ausgaben konnte damit gestoppt werden.

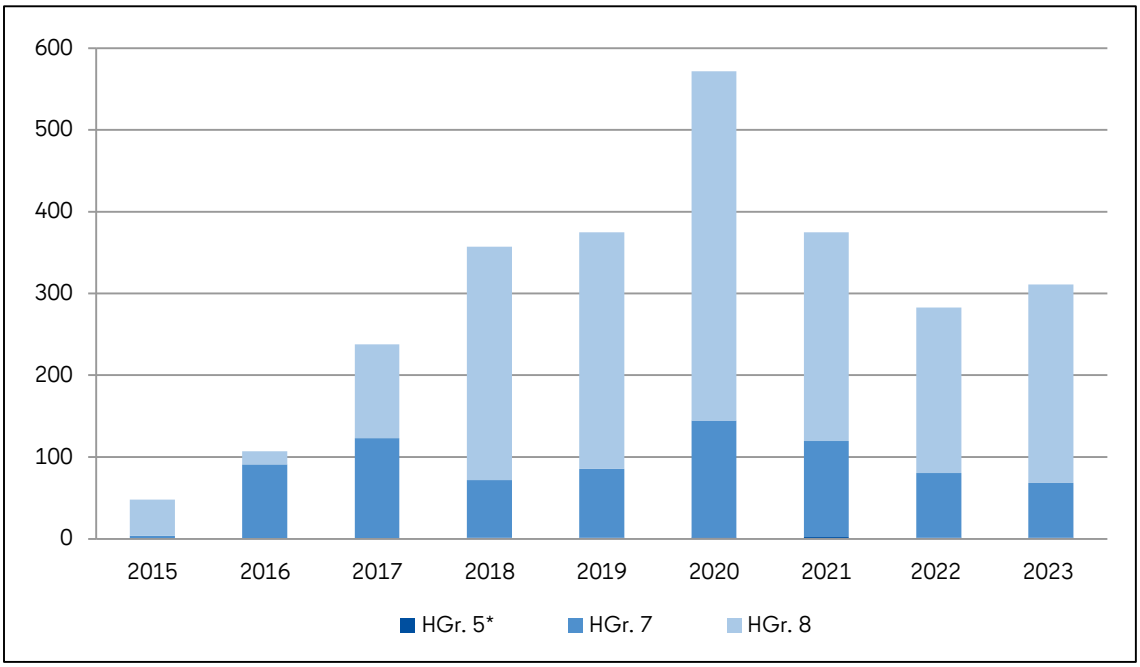
---

86 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 22. März 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0932 F)

87 Summe der Ist-Zuführungen in den Jahren 2015 bis 2023 (4.539.080.383,47 €) ohne Zu- und Abführungen für den Nachhaltigkeitsfonds (327.000.000 €), der in die Konjunkturausgleichsausrücklage überführt wurde

88 Ausgaben der HGr. 5 bis 8

Ansicht 29: Ausgaben des SIWA nach Hauptgruppen in den Jahren 2015 bis 2023 (in Mio. €)



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

* Die Ausgaben der HGr. 5 sind aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Höhe in der Ansicht nicht zu erkennen.

Es ist erkennbar, dass der Anteil der Ausgaben zur Investitionsförderung (HGr. 8) seit dem Jahr 2018 deutlich dominiert. Er belief sich im Jahr 2023 mit 242,8 Mio. € auf rd. 78 % der Gesamtausgaben und lag damit über dem entsprechenden Anteil im Vorjahr (rd. 69 %). Die Ausgaben für die investiven Baumaßnahmen (HGr. 7) beliefen sich 2023 auf rd. 66,5 Mio. € und die sächlichen Verwaltungsausgaben mit Investitionsbezug (HGr. 5) auf rd. 1,7 Mio. €.

Insgesamt wurden aus dem SIWA seit dem Jahr 2015 bis zum 31. Dezember 2023 Gesamtausgaben von rd. 2,7 Mrd. € geleistet. Das Vermögen des SIWA verringerte sich gegenüber dem Vorjahr auf 1,87 Mrd. €.

zu T 42

Die Darstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

43 Im SIWA-Haushaltsplan 2024 (Stand: 15. Januar 2024) sind 41 neue Maßnahmentitel der HGr. 7 und 8 mit „Gesamtkosten Maßnahme“ von insgesamt rd. 354,8 Mio. € aufgeführt. Für keinen der neuen Ausgabetitel wurden im Haushaltsplan Ansätze gebildet. Die Summe der Ausgabeansätze im Haushaltsplan beläuft sich daher auf 0 €.

Mit der fehlenden Veranschlagung von Ausgaben in einem so nennenswerten Gesamtumfang liegt ein deutlicher Verstoß gegen § 15 Abs. 1 LHO vor, wonach Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind. Auch nach Nr. 3.5 der von der Senatsverwaltung für Finanzen erlassenen Arbeitshilfe zum SIWA[89] erhalten Titel der HGr. 5 bis 8 bei der erstmaligen Veranschlagung jeweils einen Ansatz in Höhe des voraussichtlichen Bedarfs für die jeweilige Maßnahme.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat gegenüber dem Rechnungshof für die fehlende Veranschlagung verwaltungsökonomische Gründe angeführt. Die Beschlussfassung des Hauptausschusses über die Maßnahmen sei am 6. Dezember 2023 erfolgt. Anschließend seien jedoch verwaltungsübergreifende Abstimmungen erforderlich gewesen, und es wäre im Jahr 2023 ohnehin nicht mehr zu einem Mittelabfluss gekommen. Daher habe man die Einrichtung der Titel nach 2024 verschoben und die Haushaltsmittel ohne Ansatzbildung über die Restebildung übertragen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung künftig das Veranschlagungsgebot gemäß § 15 Abs. 1 LHO beachtet. Sofern es in vergleichbaren Fällen zu derartigen zeitlich engen Konstellationen für die Veranschlagung kommen könnte, sollte im Vorfeld das Einverständnis des Hauptausschusses für die Ansatzbildung im jeweiligen Folgejahr eingeholt werden.

zu T 43

Der Hinweis bezüglich der Ansatzbildung bei neuen Maßnahmen ist grundsätzlich zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird daher künftig sicherstellen, dass bei erneut

89 Arbeitshilfe zum SIWA, 1. Aufl. Stand: Dezember 2021

auftretenden, ähnlich gelagerten Fällen, das Veranschlagungsgebot gemäß § 15 Abs. 1 LHO beachtet beziehungsweise im Vorfeld das Einverständnis des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin für die Ansatzbildung eingeholt wird.

2.7 Finanzielle Transaktionen zunehmend im Fokus

2.7.1 Einordnung finanzieller Transaktionen als ein die Nettokreditaufnahme begründender Sachverhalt

44 Finanzielle Transaktionen sind einnahmeseitig die Veräußerung von Beteiligungen und Kapitalrückzahlungen, die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie Darlehensrückflüsse, ausgabeseitig der Erwerb von Beteiligungen und Kapitalzuführungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Darlehensvergabe, solange und soweit nicht auf ihre Rückzahlung verzichtet wird.[90] Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG regeln die Länder die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Berlin leitet die Zulässigkeit einer Nettokreditaufnahme für finanzielle Transaktionen aus § 3 Abs. 4 BerlSchuldenbremseG und aus dem jeweiligen Haushaltsgesetz[91] ab. Grundgedanke dahinter ist, dass durch eine derartige Nettokreditaufnahme das Finanzvermögen des Landes nicht verändert wird: Höheren Verbindlichkeiten aus einer Kreditaufnahme stehen einem aus diesen Krediten finanzierten Finanzvermögenszuwachs gegenüber. Im Gegenzug müssen Einnahmen aus der Veräußerung von Finanzvermögen zu einer Tilgung von Krediten führen. Beide Buchungspaare münden im Saldo der finanziellen Transaktionen, der die maximal zulässige Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung dafür bestimmt.

zu T 44

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

90 § 3 Abs. 4 Satz 2 BerlSchuldenbremseG

91 zuletzt § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 24/25 i. V. m. Anlage 8 zum Haushaltsplan

45 Finanzielle Transaktionen bei Bund und Ländern werden haushaltssystematisch entsprechend der Gruppierungsnummer im kameralen Gruppierungsplan folgendermaßen formal erfasst:

Ansicht 30: Zuordnung finanzieller Transaktionen gemäß Gruppierungsplan[92]

Finanzielle Transaktionen auf der Einnahmenseite		**Finanzielle Transaktionen auf der Ausgabenseite**	
Gr./OGr.		**Gr./OGr.**	
133	Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen	58/592	Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse, an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesagentur für Arbeit
134	Kapitalrückzahlungen	831	Erwerb von Beteiligungen und dgl. im Inland
17	Darlehensrückflüsse aus dem öffentlichen Bereich (u. a. vom Bund, von Ländern, Sondervermögen, Zweckverbänden, Sozialversicherungsträgern)	836	Erwerb von Beteiligungen und dgl. im Ausland
18	Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen (u. a. von öffentlichen und privaten Unternehmen und privaten Haushalten)	85	Darlehen an öffentlichen Bereich (u. a. an Bund, Länder, Sondervermögen, Zweckverbände, Sozialversicherungsträger)
31/322	Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen, soweit zur Aufgabenfinanzierung, u. a. bei Sozialversicherungsträgern	86	Darlehen an sonstige Bereiche (u. a. an öffentliche und private Unternehmen und private Haushalte)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Gruppierungsplans und des „Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz“ vom 10. Oktober 2023, S. 10 f.

zu T 45

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

46 Die Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen tritt als weitere Ausnahme vom Kreditaufnahmeverbot der Schuldenbremse zu den beiden anderen Ausnahmen (zur Deckung von Defiziten aufgrund der konjunkturellen Entwicklung, zur Bewältigung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen) hinzu.

92 vgl. Beschluss des Stabilitätsrates im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 vom 6. Dezember 2018, S. 10 f.

Anders als diese werden Voraussetzungen und Höhe der Kreditaufnahme nicht durch exogene Faktoren (Konjunkturkomponente, Notlage), sondern durch endogene Parameter aus dem Haushalt heraus selbst bestimmt. Der Budgetgeber hat hier im Rahmen der nationalen Schuldenbremse eine große Gestaltungsmacht in theoretisch unbegrenzter Höhe[93], die im Hinblick auf die aus der Kreditaufnahme erwachsenden Belastungen der Folgejahre durch Zinsausgaben verantwortungsvoll ausgeübt werden muss.

In der nachfolgenden Ansicht wird die Finanzierung finanzieller Transaktionen durch Kreditermächtigungen (im Haushaltsgesetz/-plan) bzw. Kreditaufnahmen (im Haushaltsvollzug) dargestellt:

93 Grenzen setzen jedoch die Rechtsakte der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin, denen Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet sind.

Ansicht 31: Finanzierung von finanziellen Transaktionen in den Jahren 2020 bis 2025 im Haushaltsplan und -vollzug (in Mio. €)

		2020 (Plan)	2021 (Plan)	2022 (Plan)	2023 (Plan)	2024 (Plan)	2025 (Plan)
1	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	183	182	173	158	131	108
2	Ausgaben für finanzielle Transaktionen	580	241	834	654	1.850	608
	darunter:						
	Kapitalzuführungen (OGr. 83)	122	88	704	524	1.689	447
	Darlehen nach dem BAföG	82	82	84	84	101	101
3 = 1 - 2	**Saldo finanzieller Transaktionen (Berechnungen des RHvB)**	**-397**	**-59**	**-661**	**-497**	**-1.720**	**-500**
	Saldo finanzieller Transaktionen (Anlage 7 zum jeweiligen Haushaltsplan)	-397	-59	-661	-497	-1.720	-500
4	KfW-Zuweisung für BAföG-Darlehen	81	81	83	83	100	100
5 = 3 + 4	**Bereinigter Saldo finanzieller Transaktionen**	**-317**	**21**	**-578**	**-414**	**-1.620**	**-400**
	Kreditermächtigungen für finanzielle Transaktionen laut Anlage 8 zum jeweiligen Haushaltsplan	0	0	678	505	1.683	440
	Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen im Haushaltsgesetz	**0**	**0**	**1.000**	**750**	**2.000**	**1.000**
		2020 (Ist)	**2021 (Ist)**	**2022 (Ist)**	**2023 (Ist)**		
a	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	160	326	181	119		
b	Ausgaben für finanzielle Transaktionen	376	808	829	728		
	darunter:						
	Kapitalzuführungen (OGr. 83)	137	298	662	507		
	Darlehen nach dem BAföG	84	90	92	105		
c = a - b	**Saldo finanzieller Transaktionen (Berechnungen des RHvB)**	**-216**	**-483**	**-648**	**-609**		
	Saldo finanzieller Transaktionen (Stabilitätsbericht)	-216	-483	-648			
d	KfW-Zuweisung für BAföG-Darlehen	83	89	91	111		
e = c + d	**Bereinigter Saldo finanzieller Transaktionen**	**-133**	**-394**	**-557**	**-499**		
	Inanspruchnahme Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen und Konjunkturkredite	-485	-2.244	-331	361		
	nachrichtlich: ex post Konjunkturkomponente (Stabilitätsberichte/2023: Berechnung des RHvB)	-2.265	-762	-94	-377		

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der (Nachtrags-)Haushaltsgesetze 2022/2023 sowie des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2024/2025[94], der Haushaltspläne und -rechnungen 2020 bis 2025, dort Einnahmen der OGr./Gr. 133, 134, 17, 31, 322 und Ausgaben der OGr./Gr. 58, 831, 836, 85, 86

[94] Im Haushaltsgesetz 2020/2021 sind (noch) keine Kreditermächtigungen für finanzielle Transaktionen enthalten.

zu T 46

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.7.2 Notwendigkeit der Bereinigung um von Dritten finanzierte finanzielle Transaktionen

47 Eine Besonderheit sind die Ausgaben des Titels 86318 „Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz“. Diese stellen haushaltssystematisch eine finanzielle Transaktionsausgabe dar, werden allerdings vollständig durch den Bund erstattet. Die Erstattung des Bundes allerdings wird nicht als finanzielle Transaktionseinnahme verbucht (Titel 34205 „Zuweisungen der KfW für den Anteil des Bundes an den Darlehen nach Bundesausbildungsförderungsgesetz“). Um zu verhindern, dass die Ausgaben auf der einen Seite durch Kreditermächtigungen/ -aufnahmen und auf der anderen Seite durch Erstattungen des Bundes doppelt finanziert werden können, ist eine Bereinigung des Saldos der finanziellen Transaktionen um Drittmittel erforderlich. Diese Bereinigung ist bisher allerdings weder haushaltsrechtlich noch im Berliner Schuldenbremsegesetz vorgeschrieben. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass die Senatsverwaltung für Finanzen geeignete Maßnahmen ergreift, um die drittmittelfinanzierten Ausgaben bei der Berechnung des Saldos der finanziellen Transaktionen unberücksichtigt zu lassen.

zu T 47

Die Argumentation des Rechnungshofs von Berlin wird geteilt.

Der Senat von Berlin prüft die Umsetzung der Drittmittelbereinigung beim Saldo der finanziellen Transaktionen.

2.7.3 Vernachlässigung der Saldierung der finanziellen Transaktionen bei der Festsetzung der Kreditermächtigung sowie Ermächtigung auf Vorrat

48 Seit dem Haushaltsjahr 2022 wird mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz nicht der Saldo der finanziellen Transaktionen über Kreditermächtigungen finanziert, sondern nur für einen besonders aufgeführten Teil der finanziellen Transaktionsausgaben[95] ist eine Kreditfinanzierung zugelassen. Das kann dazu führen, dass in der Haushaltsplanung die mit finanziellen Transaktionen begründete Kreditermächtigung höher als rechtlich zulässig erteilt wird bzw. im Haushaltsvollzug eine rechtlich unzulässige Kreditaufnahme erfolgt. Ansicht 31 zeigt, dass die aus der Anlage 8 zum jeweiligen Haushaltsplan abgeleiteten Kreditermächtigungen seit 2022 höher sind als der Saldo der finanziellen Transaktionen bei Anwendung der Drittmittelbereinigung (vgl. T 47). Im Jahr 2024 hätte die Kreditermächtigung danach um 63 Mio. € und in 2025 um 40 Mio. € geringer ausfallen müssen.

Gegenüber dem Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hingewiesen, dass es sich bei den Einnahmen aus finanziellen Transaktionen um Schätzwerte handelt. Sollten sich diese Einnahmen nicht realisieren, wären die geplanten ausgabeseitigen finanziellen Transaktionen nicht möglich. Daher sei ein Puffer bei der Kreditermächtigung nötig. Dem stehen nach Einschätzung des Rechnungshofs die Vorgaben des Berliner Schuldenbremsegesetzes sowie die Haushaltsgrundsätze entgegen. Der Saldo der finanziellen Transaktionen definiert nach dem Berliner Schuldenbremsegesetz die Kreditobergrenze sowohl in der Planung als auch im Vollzug. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit verlangen, dass Einnahmen und Ausgaben realistisch und wahrheitsgetreu veranschlagt werden und der Plan nachvollziehbar gestaltet ist. Abweichende Entwicklungen gegenüber dem Plan sind im Vollzug auszugleichen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat künftig im Haushaltsgesetzentwurf den Saldo der finanziellen Transaktionen als Obergrenze für die Kreditermächtigung zur Finanzierung von finanziellen Transaktionen berücksichtigt.

---

[95] in Anlage 8 zum Haushaltsplan (zu § 2 Abs. 1 HG 22/23 bzw. HG 24/25) aufgelistete Kapitalzuführungen an Landesunternehmen

zu T 48

Dass es eine Abweichung zwischen der Kreditermächtigung und des durch den Rechnungshof von Berlin bereinigten Saldos der finanziellen Transaktionen gibt, liegt in der Natur der Sache, da der Haushaltsansatz auf der bisherigen Buchungspraxis beruht. Wenn und soweit es – wie unter T 47 ausgeführt – künftig zu einer veränderten Buchungspraxis für durchgeleitete Darlehensmittel kommt, entfiele diese potentielle Quelle einer Abweichung.

49 Seit dem Jahr 2022 ist das Auseinanderfallen vom Ermächtigungsbetrag laut § 2 Abs. 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes und der konkreten Veranschlagung im Haushaltsplan (Kapitel 2902 Titel 32500 und 32502) auffällig. Hier wurde durch den Haushaltsgesetzgeber eine Vorratsermächtigung für den Fall getroffen, dass sich im Haushaltsvollzug noch weitere signifikante finanzielle Transaktionsausgaben (z. B. als notwendig erachtete ungeplante Kapitalzuführungen) materialisieren und eine Kreditfinanzierung rechtfertigen könnten. Auch diese Vorratsermächtigung steht nicht im Einklang mit den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit. Die Ansätze für finanzielle Transaktionen, korrespondierende Nettokrediteinnahmen und die haushaltsgesetzliche Ermächtigung dafür bilden eine Einheit. Sich im Haushaltsvollzug ergebende Mehrbedarfe sind im Regelfall im Rahmen eines Nachtragshaushalts zu adressieren, falls keine anderen haushaltsrechtlichen Instrumente anwendbar sind.

zu T 49

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass die finale Höhe der Kreditermächtigungen, auf welche hier Bezug genommen wird, auf Änderungsanträge aus dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin und entsprechende Beschlüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin zurückzuführen sind.

2.7.4 Höhere Transparenz bei der Inanspruchnahme verschiedener Kreditermächtigungen erforderlich

50 Das Haushaltsgesetz ermächtigt in § 2 die Senatsverwaltung für Finanzen ursachenbezogen zur Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten, von notsituationsbedingten Krediten - soweit die Voraussetzungen festgestellt wurden - und seit dem Jahr 2022 auch von Krediten für finanzielle Transaktionen. Im Gegensatz dazu weist der Haushaltsplan im Kapitel 2902 - Darlehen und Schuldendienst - nur einen Titel für die Kreditaufnahme bzw. -tilgung am Kreditmarkt allgemein (Titel 32500) und einen Titel für die Aufnahme bzw. Tilgung von notlagenbedingten Krediten (Titel 32502) aus. Im Jahr 2022 wurden die Kreditermächtigungen für finanzielle Transaktionen und konjunkturbedingte Kredite nicht in Anspruch genommen. Für finanzielle Transaktionen und konjunkturell bedingt wurden 2023 Kredite in Höhe von 361 Mio. € aufgenommen. Aufgrund der bisherigen Veranschlagungspraxis ist aus dem Haushalt nicht erkennbar, zu welchen Anteilen diese zur Finanzierung finanzieller Transaktionen und/oder zum Ausgleich der Konjunkturschwankung dienten. Zulässig wären Konjunkturkredite in Höhe von rd. 377 Mio. €, weshalb die 361 Mio. € an Krediten auch vollständig konjunkturell aufgenommen worden sein könnten.

Aus Gründen der Haushaltsklarheit in Bezug auf das Haushaltsgesetz und um die Kreditaufnahmen bzw. -tilgungen in der Rechnungslegung nach den Kreditarten unterscheiden zu können, erwartet der Rechnungshof, dass für die konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme und die Nettokreditaufnahme für finanzielle Transaktionen jeweils getrennte Titel in den Haushaltsplan aufgenommen und die Einnahmen separat ausgewiesen werden.

zu T 50

Die Argumentation des Rechnungshofs von Berlin ist nachvollziehbar.

Der Senat von Berlin wird prüfen, wie der Ausweis der Kreditaufnahme zur Finanzierung von finanziellen Transaktionen und für Konjunkturkredite künftig separat vorgenommen werden kann.

2.7.5 Notwendigkeit der Entwicklung einer Systematik zur inhaltlichen Bewertung von finanziellen Transaktionsausgaben

51 Kapitalzuführungen an Landesunternehmen können verschiedene wirtschaftliche Hintergründe abbilden, wobei auch Mischformen möglich sind:

- Vermögensaufbauend: Eine Kapitalzuführung dient dazu, dass Landesunternehmen Investitionen (mit Risiken) tätigen und somit der Kapitalzuführung letztlich eine (wenn auch risikobehaftete) Vermögenserhöhung gegenübersteht. Die Einordnung als finanzielle Transaktion ist inhaltlich voll erfüllt.
- Erhaltend: Eine Kapitalzuführung dient als Verlustausgleich eines Landesunternehmens, um einem realisierten Vermögensabbau durch Vermögenstransfer aus dem Kernhaushalt zu begegnen. Diese bloße Vermögenserhaltung erfüllt die Einordnung als finanzielle Transaktion inhaltlich nicht.
- Substitutiv: Eine Kapitalzuführung kann konsumtive Ausgaben des Kernhaushaltes ersetzen. Beispielsweise können notwendige Kapitalerhöhungen zur Finanzierung von Mietpreisbindungen der landeseigenen Wohnungsbauunternehmen ein Ersatz für öffentliche Transferausgaben an Mieter sein. Durch diese Kapitalerhöhungen findet kein Vermögensaufbau der Landesunternehmen statt; inhaltlich handelt es sich nicht um finanzielle Transaktionen.

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Berlin darf nicht durch Kredite für bloße Vermögenstransfers, d. h. konsumtiven Zwecken dienende finanzielle Transaktionsausgaben, belastet werden. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass die Festlegung, welche Kapitalzuführungen durch Kredite finanziert werden, nicht aufgrund der alleinigen haushaltssystematischen Klassifizierung als Beteiligungserwerb (OGr. 83), sondern ausschließlich nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erfolgt. Nur werthaltige Beteiligungen dürfen kreditfinanziert erworben werden. Im Umkehrschluss muss eine kreditfinanzierte Kapitalzuführung in der Zukunft ohne finanziellen Nachteil für den Landeshaushalt zurückabgewickelt werden können. Die Gründe sollen dem Parlament in geeigneter Weise dargelegt werden. Der im

Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen vorgesehene „Kapitalzuführungstest“[96] kann bei der Einordnung helfen.

zu T 51

Die Argumentation des Rechnungshofs von Berlin ist nachvollziehbar.

Der Senat von Berlin vertritt ebenfalls die Auffassung, dass eine finanzielle Transaktion stets werthaltig sein muss und dies in jedem Einzelfall zu prüfen, festzustellen und nachweisbar zu dokumentieren ist.

2.8 Finanzen der Bezirke

52 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft werden die Zuweisungen an die Bezirke im Laufe des Haushaltsjahres oder zum Jahresabschluss korrigiert, wenn sich die bei der Berechnung der Zuweisungen unterstellten Grundannahmen wesentlich verändert haben und bei rechtzeitiger Kenntnis dieser Umstände die Zuweisungen an die Bezirke anders berechnet worden wären (Basiskorrektur).[97]

Die Basiskorrektur der Zuweisungen 2023 belief sich insgesamt auf rd. 757,7 Mio. €[98] und lag damit zweieinhalb Mal so hoch wie im Vorjahr mit rd. 304,7 Mio. €.[99] Bezogen auf die im Haushaltsplan für das Jahr 2023 vorgesehenen Zuweisungen von insgesamt 8.139,2 Mio. € führt die Basiskorrektur zu einer Erhöhung der Zuweisungen um 9,3 % (Vorjahr 3,8 %). Neben der im Kapitel 2729 Titel 97101 gebildeten pauschalen Mehrausgabe werden insbesondere rd. 140,6 Mio. € aus den im Kapitel 2931 enthaltenen pauschalen

96 vgl. Kapitel 20.198 der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ESVG 2010)

97 Nr. 9.1 AV § 26a LHO

98 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1641)

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

Mehrausgaben zur Vorsorge für Mehrbelastungen für Kriegsgeflüchtete aus der Ukraine sowie rd. 117,8 Mio. € aus der Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich (Kapitel 2910 Titel 35923) zur Finanzierung der Basiskorrektur herangezogen. Auf den Gesamthaushalt bezogen ist die Basiskorrektur neutral. Ein hohes Volumen der erst im Zuge des Jahresabschlusses durchgeführten Basiskorrektur stellt jedoch eine Beeinträchtigung der Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit dar, weil von den Bezirken getätigte Ausgaben nicht in dieser Höhe in ihren Bezirkshaushaltsplänen enthalten waren. Unter Berücksichtigung der Sondersituation des Haushaltsjahres 2023 (Nachfinanzierung der erhöhten Energieausgaben, Mehrausgaben für Flüchtlinge insbesondere infolge des Ukraine-Krieges) erwartet der Rechnungshof von der Senatsverwaltung für Finanzen eine Rückkehr zu einer genaueren Bemessung der Zuweisungen an die Bezirke und Reduzierung des Volumens der Basiskorrektur in den Folgejahren.

zu T 52

Die Sachverhaltsdarstellung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

53 Mit § 12 HG 22/23 wurde eine gegenüber bisherigen Haushaltsgesetzen neue Regelung aufgenommen. Danach bilden die Bezirke eine Ergebnisrücklage aus positiven Jahresergebnissen, die überjährig für Entnahmen zur Verfügung steht. Negative Jahresergebnisse sind durch Entnahmen aus dieser Rücklage auszugleichen.

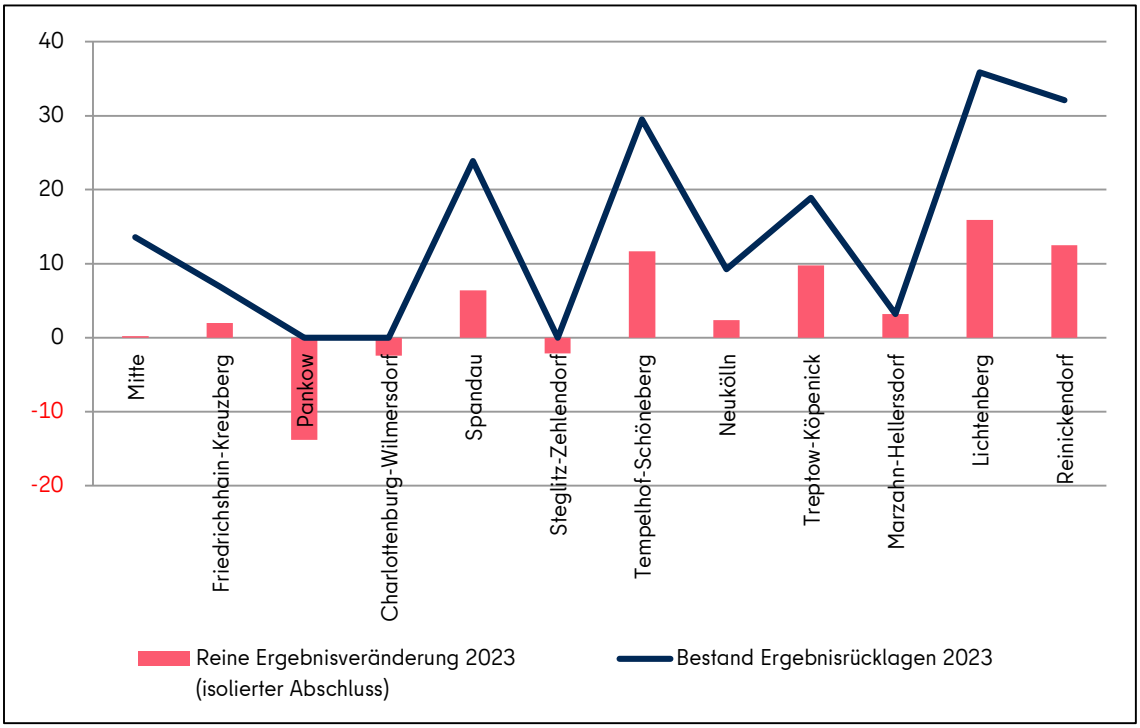
Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2023 erzielten die Bezirke insgesamt einen saldierten finanziellen Überschuss von 45,9 Mio. €.[100] Dabei erzielten neun Bezirke einen Überschuss von insgesamt 64,2 Mio. €, während demgegenüber drei Bezirke mit einem Defizit von insgesamt -18,3 Mio. € abschlossen. Diese Überschüsse wurden in die Ergebnisrücklage überführt und stehen diesen Bezirken in den

[100] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. April 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1641) sowie Pressemitteilung Nr. 24-011 der Senatsverwaltung für Finanzen zum vorläufigen Jahresabschluss der Bezirke 2023 vom 12. April 2024 einschließlich Präsentation

Folgejahren u. a. für Mehrausgaben zur Verfügung; die Defizite sind im Haushaltsjahr 2025 auszugleichen (sogenannter Defizitvortrag). In den Überschüssen und Defiziten des Jahres 2023 sind die Ergebnisvorträge aus dem Jahr 2021 enthalten, die im Jahr 2023 als Einnahme (Überschussvortrag) oder Ausgabe (Defizitvortrag) verbucht wurden. Der saldierte positive Ergebnisvortrag aus 2021 belief sich noch auf insgesamt 86,9 Mio. €. Dies bedeutet, dass sich der Überschuss aufgrund des Jahresergebnisses 2023 insgesamt auf 45,9 Mio. € verringert hat. Das isolierte Jahresergebnis 2023 lag damit bei -41 Mio. €.

Betrachtet man die erwirtschafteten Jahresergebnisse der einzelnen Bezirke, so weisen diese deutliche Unterschiede auf. Während der Bezirk Pankow mit einem Defizit von -13,8 Mio. € abschloss, erzielte der Bezirk Lichtenberg einen Überschuss von +15,9 Mio. €.

Ansicht 32: Isolierte Jahresergebnisse der Bezirke 2023 sowie Stand der Ergebnisrücklagen der Bezirke zum 31. Dezember 2023 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in der Präsentation zur Pressemitteilung vom 12. April 2024 zum vorläufigen Jahresabschluss der Bezirke 2023

Die Ansicht zeigt, dass sich die Höhe der Ergebnisrücklagen der Bezirke ebenso unterschiedlich entwickelte. Während die Bezirke Pankow, Steglitz-Zehlendorf und Charlottenburg-Wilmersdorf über keinerlei Ergebnisrücklagen zum 31. Dezember 2023 verfügten, haben die Bezirke Tempelhof-Schöneberg, Reinickendorf und Lichtenberg jeweils Ergebnisrücklagen von rd. 30 bis 36 Mio. €

angesammelt. Insgesamt belaufen sich nur die Ergebnisrücklagen damit auf insgesamt 173,3 Mio. €. Die Unterschiede bei den Jahresergebnissen als auch die differenzierte Entwicklung der Ergebnisrücklagen beruhen nach den Ausführungen der Senatsverwaltung für Finanzen stark auf Besonderheiten des jeweiligen Bezirks.

zu T 53

Die Sachverhaltsdarstellung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

54 Der Senat und die Bezirke sind dabei, mögliche Potenziale für mehr Planungssicherheit, wirtschaftliche Effektivität und Nachvollziehbarkeit zu erarbeiten. Hierzu hat die Senatsverwaltung für Finanzen im 1. Quartal 2024 federführend in einem mehrstufigen Evaluationsprojekt die Prüfung einer Reform der Bezirksfinanzierung begonnen.[101] Sie entsprach damit den Richtlinien der Regierungspolitik. Hierbei sollen unter Beachtung der finanziellen Rahmenbedingungen des Gesamthaushalts die Bedarfe der Bezirke unter Betrachtung der Kosten-Leistungs-Rechnung ermittelt und dabei das Konnexitätsprinzip sowie Anreize zur Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden.

Der Evaluationsprozess startete zunächst mit Auftaktworkshops der Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeister sowie der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und Senatsverwaltungen, um Themen und Informationen hierfür zu sammeln. Ergänzend wird der Prozess durch eine externe Studie begleitet, die maßgeblich einen Vergleich der Bezirksfinanzierung mit anderen kommunalen Finanzierungssystemen anstellt. In einer „Evaluations-AG“ (ab dem 2. Quartal 2024) sowie Fach-Workshops (ab dem 3. Quartal 2024) werden die Themen und Inhalte weiter konkretisiert sowie entsprechende Arbeitspakete und Prüfaufträge bearbeitet. Nach Abschluss des Beteiligungsprozesses sowie der Auswertung der Evaluation inklusive Bewertung von Ergebnissen und Vorschlägen wird die Senatsverwaltung für Finanzen hierüber sowie über die geplanten weiteren Umsetzungsschritte in den dafür vorgesehenen Verfahren berichten. Es ist geplant, erste Ergebnisse bei der Haushaltsplanaufstellung 2026/2027 zu berücksichtigen.

---

101 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. Februar 2024 und 17. Juni 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 19/1464 und 19/1464 B)

Der Rechnungshof wird den Prozess weiter beobachten.

zu T 54

Die Sachverhaltsdarstellung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

2.9 Erwartungen

55 **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat**

- **bei der Aufstellung des Haushaltsplans wieder die Haushaltsgrundsätze beachtet, sich bei der Aufstellung des nächsten Haushaltsplans an der 1 %-Obergrenze bei der Veranschlagung von pauschalen Minderausgaben orientiert und diese letztendlich auch einhält (vgl. T 17),**
- **mit der Aufstellung des nächsten Haushalts sich erkennbar dem in der Finanzplanung bis 2027 dargestellten Wachstumspfad der Ausgaben nähert (vgl. T 17) und damit die Ausgaben auf das Vorkrisenniveau zurückfährt (vgl. T 38),**
- **die Bevölkerungsbewegung besser erfasst, um Einnahmeverluste bei zukünftigen Zensus zu vermeiden (vgl. T 35) und eine ausreichende Vorsorge trifft,**
- **künftig im Haushaltsgesetzentwurf den Saldo der finanziellen Transaktionen als Obergrenze für die Kreditermächtigung zur Finanzierung von finanziellen Transaktionen berücksichtigt (vgl. T 48) sowie**
- **die Festlegung, welche Kapitalzuführungen durch Kredite finanziert werden, ausschließlich nach Wirtschaftlichkeit und Werthaltigkeit trifft und gegenüber dem Parlament in geeigneter Weise darlegt (vgl. T 51).**

zu T 55

Der Senat von Berlin teilt die Ansicht des Rechnungshofs von Berlin, dass das Volumen der pauschalen Minderausgaben im Regelfall geringer sein sollte als die in den Haushaltsplänen für die Jahre 2024 und 2025 veranschlagten Niveaus. Er

weist gleichzeitig darauf hin, dass es dem Senat von Berlin gelungen ist, diese Minderausgaben im Haushaltsvollzug des Jahres 2024 tatsächlich zu erwirtschaften und für das Jahr 2025 planerisch ganz überwiegend aufzulösen.

Der Senat von Berlin hat in der Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 seine politische Absicht bekundet, für die Jahre ab 2026 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Mit dem Beschluss des 3. Nachtragshaushalts 2024/2025 und der ganz überwiegenden Untersetzung der pauschalen Minderausgaben für das Jahr 2025 wurde ein erster Schritt zur Reduzierung des Ausgabeniveaus getan. Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass die Zielgröße nicht das präpandemische Ausgabeniveau ist, sondern das Schließen der Lücke zwischen dem Pfad des Volumens der bereinigten Einnahmen und jenem der bereinigten Ausgaben unter der Maßgabe einer strukturellen Nettokreditaufnahme von höchstens Null gemäß BerlSchuldenbremseG.

Der Senat von Berlin teilt die Auffassung, dass eine finanzielle Transaktion stets werthaltig sein muss und dies in jedem Einzelfall zu prüfen, festzustellen und nachweisbar zu dokumentieren ist.

56 **Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**

- **die Mittel, die dem Haushalt aus der Pandemie- und Resilienzrücklage zugeflossen sind, entsprechend der Kriterien verwendet, die vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 15. November 2023 aufgestellt wurden; Gleiches gilt für die Mittel aus dem Innovationsförderfonds, die aus pandemiebedingten Krediten resultieren und bisher nicht zweckentsprechend verwendet wurden (vgl. T 21),**
- **bereits im Vorfeld die Voraussetzungen für die Einordnung von Maßnahmen als finanzielle Transaktionen prüft und das Ergebnis, insbesondere deren Wirtschaftlichkeit und die Werthaltigkeit der Maßnahmen, dokumentiert (vgl. T 24),**
- **künftig bei der Bewirtschaftung des SIWA das Veranschlagungsgebot gemäß § 15 Abs. 1 LHO beachtet und ggf. im Vorfeld das Einverständnis des Hauptausschusses für eine Ansatzbildung im jeweiligen Folgejahr einholt (vgl. T 43),**

- **geeignete Maßnahmen ergreift, um die drittmittelfinanzierten Ausgaben bei der Berechnung des Saldos der finanziellen Transaktionen unberücksichtigt zu lassen (vgl. T 47),**
- **für die konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme und die Nettokreditaufnahme für finanzielle Transaktionen jeweils getrennte Titel in den Haushaltsplan aufnimmt und die Einnahmen separat ausweist (vgl. T 50) sowie**
- **die Zuweisungen an die Bezirke auf Basis der möglichst vollständigen voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben bemisst und so das Volumen der nachträglichen Basiskorrektur reduziert (vgl. T 52).**

zu T 56

Der Senat von Berlin stellt fest, dass der Nachweis der Werthaltigkeit der finanziellen Transaktionen Voraussetzung dafür ist, einen Haushaltsansatz als solche zu klassifizieren.

Der Senat von Berlin prüft die Umsetzung der Drittmittelbereinigung beim Saldo der finanziellen Transaktionen.

Der Senat von Berlin wird prüfen, wie der Ausweis der Kreditaufnahme zur Finanzierung von finanziellen Transaktionen und für Konjunkturkredite künftig separat vorgenommen werden kann.

Der Erwartungshaltung des Rechnungshofs von Berlin wird bei jeder Globalsummen-Zuweisung entsprochen, wobei bei der Berechnung zusätzlich auch übergeordnete Zielvorstellungen des Abgeordnetenhauses von Berlin und des Senats von Berlin sowie die Deckungsmöglichkeiten des Gesamthaushalts zu berücksichtigen sind (§ 26a Abs. 2 LHO). Bei der Zuweisung kann allerdings nur auf Daten und Informationen zurückgegriffen werden, die zum Zeitpunkt der Berechnung auch vorliegen. Dies wird im Folgenden beispielhaft dargestellt.

Für die im Haushaltsplan 2022/2023 etatisierte Zuweisung wurde die Berechnung der Bezirksplafonds sowie die Aufteilung des Plafonds auf die Bezirke

(Globalsummen) im Frühjahr 2021 auf Basis des damals aktuellsten Datenstandes (Ist 2020) vorgenommen:

- In den finanziell relevantesten Bereichen (Personalausgaben, Transferausgaben und -einnahmen) wurden die zu diesem Zeitpunkt feststehenden Tarif- und Besoldungsveränderungen, Entgeltveränderungen sowie Rechtsänderungen mit finanzieller Folgewirkung in der Globalsummenzuweisung berücksichtigt. Die dabei herangezogenen Vorgehensweisen und Setzungen wurden im Übersendungsschreiben zum Bezirksplafond 2022/2023 (Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen HB 5120-1/2021-1-2 vom 14. April 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhaueses von Berlin (rote Nr. 18/3512)) erläutert.
- Für nicht ausverhandelte Tarif- beziehungsweise Entgeltveränderungen sowie beabsichtigte, aber noch nicht beschlossene Rechtsänderungen war dies nicht möglich beziehungsweise sinnvoll. Hier sind geschätzte Pauschalbeträge aber in eine veranschlagte Vorsorge (Kapitel 2729, Titel 97101) eingeflossen; die Verteilung auf die Bezirke erfolgt dann im Zuge der Haushaltswirtschaft auf Basis der abschließenden Verhandlungsergebnisse beziehungsweise Entscheidungen per Basiskorrektur (s.u.).
- Es liegt in der Natur der Sache, dass darüber hinaus für Entwicklungen und Krisen (z.B. Angriffskrieg auf die Ukraine, daraus folgende Energiekrise), die zum Zeitpunkt der Berechnung gänzlich unbekannt waren, auch keine Vorsorgen im Haushalt getroffen werden können. Dennoch kann es später dazu kommen, dass der Senat von Berlin in solchen Zusammenhängen die Globalsummen im Zuge der Haushaltswirtschaft per Basiskorrektur erhöht (siehe bitte unten).

Bis zum Senatsbeschluss über das Haushaltsgesetz sind noch Anpassungen und Fehlerkorrekturen möglich, die im Zuge von Globalsummen-Fortschreibungen in das Aufstellungsverfahren und damit in die Planansätze einfließen. Dies war für den Haushalt 2022/2023 unter anderem am 13. Juli 2021 der Fall (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen II D - HB 5210-1/2021-1-2 vom 13. Juli 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin (rote Nr. 18/3551 A)). Kommt es in der anschließenden Haushaltsberatung im Abgeordnetenhaus von Berlin zu Änderungen in der Bezirkszuweisung, werden diese aus technischen und verfahrensökonomischen Gründen regelmäßig pauschal im oben genannten Vorsorge-Titel abgebildet; häufig in Verbindung mit einer verbindlichen Erläuterung.

Auch hier erfolgt dann die Umsetzung in der Haushaltswirtschaft per Basiskorrektur (s. u.).

Für das zweite Jahr eines Doppelhaushaltes ist die Spanne zwischen der Aufstellung des Haushaltsplans und dem Jahresabschluss der Haushaltswirtschaft besonders lang. Entsprechend höher fällt auch die veranschlagte Vorsorge für Mehrausgaben im Rahmen der Basiskorrektur aus. Zur Erhöhung der Planbarkeit der Bezirke und Verbesserung der Steuerung des Haushaltes erfolgt für das zweite Planungsjahr allerdings eine Neuberechnung der Globalsummenzuweisung auf Basis aktualisierter Ist-Daten (hier: Daten 2021 für das Jahr 2023). Im Zuge dieser Globalsummen-Fortschreibung wird auch der Bezirksplafond um notwendige Änderungen fortgeschrieben; hier gilt ebenfalls die oben geschilderte Systematik. (Für das Jahr 2023 erfolgte die Globalsummen-Fortschreibung am 19. August 2022; der Bezirksplafond wurde dabei um 107,4 Mio. € erhöht.) Die Umsetzung dieser Fortschreibung kann jedoch nur im Zuge der Haushaltswirtschaft erfolgen; das entsprechende Instrument ist ebenfalls die Basiskorrektur (s.u.).

Zur Basiskorrektur:
Im Rahmen der Haushaltswirtschaft werden die bezirklichen Globalsummen korrigiert, „wenn sich die bei der Berechnung der Zuweisung unterstellten Grundannahmen wesentlich verändert haben und bei rechtzeitiger Kenntnis dieser Umstände die Zuweisungen an die Bezirke anders berechnet worden wären (Basiskorrektur)“ (Nr. 9 AV § 26a LHO). Durch die Basiskorrekturen werden die Bezirke damit von bestimmten Haushaltsrisiken (Rechtsänderungen, Aufgabenverlagerungen, Fallzahlentwicklungen und ähnliche) freigestellt; betroffen ist insbesondere der finanziell relevante Bereich der Transferausgaben oder -einnahmen. Die wesentlichen Basiskorrekturverfahren sind in der Regel vorab bekannt beziehungsweise mit den Bezirken vereinbart und frühzeitig kommuniziert (Nachbudgetierung von Fallzahländerungen, Ausgaben-Ausgleich im sogenannten „Z-Teil“ der Sozial-Transfers, diverse Basiskorrektur-Zusagen der Senatsverwaltung für Finanzen) und kommen häufig bereits seit Jahren zur Anwendung. Für die Mehrausgaben im Rahmen der Basiskorrektur wird an zentraler Stelle (Kapitel 2729, Titel 97101) Vorsorge getroffen. Weitere Vorsorgen können auch in zweckgebunden eingerichteten Kapiteln eingeplant werden (zum Beispiel Kapitel 2931).

Im Jahr 2023 betraf die Basiskorrektur insbesondere die Hilfen in besonderen

Lebenslagen (+193 Mio. €), die vorschulische Kindertagesbetreuung (+115,3 Mio. €), die Hilfen zur Erziehung (+67 Mio. €) sowie die direkten Transferzahlungen an Hilfeempfänger - „Z-Teil“ (+274,8 Mio. €). Hierin sind auch Mehrausgaben für Kriegsgeflüchtete aus der Ukraine enthalten. Hinzu traten 2023 unter anderem finanzielle Unterstützungen für erhöhte Energiekosten (+117 Mio. €) sowie der Ausgleich von Sach- und Personalkosten zur Durchführung der Wiederholungswahlen (+20 Mio. €).

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 rechtzeitig vorgelegt. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Rechnungslegung unvollständig und ist in einigen Teilen fehlerhaft.

3.1 Einleitung

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

58 Die Rechnungslegung in der Jahresrechnung setzt sich aus Haushaltsrechnung und dem Kassenabschluss zusammen. Ergänzend wird im Zuge der erweiterten Kameralistik eine Vermögensrechnung vorgelegt. Der Senat legt die Haushalts- und Vermögensrechnung dem Abgeordnetenhaus regelmäßig Ende September des Folgejahres vor. Danach beginnt der Rechnungshof mit seiner Prüfung, ob die Haushalts- und Vermögensrechnung ordnungsgemäß nach den §§ 80 bis 86 LHO aufgestellt und vorgelegt worden ist.

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

Die Haushaltsrechnung der Abgeordnetenhausvorlage enthält das kassenmäßige Jahresergebnis[102], das kassenmäßige Gesamtergebnis[103], das rechnungsmäßige

[102] Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

[103] kassenmäßiges Jahresergebnis zuzüglich den haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre

Jahresergebnis[104] und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis[105] sowohl für den Gesamtabschluss (Einzelpläne 01 bis 45) als auch für die Einzelpläne 01 bis 29 (Hauptverwaltung) und 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne). Zudem enthält sie die Finanzierungsrechnung, eine knappe Vermögensrechnung und eine Auflistung der verbliebenen Haushaltsreste. Als Anlage zur Abgeordnetenhausvorlage übersendet die Senatsverwaltung für Finanzen ihren Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin.

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

zu T 57 bis 59

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.2 Haushaltsplan

60 Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz (Haushaltsgesetz) festgestellt.[106]

Der Haushaltsplan 2022 ist durch das Haushaltsgesetz 2022/2023 (HG 22/23)[107] sowie das Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023 (NHG 22/23)[108] in Einnahmen und

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

105 kassenmäßiges Gesamtergebnis zuzüglich den in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsresten

106 Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB

107 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 - HG 22/23) vom 28. Juni 2022 (GVBl. S. 430, 503)

108 Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023 - NHG 22/23) vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611)

Ausgaben auf 39.793.392.300 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 33.024.065.400 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 29.212.872.900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 32.523.462.700 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 10.580.519.400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 500.602.700 € 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.[109] Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

zu T 60

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

61 Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen.[110] Für das Haushaltsjahr 2022 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 26. September 2023 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 29. September 2023 vor (Drs 19/1215). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist zum 30. September 2023 eingehalten.

Zusätzlich zur Vorlage an das Abgeordnetenhaus legt die Senatsverwaltung für Finanzen die Haushalts- und Vermögensrechnung in zwei Bänden vor. Band 1 wird

[109] §§ 26a Abs. 1 und 30 LHO

[110] Art. 94 Abs. 1 VvB

als PDF-Datei erstellt und soll nach Nr. 3.3 Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 auf der Internetseite der Senatsverwaltung für Finanzen veröffentlicht werden. Er ist umfangreicher als die Drucksache und enthält zusätzlich u. a. vertiefende rechtliche und inhaltliche Erläuterungen zur Rechnungslegung sowie Nachweise zur Haushaltsrechnung. Band 2 besteht überwiegend aus Auszügen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und wird dem Rechnungshof in Papierform (rd. 22 Ordner) vorgelegt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Band 1 entgegen der Darstellung im Abschlussbericht unter Nr. 3.3 nicht im PDF-Format auf der Internetpräsenz der Senatsverwaltung für Finanzen veröffentlicht wurde.

Die als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO[111] und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin[112] hat der Senat in mehreren Fällen erst verspätet vorgelegt. So fehlten zur verfassungsmäßigen Vorlagefrist erneut die Abschlüsse von drei von zehn Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO, von vier Kita-Eigenbetrieben und eines weiteren Eigenbetriebs. Der Rechnungshof beanstandet die wiederholte Verspätung und erwartet vom Senat weiterhin die Beachtung der Vorlagefrist.

zu T 61

Der Senat von Berlin bedauert die verspätete Auflieferungen der verantwortlichen Organisationseinheiten und wird weiterhin auf die Einhaltung der betreffenden Auflieferungsfristen für eine vollständige und fristgerechte Rechnungslegung drängen und gegebenenfalls erinnern.

62 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden.[113] Sie werden vom Rechnungshof

111 § 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO

112 Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO

113 § 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692)

nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

zu T 62

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.4 Haushaltsrechnung

63 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen.[114] Die Dokumente der Rechnungslegung sind die Druckausgaben der Listen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Hierfür sind die abgeschlossenen Bücher des IT-Verfahrens für das Haushaltswesen zu verwenden. Diese Bücher müssen mit den abgeschlossenen Büchern des Kassenwesens korrespondieren.[115]

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

Der Rechnungshof hat diese Abweichungen nachvollzogen.

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

[114] § 80 Abs. 3 LHO

[115] Nr. 1.6.1 AV § 80 LHO

zu T 63

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.4.1 Kassenreste

64 Kassenreste sind Minderzahlungen gegenüber dem Anordnungssoll.[116] Es sind somit zum Soll gestellte Einnahmen, die noch nicht eingegangen sind. Kassenreste sind in der Rechnungslegung nachzuweisen.[117]

Wie in den Vorjahren sind die Kassenreste für Nebenforderungen, z. B. Säumniszuschläge und Zinsen, in der Nachweisung nicht enthalten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Nebenforderungen von 2.314.477,88 € jedoch in einer vorgelegten Prüfunterlage angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste wurde nicht gebildet.

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung der dokumentierten Abweichungen und der nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 407.041.018,31 €. Im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 (Drs 19/1215, Nr. 11) ist für die Kassenreste ein Betrag von 404.726.540,43 € ausgewiesen. Wie auch in den letzten Jahren hat die Senatsverwaltung für Finanzen die nicht enthaltenen Nebenforderungen nicht in einer Fußnote der Nachweisung angegeben.

zu T 64

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Nebenforderungen in der aktuellen Nachweisung inkludiert.

116 Nr. 1.8.3 AV § 76 LHO

117 Nr. 5.1 AV § 80 LHO i. V. m. Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO

3.4.2 Abschlussergebnisse

65 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

Ansicht 33: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll (in €)

	Einnahmen	Ausgaben
Ist	41.052.764.023,13	41.052.764.023,13
verbliebene Haushaltsreste	0,00	524.200.643,91
Rechnungssoll	41.052.764.023,13	41.576.964.667,04
Ansatz	39.793.392.300,00	39.793.392.300,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	561.187.034,03
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+)187.126.765,02	(+)187.126.765,02
Gesamtsoll	39.980.519.065,02	40.541.706.099,05
Differenz günstiger	1.072.244.958,11	
Differenz ungünstiger		1.035.258.567,99
Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll = rechnungsmäßiges Jahresergebnis	**36.986.390,12**	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2022

zu T 65

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend

3.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

66 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben betragen laut Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 jeweils 41.052.764.023,13 €.

Ansicht 34: Ist-Einnahmen - Differenzen zum Vorjahr

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2019	+874,8	+4,3	+396,6	+4,3	+1.271,4	+4,3
2020	+8.790,7	+41,7	+585,0	+6,1	+9.375,7	+30,5
2021	-2.246,0	-7,5	+347,0	+3,4	-1.899,0	-4,7
2022	+2.430,3	+8,8	+417,5	+4,0	+2.847,8	+7,5

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2019 bis 2022

Ansicht 35: Ist-Ausgaben - Differenzen zum Vorjahr

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2019	+869,5	+4,3	+401,9	+4,4	+1.271,4	+4,3
2020	+8.793,4	+41,4	+582,3	+6,1	+9.375,7	+30,5
2021	-2.298,7	-7,7	+399,7	+4,0	-1.899,0	-4,7
2022	+2.338,1	+8,4	+509,7	+4,9	+2.847,8	+7,5

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2019 bis 2022

zu T 66

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

3.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis

67 Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.[118] Für das Haushaltsjahr 2022 beträgt es 0,00 €, weil die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

zu T 67

Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

68 Das kassenmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und den haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre zusammen.[119]

[118] § 82 Nr. 1 Buchst. c LHO

[119] § 82 Nr. 1 Buchst. e LHO

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um -6.623.315,80 € ab. Dies beruht auf dem aus dem Jahr 2021 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnis“ (Fehlbetrag) der Bezirke Steglitz-Zehlendorf und Pankow.

Fehlbeträge sind spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen.[120] Sie müssen in dem Jahr ausgeglichen werden.[121]

Im Haushaltsjahr 2022 wurden alle zum Ausgleich des Fehlbetrages der Hauptverwaltung des Haushaltsjahres 2020 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, sodass damit der formale Ausgleich für das Haushaltsjahr 2020 erfolgte.

69 Wegen der Corona-Pandemie wurde festgelegt, dass die isolierten Jahresabschlüsse der Bezirke für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 neutral gestellt werden und die Ergebnisvorträge der Bezirke aus den Jahren 2018 und 2019 insoweit fortgelten (§ 12a Abs. 1 HG 20/21 i. d. F. des NHG 20[122] bzw. des NHG 20/21[123]). Somit sollten alle Bezirke mit dem Jahresergebnis des vorletzten Jahres abschließen, im Haushaltsjahr 2022 also mit dem Jahresergebnis 2020.

Die isolierten Jahresergebnisse der Bezirke des Haushaltsjahres 2022 wurden nach der Abrechnung der Globalsummen und der Anrechnung des bereinigten Aufwuchses der Rücklagenbestände durch Abzug der vorgetragenen Ergebnisse aus dem Haushaltsjahr 2020 berechnet. Das isolierte Ergebnis der Bezirke beträgt demnach -31.128.653 €.

Abweichend von dem bisherigen Verfahren hat jeder Bezirk ab dem Haushaltsjahr 2022 eine Ergebnisrücklage für die bezirklichen Jahresergebnisse zu bilden (§ 12 HG 22/23). Positive Jahresergebnisse werden der Ergebnisrücklage zugeführt. Negative Jahresergebnisse sind durch Entnahmen aus der Ergebnisrücklage

120 § 25 Abs. 3 LHO

121 Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO

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

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

auszugleichen. Die neue Rücklage steht den Bezirken, unter dem Vorbehalt des vorrangigen Ausgleichs negativer Jahresergebnisse, auch zur Finanzierung von Ausgaben zur Verfügung. Die Bezirke mit einem positiven Jahresergebnis für das Haushaltsjahr 2022 haben den Vorgaben entsprechend insgesamt 113.839.715,31 € in die Ergebnisrücklage gebucht.

Die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Marzahn-Hellersdorf haben im Haushaltsjahr 2022 mit negativen Abschlussergebnissen in Höhe von -5.294.411,34 € abgeschlossen und buchen diese nach dem bisherigen Verfahren im Haushaltsjahr 2023 entsprechend Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO.

3.4.6 Finanzierungsrechnung

70 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo[124] mit 751.825.343,66 € aus. Dafür werden die Ist-Einnahmen um die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von ca. -0,47 Mrd. €, die Entnahmen aus Rücklagen von ca. 3,34 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren, die Ist-Ausgaben um die Zuführung an Rücklagen von ca. 3,62 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren bereinigt.[125] Der Finanzierungssaldo entwickelte sich seit dem Jahr 2019 wie folgt:

Ansicht 36: Finanzierungssaldo (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
2019	799,6
2020	-1.430,1
2021	-121,7
2022	751,8

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2019 bis 2022

Die Entnahmen aus Rücklagen sind mit einem Betrag von 3.338.989.470,08 € ausgewiesen. Dieser Saldo ergibt sich, wie vom Senat erläutert, aus der Aufnahme innerer Darlehen von 1.273.970.000,00 € abzüglich der Tilgung innerer Darlehen von 800.551.984,57 € und zuzüglich den tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen von 2.865.571.454,65 €.

124 § 82 Nr. 2 Buchst. c LHO

125 § 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO

zu T 68 bis 70

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.4.7 Haushaltsreste

71 Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden.[126] Die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen.[127] Ausgabereste erhöhen das fortgeschriebene Soll des Folgejahres. Sie werden in der Rechnungslegung des aktuellen Haushaltsjahres als verbliebene Haushaltsreste und in der Rechnungslegung des Folgejahres als Haushaltsreste aus Vorjahren ausgewiesen.

Die verbliebenen Haushaltsreste betragen 524.200.643,91 €. Sie haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

Ansicht 37: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2019	382,0	1,8	46,6	0,5	428,6	1,4
2020	393,0	1,3	53,6	0,6	446,6	1,1
2021	499,6	2,1	61,6	0,6	561,2	1,7
2022	458,9	1,6	65,3	0,6	524,2	1,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2019 bis 2022; Prozentangaben geben die Relation zum Ausgabevolumen (Ist) der in der Spaltenüberschrift bezeichneten Einzelpläne wieder

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

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Regierende Bürgermeister - Senatskanzlei auf der Buchungsstelle 0300/54690 - Sonstige sächliche

126 § 45 Abs. 2 LHO

127 § 45 Abs. 3 LHO i. V. m. Nr. 1.10.2 AV § 76 LHO

Verwaltungsausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen - rd. 796.000 € Ausgabereste gebildet hat. In diesem Titel dürfen Ausgaben nur in der Höhe der eingegangenen Einnahmen bei den Titeln 23190 - Zweckgebundene Einnahmen vom Bund für konsumtive Zwecke - und 28290 - Sonstige zweckgebundene Einnahmen für konsumtive Zwecke - geleistet werden. Das bedeutet, dass auch Reste nur gebildet werden dürfen, sofern Einnahmen dafür eingegangen sind. Bei den beiden Einnahmetiteln sind rd. 753.000 € eingegangen. Titel 54690 hatte Ausgaben von rd. 762.000 €. Hinzu kommt, dass Titel 23190 auch für Ausgaben in den Titeln 42231 - Bezüge der Beamtinnen und Beamten (Fremdfinanzierung) - und 42831 - Entgelte der nichtplanmäßigen Tarifbeschäftigten (Fremdfinanzierung/ Zweckbindung/Ausgleichsabgabe) - zur Verfügung steht. In diesen beiden Titeln sind Ausgaben von rd. 328.000 € geleistet worden.

Der Restebildung in Titel 54690 standen somit am Ende des Haushaltsjahres 2022 keine entsprechen Einnahmen gegenüber. Die Restebildung war deshalb unzulässig.

zu T 71

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diesen Vorgang zum Anlass genommen, ein verstärktes Controlling für das Kapitel 0300 anzusetzen.

3.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

72 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz aus den übertragenen Ausgaberesten des Vorjahres und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen.[128]

[128] § 83 Nr. 2 Buchst. d LHO

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 561.187.034,03 € entsprechen den beim Jahresabschluss 2021 verbliebenen Ausgaberesten. Damit ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von 36.986.390,12 €.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2019 wie folgt verändert:

Ansicht 38: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45	Einzelpläne 01 bis 45
2019	-183,7	+130,9	-52,8
2020	-99,2	+81,2	-18,0
2021	-193,5	+78,9	-114,6
2022	+43,1	-6,1	+37,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2019 bis 2022

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen.[129]

Es beträgt, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, -530.823.959,71 €.

zu T 72

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse

73 In Verwahrung dürfen nur Einzahlungen genommen werden, solange diese nicht endgültig gebucht werden können.[130] Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist das Verwahrungsbuch grundsätzlich zum Jahresende positive Beträge aus.

[129] § 83 Nr. 2 Buchst. e LHO

[130] § 60 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 4.2 AV § 71 LHO

Der Rechnungshof hat wie schon in den Vorjahren festgestellt, dass das Verwahrungsbuch entgegen seiner Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltsmittel ausweist. Diese wurden nicht beim Sachtitel als Rest ausgewiesen, sondern dem Verwahrungsbuch zugeführt, im Folgejahr zurückübertragen und dann verbraucht. Zudem wurden rechtmäßig eingestellte Beträge über Jahrzehnte nicht überwacht und gerieten in Vergessenheit. Wegen dann fehlender Unterlagen konnte nicht mehr festgestellt werden, wofür die Beträge ursprünglich verwahrt worden sind. Der Rechnungshof hat beginnend mit dem Jahresbericht 2017 (T 48) sowohl das unrechtmäßige Buchungsverhalten beanstandet als auch dessen Auswirkungen beschrieben. Er beanstandet diese fortgesetzte rechtswidrige Nutzung der Verwahrungsbücher und erwartet weiterhin, dass nur Einnahmen im Verwahrungsbuch gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden, die dort auch gebucht werden dürfen. Zudem sollten ältere Beträge regelmäßig auf die Notwendigkeit einer Verwahrung überprüft und, wenn diese nicht mehr gegeben oder ersichtlich ist, in den Haushalt gebucht werden. Begründende Unterlagen für bestehende Verwahrungen dürfen nicht vernichtet werden.

Als Vorschuss sind Ausgaben zu buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung schon besteht, die Ausgaben aber noch nicht endgültig gebucht werden können.[131] Zu den Vorschüssen dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist das Vorschussbuch grundsätzlich zum Jahresende negative Beträge aus.

Die zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse sind in einer Nachweisung darzustellen.[132] Sie sind in die Buchführung des Folgejahres zu übernehmen.[133]

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

131 § 60 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 4.3 AV § 71 LHO

132 Nr. 5.2 AV § 80 LHO

133 Nr. 1.2.3 AV § 76 LHO

zu T 73

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft, ob in Zusammenarbeit mit der Landeshauptkasse, über einen längeren Zeitraum unveränderte Bestände gezielt hinterfragt und gegebenenfalls in den Haushalt aufgelöst werden können.

3.4.10 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

74 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen sind die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan.[134] Sie sind in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt.[135]

Bei den höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 hat der Rechnungshof keine Differenzen zwischen den einzelnen Nachweisungen festgestellt.

zu T 74

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

134 Nrn. 1.3 und 1.4 AV § 37 LHO

135 Nr. 5.3 AV § 80 LHO

3.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

75 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen.[136] Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen.[137] Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 25. September 2023 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 19/1210) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 16. November 2023 genehmigt (Plenarprotokoll 19/38, S. 3410).

Nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2022 insgesamt 174.387.218,46 €, für die Hauptverwaltung 139.717.201,81 € und für die Bezirke 34.670.016,65 €. Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 134.341.223,71 €, für die Hauptverwaltung 90.594.809,12 € und für die Bezirke 43.746.414,59 €.

Beim Abgleich der Summe der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen bei den Einzelplänen 01 bis 29 in der „Nachweisung der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen“ mit der dem Rechnungshof übermittelten Haushaltsrechnung 2022 ist eine Differenz von 9.334.309,25 € aufgefallen. Nach den Erläuterungen der Senatsverwaltung für Finanzen handelt es sich dabei um fünf Abweichungen im Einzelplan 05 von in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen, die nicht im IT-Verfahren ProFiskal gebucht wurden. Der Rechnungshof beanstandet die unvollständige Buchführung und erwartet, dass künftig alle notwendigen Buchungen rechtzeitig vorgenommen werden.

---

136 Art. 88 Abs. 2 VvB

137 § 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO

zu T 75

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist teilweise richtig.

Die Senatsverwaltung für Finanzen möchte hier präzisieren, dass sich der Betrag von 9.334.309,25 € aus im Haushaltsjahr 2022 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen (2.050.000,00 €) und bewilligten und in Anspruch genommenen über- beziehungsweise außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen (7.284.309,25 €) auf fünf Buchungsstellen des Einzelplans 05 zusammensetzt. Im Einzelnen kann dies anhand nachfolgender, tabellarischer Darstellung nachvollzogen werden:

Kapitel	Titel	in Anspruch genommener VE-Ansatz 2022 in €	bewilligte / in Anspruch genommene überplanmäßige VE in €	bewilligte / in Anspruch genommene außerplanmäßige VE in €	Summe in €
0511	51802	0,00	0,00	54.500,00	54.500,00
0532	54012	750.000,00	518.000,00	0,00	1.268.000,00
0543	51433	1.300.000,00	5.600.000,00	0,00	6.900.000,00
0571	51820	0,00	0,00	612.188,50	612.188,50
0571	51925	0,00	0,00	499.620,75	499.620,75
Summe in €		**2.050.000,00**	**6.118.000,00**	**1.166.309,25**	**9.334.309,25**

Im Übrigen ist die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird die Fachverwaltungen weiterhin zur buchungstechnischen Erfassung von Inanspruchnahmen auffordern.

3.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

76 Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Die Termine sind im Abschlussrundschreiben 2022[138] festgelegt. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die

[138] Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2022 (Abschlussrundschreiben 2022) vom 16. November 2022

Buchungstextschlüssel M50 (Ausgleich veranschlagter Minderausgaben) und M60 (nicht zugelassene Mehrausgaben) vorgesehen. In den Erläuterungen zu den Buchungen zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben ist anzugeben, bei welchen Buchungsstellen und in welcher Höhe der Ausgleich erwirtschaftet wurde.[139] Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Haushaltsjahr 2020 für die Benutzung des Buchungstextschlüssels M50 eine erweiterte Funktionalität eingeführt und dessen Benutzung vorgeschrieben. Durch diese können die Mittel direkt von der ausgleichenden Buchungsstelle an die Buchungsstelle mit pauschalen Minderausgaben zugeführt werden. Dieses neue Buchungsschema ist vergleichbar mit dem der Deckungsfähigkeit. Bis auf wenige Einzelfälle wurde die neue Funktionsweise angewandt.

Für das Haushaltsjahr 2022 sind insgesamt 373.438.700,00 € pauschale Minderausgaben veranschlagt worden, davon

- für die Hauptverwaltung 263.549.000,00 € und
- für die Bezirke 109.889.700,00 €.

Von den pauschalen Minderausgaben haben die Bezirke 6.654.010,10 € als nicht erwirtschaftet (M60) gebucht:

- Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg 1.000,00 €
- Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 3.823.035,00 €
- Bezirksamt Treptow-Köpenick 1.163.765,68 €
- Bezirksamt Lichtenberg 1.666.209,42 €

Die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf und Lichtenberg gaben an, dass zum Zeitpunkt der Buchung tatsächlich keine Mittel für den Ausgleich vorhanden waren und somit tatsächlich nicht zugelassene Mehrausgaben entstanden sind.

Die Bezirke Friedrichshain-Kreuzberg und Treptow-Köpenick gaben an, dass zunächst eine überplanmäßige Ausgabe mit Ausgleich gebucht wurde, die von der Senatsverwaltung für Finanzen beanstandet wurde. Zum Zeitpunkt der Stornierung waren aus Termingründen nur noch Buchungen als nicht zugelassene Mehrausgabe möglich.

---

139 Nr. 7.2.4.1 der Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal) vom 16. März 2010 i. V. m. Buchst. D Abschlussrundschreiben 2022

Der Rechnungshof erwartet, dass die Termine zur Ausgleichsbuchung von Pauschalen eingehalten werden und bei der Nutzung des Buchungstextschlüssels M50 zukünftig, wenn möglich, die neue Funktionsweise verwendet wird.

3.4.13 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

77 Zusätzlich zu den o. g. nicht zugelassenen Mehrausgaben bei Titeln für pauschale Minderausgaben (T 76) sind auf weiteren vier Buchungsstellen nicht zugelassene Mehrausgaben (M60) von 520.189,49 € in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

Der Bezirk Treptow-Köpenick gab an, dass eine Überschreitung von 22.248,98 € versehentlich als nicht zugelassene Mehrausgabe gebucht wurde.

Eine Überschreitung von 497.933,00 € hat der Bezirk Marzahn-Hellersdorf als M60 gebucht, bei der im Laufe des Jahres 2022 überplanmäßige Mittel ohne Ausgleich (U20) vorgesehen waren. Im Zuge des Jahresabschlusses wurden diese U20-Buchungen zurückgenommen und durch nicht zugelassene Mehrausgaben (M60) ersetzt. Diese Vorgehensweise hat der Bezirk mit einem Verweis auf das Abschlussrundschreiben begründet. Demnach seien über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Ausgleich aufzulösen. Dabei handelt es sich, wie schon im letzten Jahr im Bezirk Spandau festgestellt, um eine Missinterpretation des Abschlussrundschreibens. Die überplanmäßigen Ausgaben ohne Ausgleich hätten im Wege der Deckungsfähigkeit aufgelöst werden müssen, als noch Mittel zur Verfügung standen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die im Abschlussrundschreiben vorgegebenen Termine und Vorgehensweisen, insbesondere für die Buchung von nicht zugelassenen Mehrausgaben (M60), beachtet und eingehalten werden.

zu T 76 bis 77

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die zusätzliche Funktionalität des Buchungstextschlüssels M50 ist weiterhin für die Erwirtschaftung zentraler und dezentraler Pauschaler Minderausgaben vorgesehen.

3.4.14 Pauschale Mehrausgaben

78 Im Haushaltsjahr 2022 sind insgesamt pauschale Mehrausgaben von 1.778.975.200,00 €, d. h. 4,47 % des Haushaltsvolumens, veranschlagt worden.

Um die Haushaltsklarheit und -wahrheit zu gewährleisten, ist es notwendig, dass die eingeplanten pauschalen Mehrausgaben nachvollziehbar zugeordnet werden können.

Über 90 % der eingestellten Mittel wurden im Rahmen der Abschlussbuchungen automatisch aufgelöst, ohne dass eindeutig nachzuvollziehen ist, an welcher Stelle und wofür sie verwendet wurden. So wurden z. B. 750 Mio. € unter der Buchungsstelle 2920/97118 pauschale Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz eingestellt und am Ende des Jahres automatisch mit dem Buchungsmerkmal J1 zur allgemeinen Haushaltsdeckung aufgelöst. Zudem wurde Ende des Jahres eine Buchungsstelle für die Zuführung an eine Rücklage „Coronafolgen und Resilienz“ eingerichtet. Lediglich eine Erläuterung in der Buchung weist auf die Herkunft der Mittel hin.

Nur 1 % der pauschalen Mehrausgaben wurde über Deckungsfähigkeit anderen Titeln zugeführt – 8,5 % wurden als Verstärkungsmittel, Verfügungsmittel oder Sondermittel der Bezirksverordnetenversammlungen gebucht. Zusätzlich sind ca. 9,15 Mio. € zur Deckung von pauschalen Minderausgaben herangezogen worden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Verausgabung von Mitteln aus pauschalen Mehrausgaben nachvollziehbar in ProFiskal dokumentiert wird.

zu T 78

Die stark zusammengefasste Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist grundsätzlich zutreffend.

Jedoch sind die veranschlagten Pauschalen Mehrausgaben je nach späterer (Teil-)Verwendung gemäß der Veranschlagung im Haushaltsplan bewirtschaftet worden (Verteilung über Umsetzungen und/oder Sollkopfbuchungen). Für diese Buchungen sind insbesondere die Regelungen der Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (Haushaltswirtschaftsrundschreiben – HWR) und

der Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal einschlägig und anzuwenden. Diese beinhalten auch Regelungen zur Erfassung hinreichender Buchungserläuterungen. Die Senatsverwaltung weist regelmäßig auf die Einhaltung dieser Regelungen hin und wird dies auch künftig verstärkt anmahnen.

3.5 Vermögensrechnung

79 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögensrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen.[140] Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen.

zu T 79

Die Erläuterungen der Rechtslagen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.5.1 Vermögensübersicht

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

[140] § 80 Abs. 3 LHO

Ansicht 39: Vermögensübersicht (in €)

Vermögensteil	Betrag
Immaterielles Vermögen	59.738.813,09
Sachanlagevermögen	29.745.528.662,52
Finanzanlagevermögen	17.507.237.843,12
Umlaufvermögen	10.443.324.179,26
Rücklagevermögen	8.396.941.493,92
Stiftungsvermögen	30.270.101,76
Vermögen	**66.183.041.093,67**
Schulden	**61.746.729.203,65**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2022, bereinigt um das Vermögen der Verwaltungsakademie

zu T 80

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

3.5.2 Vermögensbestände

81 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2022 ist für das Vermögen ein Anfangsbestand von 63.322.539.262,63 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2021. Die in den Vermögensrechnungen ausgewiesenen Beträge basieren auf den abgeschlossenen Vermögensnachweisen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat das Vermögen der Verwaltungsakademie, einer Anstalt öffentlichen Rechts, von 474.146,06 € zutreffend herausgerechnet. Sie hat den Anfangsbestand für das Haushaltsjahr 2022 dementsprechend im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 (Drs 19/1215, Nr. 14.1) mit 63.322,5 Mio. € gerundet angegeben. Der Rechnungshof hat den Betrag nachvollzogen.

zu T 81

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

82 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Abschlussbericht neben dem o. g. Anfangsbestand von 63.322,5 Mio. € einen Schlussbestand von 66.183,0 Mio. € aus. Damit wäre das Vermögen im Haushaltsjahr 2022 um 2.860,5 Mio. € angewachsen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat unter Nr. 14.1 des Abschlussberichts diesen Betrag so ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die nachstehenden Feststellungen getroffen, die sich zusätzlich auf die Höhe des Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2022 auswirken. Diese betreffen insbesondere das Sachanlagevermögen und das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO.

zu T 82

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

3.5.3 Sachanlagevermögen und immaterielles Vermögen

83 Zum Sachanlagevermögen gehören das bewegliche Vermögen (Mobilien), Software, Kunstwerke und Sammlungen sowie Gebäude und Grundstücke.[141] Es unterliegt mit Ausnahme der Grundstücke, Kunstwerke und Sammlungen regelmäßig gewöhnlichen Abnutzungen und wird daher abgeschrieben.[142] Die im Sachanlagevermögen zu buchenden Beträge ergeben sich aus der parallel laufend gepflegten Anlagenbuchhaltung zum jeweiligen Stichtag.[143]

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

Bei dem Sachanlagevermögen, das einer Abnutzung unterliegt, und beim immateriellen Vermögen kann somit im Vermögensnachweis kein identischer Anfangs- und Schlussbestand ausgewiesen sein. Der Rechnungshof hat jedoch

141 Nr. 3.1.1 AV § 73 LHO

142 Nr. 7.3 AV § 73 LHO

143 Nr. 1.9 Anlage 1 AV § 73 LHO

vereinzelt identische Anfangs- und Schlussbestände aufgrund von fehlenden Veränderungsbuchungen festgestellt.

Das Amtsgericht Tiergarten hat beim Kapitel 0630 bei der Vermögenskennziffer 0821 Software, Computerprogramme einen um 2.722,33 € zu hohen Bestand ausgewiesen.

Bei mehreren Kapiteln des Einzelplans 15 sind bei den Vermögenskennziffern 0811 Rechte, Konzessionen, Lizenzen, Patente und 0821 Software, Computerprogramme insgesamt um 1.916.456,84 € zu niedrige Bestände ausgewiesen.

Das immaterielle Vermögen ist insgesamt um 1.913.734,51 € zu niedrig angegeben.

Bei mehreren Kapiteln des Einzelplans 15 sind beim Sachanlagevermögen unzutreffende Bestände ausgewiesen. Insgesamt ist das Sachanlagevermögen um 2.640.617,81 € zu niedrig angegeben.

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

zu T 83

Die Erläuterungen der Rechtslagen sind zutreffend.

In 2023 haben das Amtsgericht Tiergarten und vier Kapitel des Einzelplans 15 in der Vermögensgruppe 08 2 1 und drei Kapitel des Einzelplans 15 in der Vermögensgruppe 08 1 1 Korrekturbuchungen vorgenommen.

Im Einzelplan 15 wird bis auf die Kapitel 1521 und 1599 durchgehend Sachanlagevermögen geführt. Die Senatsverwaltung für Finanzen wird hier eine Prüfung zum Jahresende ansetzen.

3.5.4 Finanzanlagevermögen

84 Beim Finanzanlagevermögen ist u. a. das Eigenkapital der Betriebe und der Sondervermögen nach § 26 LHO zu erfassen.[144] Das Eigenkapital der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO und Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO ist zum jeweiligen Stichtag nach Nr. 6.3 AV § 73 LHO anhand der aktuell vorliegenden Bilanzen oder Daten der Rechnungslegung zu ermitteln und einzutragen. Liegen gegenüber dem Vorjahr keine aktuellen Zahlen vor, ist der Wert des Vorjahres unverändert zu übernehmen.[145] Die Werte sind ohne Rundung festzustellen.[146]

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

Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz hat im Kapitel 0750 das Eigenkapital für das Krematorium Berlin um 575.283,00 € zu hoch ausgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat beim Kapitel 2910 das Eigenkapital für das Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds um 60.000.000,00 € zu niedrig ausgewiesen.

Insgesamt ist das Finanzanlagevermögen um 59.424.717,00 € zu niedrig erfasst.

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

zu T 84

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

144 Nr. 3.1.2 AV § 73 LHO

145 Nr. 1.7 Anlage 2 AV § 73 LHO

146 Nr. 7.1 AV § 73 LHO

Das Kapitel 0750 hat in 2024 eine korrespondierende Korrekturbuchung vorgenommen.

3.5.5 Umlaufvermögen

85 Zum Umlaufvermögen gehören die Geldbestände und kurzfristig gehaltenen geldwerten Rechte.[147] Hier sind u. a. Forderungen zu erfassen.[148]

Der Rechnungshof hat keine fehlerhaften Buchungen beim Umlaufvermögen festgestellt.

zu T 85

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.5.6 Rücklagevermögen

86 Rücklagen sind im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen und gleichzeitig vermögensmäßig nachzuweisen.[149] Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Geldbestände.[150] Der Bestand an Rücklagen im Vermögensnachweis und im Sachbuch für den Geldbestand muss zum Ende des Haushaltsjahres übereinstimmen. Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Rücklagen beizufügen.[151] Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung

147 Nr. 3.1.3 AV § 73 LHO

148 Anlage 4 AV § 73 LHO

149 Nr. 3.1 AV § 62 LHO

150 Nr. 3.1.4 AV § 73 LHO

151 § 85 Nr. 2 LHO

übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltsrechnung bei.[152] Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 8.396.941.493,92 € entspricht um 41.073.343,15 € nicht dem Ergebnis der im vorherigen Absatz genannten Übersicht. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat es versäumt, eine vermögensseitige Abgangsbuchung in dieser Höhe für die Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich zu erfassen. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als zutreffend gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 8.355.868.150,92 € (davon 7.903.658.045,69 € für die Hauptverwaltung und 452.210.105.23 € für die Bezirksverwaltungen) aus.

Der in der Übersicht ausgewiesene Bestand stimmt mit dem vom Rechnungshof ermittelten Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern als Jahresendbestand 2022 überein.

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

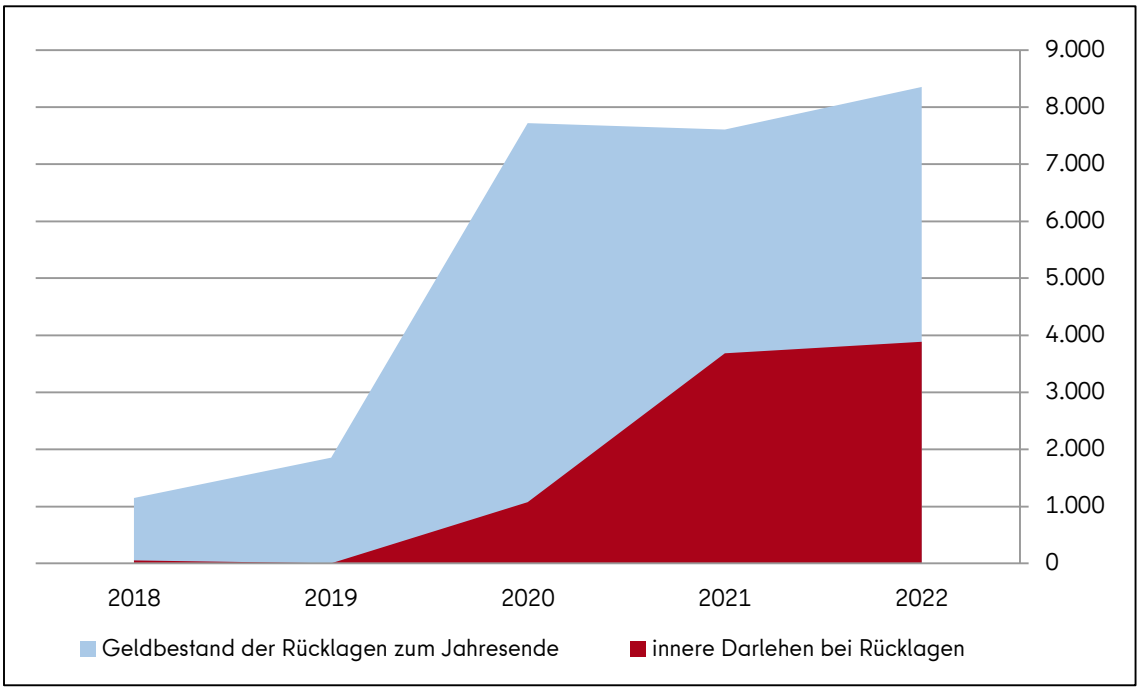
zu T 86

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

87 Die Geldbestände der Rücklagen haben sich seit dem Haushaltsjahr 2018 wie folgt entwickelt:

[152] Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO

Ansicht 40: Entwicklung des Geldbestandes der Rücklagen (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2018 bis 2022

Seit dem Haushaltsjahr 2018 steigen die Geldbestände für die Rücklagen, insbesondere für die Hauptverwaltung, stetig an. Im Haushaltsjahr 2022 waren für die Hauptverwaltung 22 Rücklagen mit insgesamt 7.903.658.045,69 € bestückt. Das ist ein Anstieg von 589.019.556,20 € gegenüber dem Vorjahr.

Neu hinzu gekommen sind die Rücklagen zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz (750 Mio. €), für den schienengebundenen Verkehr und den schienengebundenen ÖPNV (71 Mio. €), für Verstärkungsmittel (29,5 Mio. €), zur Vorsorge für die Auswirkungen des Zensus 2022 (150 Mio. €), zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich (rd. 822,1 Mio. €), zur Vorsorge von Baukostensteigerungen (rd. 410,5 Mio. €) und die Konjunkturausgleichsrücklage (163,5 Mio. €).

Die Inanspruchnahme der inneren Darlehen ist leicht gestiegen. Im Haushaltsjahr 2022 sind innere Darlehen bei fünf Rücklagen aufgenommen worden (rd. 3.243,0 Mio. € bei der Pandemierücklage, 200 Mio. € bei der Rücklage für die S-Bahn-Fahrzeuggesellschaft, 163,5 Mio. € bei der Konjunkturausgleichsrücklage, rd. 140,8 Mio. € bei der Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen und 140 Mio. € bei der Rücklage für die Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE). Damit reduziert sich der tatsächliche Geldbestand der Rücklagen um 3.887 Mio. €.

zu T 87

Die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.5.7 Stiftungsvermögen

88 Zum Stiftungsvermögen gehört das Vermögen, das als nichtrechtsfähige Stiftung in das Eigentum Berlins übergegangen ist.[153] Auch in diesem Jahr hat die Senatsverwaltung für Finanzen von den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung abweichende Buchungsvorgaben festgelegt.

Zum Jahresabschluss 2022 beträgt das bei acht Bezirken nachgewiesene Stiftungsvermögen 30.270.101,76 € und ist damit um rd. 3,7 Mio. € gesunken.

zu T 88

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.5.8 Stand des Vermögens und der Schulden

89 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung Fehler festgestellt, die sich auf den ausgewiesenen Schlussbestand für das Vermögen von 66.183,0 Mio. € auswirken. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens 66.205,9 Mio. €. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 63.322,5 Mio. € (T 81) ist das Vermögen nicht um 2.860,5 Mio. € (T 82), sondern um 2.883,4 Mio. € gestiegen.

In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2022 sind die Schulden um 492,7 Mio. € geringer als im Vorjahr ausgewiesen (von 62.239,4 Mio. € auf 61.746,7 Mio. €).

[153] Nr. 3.1.5 AV § 73 LHO

zu T 89

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend und können von der Senatsverwaltung für Finanzen nachvollzogen werden.

3.5.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

90 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen.[154] Für das Haushaltsjahr 2022 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 22/23 i. d. F. des NHG 22/23 festgelegt.

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2022 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im HG 22/23 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahres 2022 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 4.588,2 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 Annexe einer Rechtsbeziehung sind. Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen zu berichten. Dies erfolgte jedoch nicht durchgängig. Die erforderlichen Meldungen der damaligen Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz zu bestehenden Bürgschaften und Einstandspflichten wurden nicht abgegeben.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig auf die Vollständigkeit der Meldungen achtet.

---

[154] Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO

zu T 90

Die Erläuterungen der Rechtslagen und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird auch zukünftig die auflieferungspflichtigen Verwaltungen zur Vollständigkeit ihrer Meldungen aufrufen.

3.5.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

91 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres als Anlage beizufügen.[155]

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2022 hat zu keinen wesentlichen Beanstandungen geführt. Die Gesamtfläche des Grundvermögens im Alleineigentum Berlins wurde mit 549.836.519 m² angegeben.

zu T 91

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

3.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

92 Die Prüfung des Rechnungshofs gemäß § 89 LHO erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind.[156]

---

155 Nr. 10.4.2 AV § 80 LHO

156 § 90 Nr. 2 LHO

Der Rechnungshof hat im Jahr 2023 die Prüfung der Belege des Haushaltsjahres 2022 nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren durchgeführt.

Die Grundgesamtheit für diese Prüfung war auf Auszahlungsanordnungen einzelner Kapitel, hier der Hauptgruppen 1 bis 3 und 5 bis 8, unter Ausschluss von Buchungen aus Vorverfahren, für Umbuchungen und interne Verrechnungen eingegrenzt. Hieraus ergab sich eine Grundgesamtheit von 1.052.156 Auszahlungsanordnungen mit einer Summe von 19.750.716.724 €. Die daraus ermittelte Stichprobe enthielt 2.226 Auszahlungsanordnungen.

Der Rechnungshof hat anhand einer Checkliste die Belege und begründenden Unterlagen in allen Senats- und Bezirksverwaltungen sowie dem Abgeordnetenhaus und bei dem Regierenden Bürgermeister – Senatskanzlei geprüft.

Im Ergebnis hat er überwiegend formale Fehler festgestellt, die entweder keine oder sehr geringe finanzielle Auswirkungen hatten. Die Einhaltung der Formvorschriften, z. B. das Vieraugenprinzip oder die Datierung der Auszahlungsanordnungen, trägt aber erheblich zu einem möglichst geringen Fehlerrisiko und zur Revisionssicherheit bei. Deshalb legt der Rechnungshof weiterhin einen Fokus auf die Einhaltung dieser Vorschriften. Beim Regierenden Bürgermeister – Senatskanzlei und im Bezirksamt Lichtenberg hat der Rechnungshof keine Fehler festgestellt.

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

zu T 92

Die Erläuterungen der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Finanzen nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zum Anlass und prüft, ob hier ein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht.

3.7 Zusammenfassung und Erwartung

93 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 ist überwiegend rechtzeitig vorgelegt worden. Sie ist – bis auf kleinere Mängel – auch vollständig. Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist jedoch teilweise fehlerhaft.

94 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig fristgemäß eine vollständige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt.**

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

- **alle Jahresabschlüsse der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO und der Kita-Eigenbetriebe rechtzeitig vorgelegt werden,**
- **in den Verwahrungsbüchern jeweils nur zulässige Einnahmen nachgewiesen werden, Verwahrungen regelmäßig auf ihre Notwendigkeit geprüft werden und begründende Unterlagen für Verwahrung nicht vor Ablauf der Verwahrung vernichtet werden,**
- **bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen alle notwendigen Buchungen in ProFiskal rechtzeitig vorgenommen werden,**
- **die Termine zur Ausgleichsbuchung von Pauschalen eingehalten werden und bei der Nutzung des Buchungstextschlüssels M50 zukünftig, wenn möglich, die neue Funktionsweise verwendet wird,**
- **die Verausgabung von Mitteln aus pauschalen Mehrausgaben nachvollziehbar in ProFiskal dokumentiert wird und**
- **die im Abschlussrundschreiben vorgegebenen Termine und Vorgehensweisen, insbesondere für die Buchung von nicht zugelassenen Mehrausgaben (M60), beachtet und eingehalten werden.**

Er erwartet zudem, dass die zuständigen Verwaltungen das Vermögen, insbesondere im Sachanlage-, Finanzanlage- und Rücklagevermögen vollständig erfassen, damit die Senatsverwaltung für Finanzen eine vollständige Vermögensrechnung vorlegen kann.

zu T 93 bis 94

Die federführende Senatsverwaltung für Finanzen ist ungebrochen bestrebt, trotz der Vielzahl von Anwendenden des aktuellen Buchungssystems und der damit naturgemäß verbundenen Fehleranfälligkeit im Detail, eine fehlerfreie und vollständige Rechnungslegung aus dem Schlussstand der Berliner Mittelbewirtschaftung zu erstellen.

Für diese Zielsetzung bedankt sie sich deshalb besonders für die Feststellungen und Hinweise des Rechnungshofs.

4 Kreditaufnahme

Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind im Haushaltsjahr 2022 eingehalten worden. Die ex post Konjunkturkomponente für die zulässige Kreditaufnahme und der damit verbundene Buchungsbetrag für das Kontrollkonto sind zu hoch berechnet.

4.1 Einleitung

95 Der Rechnungshof prüft nach Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB die Haushalts- und Vermögensrechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. In diesem Zusammenhang berichtet er jährlich über die Kreditaufnahme des Landes Berlin, die er auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnung und des zugrunde liegenden Haushaltsgesetzes untersucht. Zudem prüft er die Einhaltung der Höchstbeträge bei der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten und die Führung des Kontrollkontos gemäß dem Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG)[157].

zu T 95

Die Erläuterung der Rechtslage durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

4.2 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

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

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

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2021[158]
- Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen gemäß Anlage 8 zum Haushaltsplan und weitere Ausgaben[159]
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)[160]
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei Rücklagen, die ihrer Verwaltung unterstehen[161]
- Kreditaufnahme für Tilgungen[162]

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2022 für 2023 aufzunehmen.[163]

zu T 96

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

97 Im Jahr 2022 lag zunächst kein Haushaltsgesetz vor. Grundsätzlich gilt, dass für eine Zeit ohne Haushaltsgesetz die Regelungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft gemäß Art. 89 VvB anzuwenden sind. Zur Errechnung des Höchstbetrages für alle Arten von Kreditaufnahmen ist das letzte gültige Haushaltsgesetz heranzuziehen (hier: HG 20/21 für das Jahr 2021). Die absolute Höhe dieses Betrages liegt bei einem Viertel des Haushaltsvolumens. Der Höchstbetrag ist ein Brutto-Betrag.

Die Regelungen der Verfassung von Berlin sind nicht anzuwenden, wenn eine (gültige) einfachgesetzliche Dauerregelung anwendbar ist. Für Tilgungen von

158 § 18 Abs. 3 LHO

159 § 2 Abs. 1 HG 22/23

160 § 2 Abs. 3 HG 22/23

161 § 2 Abs. 4 HG 22/23

162 § 2 Abs. 2 HG 22/23

163 § 2 Abs. 7 HG 22/23

Kreditmarktmitteln und die Kreditaufnahme und Tilgung von inneren Darlehen[164] liegt eine solche (begrenzt bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes; § 16 HG 20/21) vor. Die Kreditaufnahmen für Tilgungen von Kreditmarktmitteln haben sich im Rahmen der Kreditermächtigung zu bewegen.

Die Zeit der vorläufigen Haushaltswirtschaft endete mit Verkündung des HG 22/23 am 9. Juli 2022.

zu T 97

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

98 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 22/23 und dem Nachtrag festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2022 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2022 (Drs 19/1215) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

[164] § 2 Abs. 2 bis 4 HG 20/21

Ansicht 41: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (in €) (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung (vgl. T 96)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
Restermächtigung 2021		
entfällt	0,00	
Vorgriffsermächtigung für 2022	676.537.388,00*	0,00
Kredite am Kreditmarkt		
gemäß NHG 22/23	1.145.300.000,00	
gemäß Haushaltsplan/ Kreditfinanzierungsplan 2022 NHG 22/23	823.700.000,00	-330.619.851,79
anzurechnen: innere Darlehen**		330.619.851,79***
	823.700.000,00	0,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen**		330.619.851,79***
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt		
gemäß Kredit-finanzierungsplan 2022 NHG 22/23	5.307.300.000,00	5.307.251.102,98
vorzeitige Tilgungen****		413.368.748,81
Tilgungen kurzfristiger Kredite****		0,00
		5.720.619.851,79
Kredite zur Tilgung innerer Darlehen**		1.083.505.356,21
Restermächtigung 2022		
Ist - Kredite am Kreditmarkt		0,00
Plan - Kredite am Kreditmarkt		823.700.000,00
		823.700.000,00
Vorgriffsermächtigung für 2023	795.867.846,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2022

* gemäß Vorjahresbericht des Rechnungshofs

** In § 2 Abs. 3 und 4 HG 22/23 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

*** Netto-Neuverschuldung durch innere Darlehen aus Rücklagen und dem Sondervermögen SIWA; Netto-Betrag: Aufnahme von 1.414.125.208,00 € abzüglich Tilgung von 1.083.505.356,21 €

**** In § 2 Abs. 2 bis 4 HG 22/23 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

zu T 98

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Es wurden identische Zahlenwerte hinsichtlich der Vorgriffs- und Kreditermächtigung ermittelt.

4.3 Kreditaufnahme und Kontrollkonto gemäß BerlSchuldenbremseG

99 Der Haushalt ist gemäß § 1 BerlSchuldenbremseG grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind zulässig bei Notsituationen und Notlagen. Ferner regelt das Gesetz die Aufnahme und Tilgung konjunkturabhängiger Kredite sowie solcher für finanzielle Transaktionen. Nach Abschluss des Haushaltsjahres werden Abweichungen zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme aufgrund der Wirkung der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung auf einem Kontrollkonto erfasst, welches im Falle eines negativen Saldos in angemessener Frist auszugleichen ist. Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ist im Haushaltsgesetz zu regeln.[165] Die Obergrenze für die Veranschlagung der konjunkturellen Kreditaufnahme wird durch die ex ante Konjunkturkomponente festgelegt. Im Entwurf bzw. im verabschiedeten Haushaltsplan ist die planerische Einhaltung der Schuldenbremse unter Maßgabe der zulässigen ex ante Konjunkturkomponente nachzuweisen (Nr. 1 AV § 1 BerlSchuldenbremseG).

Mit dem am 23. Juni 2022 beschlossenen HG 22/23 wurde eine ex ante Konjunkturkomponente von -410,5 Mio. € für das Haushaltsjahr 2022 festgelegt. In dieser Höhe wäre eine konjunkturelle Kreditaufnahme planerisch zulässig.

Im Haushaltsplan wurde konjunkturell bedingt und für finanzielle Transaktionen zusammen eine Nettokreditaufnahme von 1.088,9 Mio. € veranschlagt (Kapitel 2990 Titel 32500). Finanzielle Transaktionen wurden für das Jahr 2022 per Saldo mit -660,9 Mio. € etatisiert. Zusammen mit der ex ante Konjunkturkomponente von -410,5 Mio. € wäre demnach im Plan eine maximale Nettokreditaufnahme von

[165] § 4 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG

1.071,4 Mio. € zulässig gewesen. Die veranschlagten 1.088,9 Mio. € lagen somit um 17,5 Mio. € über der Obergrenze. Die Ursache liegt in der fehlerhaften Berücksichtigung finanzieller Transaktionen (vgl. T 48). Auch nach den Änderungen aufgrund des NHG 22/23 besteht die Überschreitung der zulässigen Obergrenze in Höhe von 17,5 Mio. € weiter.

zu T 99

Dass es eine Abweichung zwischen der Kreditermächtigung und des durch den Rechnungshof von Berlin bereinigten Saldos der finanziellen Transaktionen gibt, liegt in der Natur der Sache, da der Haushaltsansatz auf der bisherigen Buchungspraxis beruht. Wenn und soweit es – wie unter T 47 ausgeführt – künftig zu einer veränderten Buchungspraxis für durchgeleitete Darlehensmittel kommt, entfiele diese potentielle Quelle einer Abweichung.

Im Übrigen weist der Senat von Berlin darauf hin, dass die finale Höhe der Kreditermächtigungen, auf welche hier Bezug genommen wird, auf Änderungsanträge aus dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin und entsprechende Beschlüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin zurückzuführen sind.

100 Im jährlichen Bericht an den Stabilitätsrat gemäß Art. 109a Abs. 2 GG wird über die Einhaltung der landesgesetzlichen Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres berichtet (Nr. 3 AV § 1 BerlSchuldenbremseG). Der Stabilitätsbericht 2023 enthält die Angaben für das Jahr 2022. Die zulässige konjunkturelle Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres wird durch die ex post Konjunkturkomponente angegeben (§ 5 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG). Der Rechnungshof hat die im Stabilitätsbericht 2023 ausgewiesenen Berechnungen zu den Konjunkturkomponenten rechnerisch nachvollzogen. Aus Ansicht 42 geht hervor, dass die ex post Konjunkturkomponente nach Berechnungen des Rechnungshofs vom Betrag her um 1,65 Mio. € hätte geringer ausfallen müssen. Entsprechend wäre die Buchung auf dem Kontrollkonto anzupassen.

Ansicht 42: Berechnung zu den Konjunkturkomponenten (KK) für das Haushaltsjahr 2022 (t)

Lfd. Nr.	Rechenschritte	SenFin Stabilitätsbericht 2023	RHvB	Differenz: SenFin Stabilitätsbericht ./. RHvB
1	Produktionslücke (Mio. €)	-38.800	-38.800	
2	Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	0,1341	0,1341	
3=1x2	ex ante KK Ländergesamtheit (Mio. €)	-5.302,1	-5.302,1	
4	Quotierungsschlüssel Berlin - Landesebene	0,0602	0,0617	-0,0015
5=3x4	ex ante KK Berlin - Landesebene (Mio. €)	-313,5	-320,9	-7,4
6	Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	0,0574	0,0574	
7=1x6	ex ante KK - Gemeindegesamtheit (Mio. €)	-2.227,1	-2.227,1	
8	Quotierungsschlüssel Berlin - Gemeindeebene	0,0436	0,0435	0,0001
9=7x8	ex ante KK Berlin - Gemeindeebene (Mio. €)	-97,0	-96,9	0,1
10=5+9	**ex ante KK Berlin (Mio. €)**	**-410,5**	**-417,8**	**-7,3**
11	BIP in t-1 geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (t-1) (Mrd. €)	3.570,6	3.570,6	
12	BIP in t geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (t-1) (Mrd. €)	3.797,1	3.797,1	
13=12:11-1	Veränderungsrate des nominalen BIP (prospektiv)	6,34 %	6,34 %	
14	BIP in t-1 geschätzt in t+1 (Mrd. €)	3.617,45	3.617,45	
15	BIP in t geschätzt in t+1 (Mrd. €)	3.876,81	3.876,81	
16=15:14-1	Veränderungsrate des nominalen BIP (retrospektiv)	7,17 %	7,17 %	
17=16-13	Differenz der Veränderungsraten	0,83 %	0,83 %	
18=17x14	Anpassungskomponente (Mio. €)	29.883,9	29.888,08	-4,18
19=18x2x4	Berliner Anteil Anpassungskomponente - Landesebene (Mio. €)	241,25	247,19	-5,94
20=18x6x8	Berliner Anteil Anpassungskomponente - Gemeindeebene (Mio. €)	74,79	74,61	+0,18
21=19+20	Anpassungskomponente Berlin insgesamt (Mio. €)	316,04	321,80	-5,76
22=21+10	**ex post KK Berlin (Mio. €)**	**-94,3**	**-95,95**	**+1,65**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Stabilitätsberichts 2023, eigene Berechnungen

Die Abweichungen bei den Konjunkturkomponenten resultieren wie im Vorjahr aus unterschiedlichen Quotierungsschlüsseln und unterschiedlichen Ergebnissen bei der Anpassungskomponente. Der Rechnungshof legte für seine Quotierungsschlüssel die Statistik über die vierteljährlichen Kassenergebnisse der Kernhaushalte, der Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherung (SFK-3 Statistik) einschließlich Auslaufperiode zugrunde. Die Quotierungsschlüssel im Stabilitätsbericht entsprachen denen, die sich im Rahmen der Überwachung des Stabilitätsrats nach Art. 109a Abs. 2 GG ergeben (vgl. Nr. 15 AV § 5 BerlSchuldenbremseG). Diese sollten mit der SFK-3 Statistik übereinstimmen. Die im

Stabilitätsbericht verwendete Anpassungskomponente ließ sich aus den dort zugrunde gelegten Daten nicht ermitteln. Der Rechnungshof empfiehlt weiterhin, die Datengrundlagen für die Berechnung des Quotierungsschlüssels offenzulegen und Abweichungen zu den Daten der amtlichen Statistik zu erläutern.

Außerdem empfiehlt der Rechnungshof weiterhin, den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres sowie die Buchungen auf dem Kontrollkonto in die Haushaltsrechnung aufzunehmen. Da die ex post Konjunkturkomponente auf Basis der Destatis BIP-Berechnungen vom August des Folgejahres vorgenommen wird und die Haushalts- und Vermögensrechnung gemäß Art. 94 Abs. 1 VvB innerhalb der ersten neun Monate des Folgejahres vorzulegen ist, können diese BIP-Berechnungen nicht fristgerecht in der Haushalts- und Vermögensrechnung berücksichtigt werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher die folgende Vorgehensweise: Die ex post Konjunkturkomponente sollte auf Grundlage der vorläufigen BIP-Ergebnisse vom Frühjahr abschließend berechnet werden. Für die Berichterstattung an den Stabilitätsrat ist jedoch die BIP-Revision vom August anzusetzen. In der Folge würde die ex post Konjunkturkomponente der Haushaltsrechnung nicht mit der im Bericht an den Stabilitätsrat übereinstimmen. Deshalb wäre in der Haushaltsrechnung für das vergangene Jahr zunächst eine vorläufige ex post Konjunkturkomponente auf Basis des vorläufigen BIP auszuweisen. Die endgültige ex post Konjunkturkomponente würde dann in der nachfolgenden Haushaltsrechnung ein Jahr später erscheinen. Somit würden in jeder Haushaltsrechnung mindestens die ex post Konjunkturkomponente des vorletzten und die vorläufige ex post Konjunkturkomponente des vergangenen Jahres ausgewiesen. Entsprechendes würde dann auch für die Buchungen auf dem Kontrollkonto gelten.

zu T 100

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind weitgehend zutreffend.

Der Nachweis der Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse erfolgt entsprechend den Ausführungsvorschriften zum Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (AV BerlSchuldenbremseG) im jährlichen Stabilitätsbericht. Dieser beinhaltet unter anderem eine ausführliche und transparente Herleitung der strukturellen Nettokreditaufnahme sowie der

Anpassungs- und Konjunkturkomponente. Gemäß dem Stabilitätsbericht 2023 betrug die ex post Konjunkturkomponente -94,3 Mio. €.

Die Abweichung bei der zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme gegenüber der Darstellung des Rechnungshofs von Berlin beruht zum einen auf der Verwendung von Quotierungsschlüsseln in unterschiedlicher Höhe. Die Abrechnung des Senats von Berlin entspricht den regulatorischen Vorgaben des BerlSchuldenbremseG und basiert gemäß der AV zu § 5 BerlSchuldenbremseG auf den Quotierungsschlüsseln, die sich im Rahmen der Überwachung des Stabilitätsrats ergeben und vom Sekretariat des Stabilitätsrats den Ländern mitgeteilt werden. Die Quotierungsschlüssel für das Jahr 2022 sind unter anderem in den Finanzplanungen der letzten Jahre sowie den Stabilitätsberichten 2022 und 2023 ausgewiesen.

Ein weiterer Grund für die abweichende Berechnung scheint in der unterschiedlichen Heranziehung von Nachkommastellen bei der Berechnung der Anpassungskomponente zu liegen. Der Senat von Berlin erstellt seine Abrechnung – entsprechend den Festlegungen des Stabilitätsrates – auf Grundlage der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts mit allen verfügbaren Nachkommastellen.

Das vom Rechnungshof von Berlin vorgeschlagene Verfahren zum Ausweis einer vorläufigen ex post Konjunkturkomponente in der Haushaltsrechnung auf Basis der vorläufigen BIP-Ergebnisse im Frühjahr erscheint nicht vorteilhaft zu sein. Zum einen würde die Kommunikation einer weiteren (vorläufigen) Konjunkturkomponente - insbesondere, da sich die Werte teilweise nicht unerheblich voneinander unterscheiden könnten - nicht zu einer Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit führen. Zum anderen erfolgt die Veröffentlichung der Abrechnung der Schuldenbremse durch den Beschluss des Senats vom Berlin zum Stabilitätsbericht (im Regelfall bis spätestens 15. Oktober) zeitnah nach der BIP-Revision des Statistischen Bundesamts.

Der Senat von Berlin verfolgt bei der Abrechnung der Einhaltung der Schuldenbremse ausdrücklich die Ziele der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Berechnungen und Ergebnisse; er sieht sich diesbezüglich im Ländervergleich gut aufgestellt. Dies wurde unter anderem in einer wissenschaftlichen Analyse der

Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder bestätigt (vgl. Wirtschaftsdienst, 2022, 102(10), S. 798).

4.4 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

101 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[166]. Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt bei 40 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2022 bei 26,37 Mrd. €. Bei der Berechnung des Höchstbetrages hat die Verwaltung auch die inneren Darlehen hinzugerechnet. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht[167] gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Demnach wurde der Höchstbetrag eingehalten, es wurden für bestehende ergänzende Vereinbarungen 6,69 Mrd. € in Anspruch genommen. Im Jahr 2022 hat die Verwaltung keine neuen ergänzenden Vereinbarungen abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen war verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen[168]. Im Jahr 2022 hat die Verwaltung keine neuen Währungsswaps abgeschlossen.

In ihrem Derivatbericht weist die Senatsverwaltung für Finanzen neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Der wirtschaftliche Erfolg wird für die verschiedenen Derivatgeschäfte gesondert berechnet. Für den Teil der Derivate, in denen das Land Berlin Festsatzzahler ist (Payer-Swap, rd. 92 % der Gesamtsumme aller Derivate), wird er aus der Gegenüberstellung der Zinsausgaben aus dem variablen Grunddarlehen mit den

166 § 2 Abs. 8 HG 22/23

167 vertrauliches Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. November 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0067 C)

168 § 2 Abs. 1 HG 22/23

Zinsausgaben eines zum Abschlusszeitpunkt des Grundgeschäfts alternativen Festsatzdarlehens (Benchmark-Darlehen) ermittelt. Zudem fließen die bei den Abschlüssen von einzelnen Derivaten vorab empfangenen Abschlussprämien mit in die Bewertung ein.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für das Jahr 2022 einen wirtschaftlichen Verlust von 57,35 Mio. € ermittelt. Dem gegenüber liegt der negative Saldo der tatsächlich eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme (kassenmäßiges Ergebnis) für das Jahr 2022 bei 196,70 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Vereinbarungen hat das Land im Jahr 2022 mit insgesamt sechs von 14 Vertragspartnern getroffen[169]. Die Besicherungsvereinbarungen beinhalten beiderseitige Barsicherheiten in Höhe des Barwerts der künftigen Zinszahlungen aus den zugrunde liegenden Derivatverträgen (vgl. Stellung von Sicherheiten, T 103). Die sich bereits Ende 2021 ankündigende Zinswende hat im Jahr 2022 zu einer weiteren Verminderung des Bestands an gezahlten Sicherheitsleistungen geführt. Sie sanken von 1,91 Mrd. € zum 31. Dezember 2021 auf 0,27 Mrd. € zum 31. Dezember 2022. Die Höhe der Sicherheiten wird wöchentlich bzw. täglich ermittelt. Die im Jahr 2022 für die Sicherheiten zu zahlenden Zinsen betrugen per Saldo 4,3 Mio. €. Ab September 2022 hat das Land durchgängig Zinseinnahmen erzielt.

zu T 101

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

102 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass auch im Haushaltsjahr 2022 keine neuen Derivate hinzugekommen sind.

[169] § 2 Abs. 8 Satz 3 HG 22/23

zu T 102

Die Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin wird zur Kenntnis genommen.

4.5 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

103 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen.[170] Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft lag nach dem HG 22/23 für das Jahr 2022 bei 5,0 Mrd. €. Nach dem NHG 22/23 betrug er 5,2 Mrd. €. Die Ermächtigung ist ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt[171]. Die Ermächtigung ist ebenfalls ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

Kassenverstärkungskredite mussten nicht in Anspruch genommen werden, weil nach der notlagenbedingten Kreditaufnahme am Kreditmarkt nach § 2 BerlSchuldenbremseG im Jahr 2020 noch immer Kassenmittel in großem Umfang zur Verfügung standen und neue Mittel in spürbarem Umfang hinzugekommen sind. Diese Kassenmittel wurden entweder an andere Kreditinstitute ausgeliehen oder verblieben auf einem Konto des Landes bei der Bundesbank („Geldanlagen“). Während der auslaufenden Negativzinsphase hatte das Land zunächst noch Zinsen zu zahlen („Negativzinsen“), im Laufe des Jahres hat es dann Zinsen erhalten. Aus dem Jahr 2021 sind Geldanlagen von 4,9 Mrd. € übertragen worden, aus dem Jahr 2022 waren es rd. 7,2 Mrd. €. Insgesamt und saldiert mit Zinseinnahmen sind Zinsausgaben für Geldanlagen von 6,3 Mio. € angefallen.

---

170 § 2 Abs. 6 HG 22/23

171 § 2 Abs. 6 i. V. m. § 2 Abs. 8 Satz 3 HG 22/23

zu T 103

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

4.6 Erwartung

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

Der Rechnungshof erwartet ebenfalls, dass die Obergrenze der Schuldenbremse bei der Veranschlagung eingehalten wird.

Zusätzlich empfiehlt der Rechnungshof weiterhin, die Datengrundlagen für die Berechnung des Quotierungsschlüssels offenzulegen und Abweichungen zu den Daten der amtlichen Statistik zu erläutern. Außerdem regt er erneut an, den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres sowie die Buchungen auf dem Kontrollkonto in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.

zu T 104

Die geäußerten Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin werden zur Kenntnis genommen.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin

5 Erhebliche Versäumnisse bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Berlin

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist das größte Modernisierungsprojekt der öffentlichen Verwaltung seit Bestehen der Bundesrepublik und steht im Zentrum der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. Die Bundesländer sind dafür verantwortlich, ihre Verwaltungsleistungen elektronisch bereitzustellen. Die nach dem E-Government-Gesetz Berlin für die Koordinierung des IKT-Einsatzes und die Gewährleistung einer geordneten Einführung und Weiterentwicklung von IT-Fachverfahren zuständige IKT-Steuerung kam und kommt ihrer Aufgabe hinsichtlich der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Land Berlin nicht ausreichend nach. Zudem wurden Leistungszusagen für föderale Projekte, für die das Land die Federführung übernommen hat, nicht eingehalten. Dabei wurde insbesondere versäumt, die technischen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen zu ermitteln, mögliche Risiken zu identifizieren und den zeitlichen Aufwand und die erforderlichen personellen Kapazitäten als Grundlage für eine realistische Planung abzuschätzen. Für diese Projekte wurden in den Jahren 2021 und 2022 vom Bund ca. 7 Mio. € bereitgestellt, von denen der Bund 1,3 Mio. € und das Land Berlin 2,8 Mio. € verausgabt haben.

5.1 Einleitung

105 Das **Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen** (Onlinezugangsgesetz - OZG) aus dem Jahr 2017 verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bis Ende 2022 auch „elektronisch“ anzubieten. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) soll die Umsetzung des OZG steuern und koordinieren. Über 6.000 Verwaltungsleistungen wurden thematisch in 575 OZG-Leistungsbündeln (sogenannte OZG-Leistungen) zusammengefasst. Dazu richtete das BMI

zwei Programme ein: das **Digitalisierungsprogramm Bund** für die Verwaltungsleistungen des Bundes und das **Digitalisierungsprogramm Föderal** für die Verwaltungsleistungen, deren Regelungskompetenz auf Bundesebene oder Landesebene und deren Vollzugskompetenz auf Landesebene oder kommunaler Ebene liegen. Im Digitalisierungsprogramm Föderal sahen Bund und Länder in der Wiederverwendung zentraler IT-Lösungen den Vorteil, unterschiedliche Lösungen mit denselben Funktionen zu vermeiden. Diese sogenannten Einer-für-Alle-Dienste (EfA-Dienste) sollten von einem Bundesland entwickelt und betrieben und von anderen Ländern nachgenutzt werden können.

Die Umsetzung findet größtenteils in **14 Themenfeldern** statt, für die jeweils ein Bundesland und ein zuständiges Bundesressort die Federführung haben. Das Land Berlin hat gemeinsam mit dem BMI die Federführung für das **Themenfeld „Querschnittsleistungen“** übernommen.

Nachdem sich abzeichnete, dass die Umsetzung des OZG bis Ende 2022 nicht vollständig erreicht werden konnte, beschloss der IT-Planungsrat auf einer Sondersitzung am 2. Mai 2022 den sogenannten **OZG-Booster**. Insgesamt wurden 35 EfA-Dienste priorisiert, die bis zum Ende des Jahres 2022 flächendeckend zur Verfügung stehen sollten.

Obwohl auch dieses Ziel verfehlt wurde, steht nach der **Kooperationsvereinbarung zur Verbesserung der Nachnutzung kommunaler EfA-Fokusleistungen** vom 4. Juli 2023[172] die Umsetzung des OZG weiterhin im Zentrum der „digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung“.

Um die flächendeckende, bundesweite Digitalisierung möglichst effizient zu gestalten, ist das **EfA-Vorgehen** von wesentlicher Bedeutung. Ziel ist es, Alleingänge und aufwendige Neu- und Individualentwicklungen von Software zu vermeiden. Stattdessen sollen Länder und Kommunen zusammenarbeiten und die Arbeit untereinander aufteilen. Damit soll erreicht werden, dass nicht jedes digitale Verwaltungsangebot aufwendig neu entwickelt wird, sondern die Verwaltungsleistungen und Prozesse so digitalisiert werden, dass sie von anderen nachgenutzt

[172] vgl. Beschluss des IT-Planungsrats 2023/20 „Kommunalpakt“ zur „Kooperationsvereinbarung zur Verbesserung der Nachnutzung kommunaler EfA-Fokusleistungen zwischen den Mitgliedern des IT-Planungsrats […] und den Kommunalen Spitzenverbänden […]“ vom 4. Juli 2023

werden können. Zudem lassen sich durch einen zentralisierten Betrieb wirtschaftliche Vorteile erzielen.

Vor der Herausforderung, EfA-Dienste selber zu entwickeln und die Nachnutzung und Anbindung bereitgestellter EfA-Dienste zu koordinieren und durch leistungsfähige Strukturen attraktiv zu machen, steht auch die Berliner Verwaltung. **Die Anzahl der vom Land Berlin angebotenen Online-Dienstleistungen im Sinne des OZG ist in den vergangenen zehn Jahren von fünf**[173] **auf über 250**[174] **gestiegen**. Hierzu gehören allerdings auch verlinkte Dienstleistungen zu Bundesbehörden. Zwar werden im Online-Service-Portal des Landes Berlin insgesamt 1.052 Dienstleistungen angeboten (Stand: 26. Januar 2024). Neben den vorgenannten Online-Dienstleistungen handelt es sich dabei aber im Wesentlichen um allgemeine Online-Informationen, Terminvereinbarungsmöglichkeiten und herunterladbare PDF-Formulare zu den Leistungen der Bürgerämter. Trotzdem **nutzte** die Berliner Verwaltung bis Ende Februar 2024 lediglich **17 EfA-Dienste nach**.[175] Von ihr wurde zudem **nur ein EfA-Dienst entwickelt**, der zur Nachnutzung angeboten werden soll (Digitale Meldebescheinigung, T 116).

106 Zudem besteht das Risiko, dass sich in Berlin ein herstellergebundener und heterogener IT-Einsatz verfestigt (z. B. IKT-Basisdienst Digitaler Antrag, T 129 ff.). Für den Erfolg der Umsetzung des OZG im Land Berlin ist es wichtig, die für eine realistische zeitliche und fachliche Planung sowie eine erfolgreiche Umsetzung erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Da die Umsetzung des OZG zudem direkten Einfluss auf die Verwaltungsdigitalisierung hat, hat der Rechnungshof beim Regierenden Bürgermeister – Senatskanzlei die Koordinierung der OZG-Umsetzung im Land Berlin, den Sachstand des dem Land Berlin im Rahmen des Digitalisierungsprogramms Föderal übertragenen Themenfelds „Querschnittsleistungen“ sowie den allgemeinen Umsetzungsstand geprüft.

---

173 Familienpass (Verkauf), Melderegisterauskunft für Einzelabfrager, Auskunft Bundeszentralregister, Gewerberegisterauszug – elektronische Auskunft, Sterbeurkunde; vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 21. August 2014 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/14340)

174 vgl. Schreiben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei vom 1. Oktober 2023 an den Ausschuss für Digitalisierung und Datenschutz (Vorgangs-Nr. 19/0051-01), S. 136

175 Stand der EfA-Nachnutzung Bundesländer – Monitoring Digitalisierungsprogramm Föderal – Stand: 1. März 2024, https://www.it-planungsrat.de/beschluss/information-2024-03-al (Abruf am 10. Juni 2024)

107 Ziel der Prüfung war es, einen umfassenden Überblick über den derzeitigen Stand der OZG-Umsetzung in der Berliner Verwaltung zu gewinnen, insbesondere

- zu den Berliner **Umsetzungsprojekten** des Themenfelds „Querschnittsleistungen“,
- zur Steuerung, Koordination und dem Monitoring der OZG-Umsetzung sowie zur Nachnutzung von EfA-Diensten.

zu T 105 bis 107

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

5.2 Normative Grundlagen

108 In der Berliner Verwaltung ist der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) nach den Vorschriften des Abschnitts 3 – IKT-Steuerung – des **E-Government-Gesetzes Berlin** (EGovG Bln)[176] zu steuern. Nach § 20 Abs. 2 EGovG Bln hat die IKT-Steuerung die Aufgabe, u. a. durch Koordination und Festsetzen von verbindlichen Grundsätzen, Standards und Regelungen die Leistungsfähigkeit und Sicherheit der IKT, die Wirtschaftlichkeit des IKT-Einsatzes sowie die geordnete Einführung und Weiterentwicklung von IT-Fachverfahren zu gewährleisten. Im Jahr 2023 ist die fachliche Zuständigkeit der IKT-Steuerung von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport zum Regierenden Bürgermeister – Senatskanzlei übergegangen.

Nach § 21 EGovG Bln leitet die IKT-Staatssekretärin die Organisationseinheit mit den Aufgaben der IKT-Steuerung. Sie ist damit u. a. für die Förderung, Weiterentwicklung und flächendeckende Einführung von E-Government und IKT sowie für die Bewirtschaftung der verfahrens- und verbrauchsunabhängigen zentralen IKT-Haushaltsmittel zuständig.

109 Am 18. August 2017 trat das OZG in Kraft. Damit wurden Bund und Länder verpflichtet, bis Ende des Jahres 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch online über

[176] Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin - EGovG Bln) vom 30. Mai 2016 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2021 (GVBl. S. 1122)

Verwaltungsportale anzubieten. „Verwaltungsleistungen“ im Sinne des OZG sind die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und die Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze. In Ergänzung wurde das Onlinezugangsgesetz Berlin vom 4. März 2020 für den Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen der Berliner Verwaltung erlassen. Danach hat die für Grundsatzangelegenheiten der IKT zuständige Senatsverwaltung IKT-Basisdienste, wie z. B. den Digitalen Antrag (vgl. T 129 ff.), zur Verfügung zu stellen.

zu T 108 bis 109

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

5.3 Berliner Umsetzungsprojekte im Rahmen des Themenfelds „Querschnittsleistungen“

110 Anfang des Jahres 2021 schlossen der Bund und die Länder das **„Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“**. Im Juni 2021 folgte zwischen dem Land Berlin und dem Bund – vertreten durch das BMI – eine **Einzelvereinbarung**, mit der Berlin neben dem BMI die Federführung **für das Themenfeld „Querschnittsleistungen“** übernahm. Damit ist Berlin auch für Aufgaben wie die Themenfeldverantwortlichkeit und die Umsetzungskoordination zuständig.

111 Bei den vom Land Berlin zugesagten Leistungen des Themenfelds **„Querschnittsleistungen“** handelt es sich um Leistungen, die häufig als Nachweise in anderen Antragsprozessen benötigt werden. Das Themenfeld umfasst insgesamt **64 Verwaltungsleistungen**, die im Rahmen von Umsetzungsprojekten realisiert werden sollen. Drei dieser Umsetzungsprojekte hat der Rechnungshof geprüft. Von den Umsetzungsprojekten wurde bis zum Zeitpunkt der Prüfung nur die Digitale Meldebescheinigung (vgl. T 116) umgesetzt.

zu T 110 bis 111

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

5.3.1 Umsetzungsprojekt Basiskomponente Nachweisabruf

112 Mit der Entwicklung der Basiskomponente Nachweisabruf (BKN) sollte die **Grundlage für das „Once-Only-Prinzip“** geschaffen werden, wonach Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen ihre Daten und Nachweise nur ein einziges Mal einreichen müssen. Die BKN sollte verschiedene Fach- und Antragsverfahren mit verschiedenen Registern[177] verbinden.

Die IKT-Steuerung erstellte dazu einen **Projektauftrag Teilprojekt Konzeption und Referenzimplementierungen BKN** (Finale Version vom 30. Juni 2021). Im Rahmen der Umsetzung der Einzelvereinbarung stellte die IKT-Steuerung Projektanträge für den Bereich BKN[178] mit einem Umfang von 45.267.361 €.

113 Nach den dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen haben Vertreter des BMI das Land Berlin bereits am 17. Februar 2022 in der Sitzung des Lenkungskreises für das Themenfeld „Querschnittsleistungen“ auf vier Projektrisiken hingewiesen, die auf eine ungenügende Rollenbesetzung der OZG-Umsetzung im Land Berlin zurückzuführen seien. Statt der erforderlichen 15 in Vollzeit beschäftigten Dienstkräfte waren lediglich zwei abgestellt, die zudem umfangreiche Linienaufgaben wahrnehmen mussten. Das BMI kritisierte, dass der fachliche Austausch der betreffenden Bundes- und Landesressorts nicht in ausreichendem Maße stattfände. Da die fehlende Rollenbesetzung die Einrichtung der wesentlichen Projektinstanzen unmöglich mache, seien inzwischen in allen Umsetzungsprojekten

---

177 In der öffentlichen Verwaltung werden Informationen, die für das Erbringen einer Verwaltungsleistung erforderlich sind, in „Registern“ gespeichert. Insgesamt verfügt die deutsche Registerlandschaft über mehr als 375 Registertypen auf verschiedenen Verwaltungsebenen. Standesämter führen z. B. Personenstandsregister, in denen Geburten und Sterbefälle, Eheschließungen und Lebenspartnerschaften eingetragen werden. Örtlich zuständige Amtsgerichte führen Handelsregister. Und das Bundeskartellamt führt ein Wettbewerbsregister.

178 je einen Projektauftrag zu folgenden Registern: Genossenschaftsregister, Geburtsurkunde und -bescheinigung, Handelsregister, Vereinsregister, Schuldnerverzeichnis, Gewerbezentralregister, Führungszeugnis, Meldebescheinigung und -registerauskunft

des Landes Berlin zahlreiche Steuerungsindikatoren nicht erfüllt. Aufgrund der Personalsituation könnten Maßnahmen nicht vorbereitet und eingesteuert werden, sodass erhebliche Projektrisiken für die BKN bestünden. Das BMI sah das Erreichen der nächsten Meilensteine für alle acht der vom Land Berlin geplanten Umsetzungsprojekte als gefährdet an. Zudem existierte für 50 Verwaltungsleistungen noch keine Umsetzungsplanung.

114 Ab August 2022 wurden diverse Workshops mit Vertretern des ebenfalls im Umsetzungsprojekt tätigen externen Dienstleisters, dem BMI und dem Land Berlin zur Projektjustierung durchgeführt. Thematische Schwerpunkte waren das Rollenverständnis im Umsetzungsprojekt BKN und die fachinhaltliche Zielvision sowie entsprechende Impulse zu deren Ausrichtung.

Im zuletzt stattgefundenen Workshop vom 5. April 2023 haben auf Arbeitsebene die Beteiligten von BMI und Berlin vereinbart, dass das Umsetzungsprojekt BKN in die Projektleitung des BMI übergeht, aus dem Themenfeld „Querschnittsleistungen“ herausgelöst und das Projekt in dem föderalen Digitalisierungsprogramm beendet sowie rückabgewickelt wird.

Die IKT-Steuerung hat diese Entscheidung mit organisatorischen, rechtlichen und technischen Argumenten begründet. Unter anderem böte die Steuerungsstruktur auf der Bundesebene Synergiepotenziale mit den weiteren Bedarfsträgern der BKN (Registermodernisierung, IT-Fachverfahren, Antragsassistenten). Auch die entsprechende rechtliche Anpassung sämtlicher Register anhand fest definierter technischer Datenstandards bedürfe nach Ansicht der IKT-Steuerung der zentralen Steuerung des Bundes. Zudem erfordere die notwendige Bewertung durch Fachexperten der IT-Architektur sowie des FITKO-Architekturboards (Föderale IT-Kooperation[179]) und des Bundesverwaltungsamts als Registermodernisierungsbehörde gemäß gesetzlicher Regelung[180] eine Beteiligung in Federführung durch den Bund.

---

179 Die FITKO ist eine eigenständige Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft aller Länder und des Bundes mit Sitz in Frankfurt am Main. Rechtliche Grundlage hierfür ist der erste IT-Änderungsstaatsvertrag aus dem Jahr 2019.

180 gemäß § 3 Abs. 1 Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung, verkündet als Art. 1 des Registermodernisierungsgesetzes vom 28. März 2021

Abschließend erklärten das Land Berlin und das BMI gleichwohl, dass die Mittel des föderalen Digitalisierungsprogramms bis Ende 2022 sachgerecht und zweckgebunden für das Umsetzungsprojekt BKN verausgabt wurden. Vom Bund wurden für die Projekte 7.022.774 € bereitgestellt, von denen 4.175.997 € verausgabt wurden, 1.331.272 € vom Bund und 2.844.725 € von Berlin.

zu T 112 bis 114

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

5.3.2 Umsetzungsprojekt Personalausweis

115 Zu dem von Berlin übernommenen Themenfeld „Querschnittsleistungen“ gehörte auch das Umsetzungsprojekt Personalausweis. Dabei handelt es sich um eine von 16 sogenannten **Fokusleistungen**[181], die als EfA-Lösungen entwickelt und flächendeckend zügig in den Ländern bzw. Kommunen ausgerollt werden sollen, um so deren Nachnutzung sicherzustellen. Fokusleistungen sind Verwaltungsleistungen, die besonders häufig nachgefragt werden.

Weil die dieser Verwaltungsleistung zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen auf Ebene des Bundes erlassen werden, kamen das Land Berlin und das BMI überein, die fachliche Zuständigkeit für die Entwicklung der Fokusleistung auf das BMI zu übertragen.[182] Berlin sollte anschließend die Erprobung der Online-Dienstleistung übernehmen. Die IKT-Steuerung hat im Jahr 2023 die Nachnutzung, die Pilotierung und den Betrieb der Leistungen rund um den Personalausweis geprüft. Dazu gehören u. a. die Verlustmeldung oder die Befreiung von der Ausweispflicht. Dabei kam die IKT-Steuerung zu dem Ergebnis, dass die EfA-Lösung im Land Berlin nicht befürwortet werden kann. Begründet wurde dies damit, dass das Land Berlin bereits

181 vgl. Information des IT-Planungsrats 2023/04-AL, S. 10, https://www.it-planungsrat.de/beschluss/information-2023-04-al (Abruf am 10. Juni 2024)

182 vgl. Antwort des Regierenden Bürgermeistes - Senatskanzlei vom 9. Juni 2023 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/15656), zu Frage 1

über ein eigenes IT-Fachverfahren zu den Verwaltungsleistungen verfüge und die notwendigen Projektarbeiten für das Land Berlin daher nicht wirtschaftlich seien.[183]

Im Jahr 2023 wurde mit der Freien und Hansestadt Hamburg ein Pilot-Land für das Umsetzungsprojekt gefunden. In Abstimmung mit dem BMI hat Hamburg ab dem 1. Januar 2024 auch die Umsetzungsverantwortung für das Umsetzungsprojekt übernommen.

zu T 115

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

5.3.3 Umsetzungsprojekt Digitale Meldebescheinigung

116 Das Projekt zur Umsetzung der Verwaltungsleistung „Meldebescheinigung digital beantragen“ (Zustellvariante „PDF-Dokument“ und „Papierdokument“ – ProDigMeldB) wurde von Berlin im November 2021 begonnen und Ende des Jahres 2023 abgeschlossen. An der als **EfA-Dienst** ausgestalteten Verwaltungsleistung haben bisher insgesamt sechs Bundesländer Interesse geäußert. Bis zum Ende der Prüfung stand das Verfahren anderen Ländern noch nicht zur Nachnutzung zur Verfügung. Der im Rahmen der Umsetzung der Einzelvereinbarung genehmigte Projektantrag hatte einen Finanzierungsumfang von 6.036.434 €. Davon waren 1.489.120 € für das Umsetzungsprojekt ProDigMeldB vorgesehen. Bis zum Haushaltsjahr 2023 wurden 870.891 € (Bund 677.268 €, Berlin 193.623 €) verausgabt.

zu T 116

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

[183] vgl. Drs 19/15656, a. a. O.

5.3.4 Bewertung der geprüften Umsetzungsprojekte

117 Die mit dem Themenfeld „Querschnittsleistungen“ verfolgten Ziele wurden bisher weitgehend nicht erreicht. Von dem im Juni 2021 vom Land Berlin übernommenen Themenfeld wurde bis zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich eine Verwaltungsleistung vom Land Berlin, die Digitale Meldebescheinigung, umgesetzt.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs, hat es die IKT-Steuerung vor der Übernahme des Themenfelds versäumt, die Erfolgsaussichten umfassend zu prüfen. Insbesondere wurde nicht geprüft, ob die notwendigen fachlichen Kompetenzen vorhanden sind, um die Aufgabe erfolgreich zu bewältigen. Ebenso wurden die erforderlichen personellen Kapazitäten nicht ermittelt, was dazu führte, dass Umsetzungsprojekte nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten und für den überwiegenden Teil der Verwaltungsleistungen nicht einmal eine Umsetzungsplanung vorlag. Durch diese Versäumnisse ist die IKT-Steuerung erhebliche Risiken in der Projektumsetzung eingegangen, die letztendlich mit dazu geführt haben, dass die Ziele nicht erreicht wurden. Die Übertragung des Umsetzungsprojekts BKN an das BMI wurde mit organisatorischen Synergiepotenzialen auf Bundesebene, der „besseren“ zentralen Bündelung von Betriebsmodellen und der notwendigen zentralen Steuerung begründet. Auch hierbei handelt es sich jedoch nicht um Erkenntnisse, die erst im Laufe des Projekts gewonnen werden konnten, diese Aspekte hätten ebenfalls schon bei der Planung des Themenfelds berücksichtigt werden müssen.

zu T 117

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

118 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die IKT-Steuerung mit der Übernahme des Themenfelds Aufgaben übernommen hat und Verpflichtungen eingegangen ist, die sie später nicht hinreichend erfüllen konnte. Er verkennt nicht die Besonderheiten eines föderalen Projekts. Gerade aber die damit verbundene arbeitsteilige Umsetzung macht es erforderlich, dass vor der Zusage von Leistungen deren Machbarkeit insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO geprüft werden muss. Zeitverzögerungen aufgrund

ungenügender Planung können gerade in einem föderalen Vorhaben, wie der Umsetzung des OZG, schwerwiegende Auswirkungen auf die einzelnen Umsetzungsprojekte und damit auf den gesamten Projektverlauf haben.

Der Rechnungshof hält es deswegen für einen schwerwiegenden Mangel, dass es die IKT-Steuerung versäumt hat, beispielsweise im Rahmen einer Voruntersuchung,

- den Auftrag so weit wie möglich zu konkretisieren,
- technische, organisatorische und rechtliche Anforderungen zu ermitteln, mögliche Risiken zu identifizieren und
- den zeitlichen Aufwand sowie die erforderlichen personellen Kapazitäten als Grundlage für eine realistische Planung abzuschätzen.

zu T 118

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen teilweise zu; sie sind jedoch im Lichte der Entwicklungen des Themenfeldes zu bewerten.

Der Aufbau dieser Ressourcen ist insoweit erfolgt, als dass das bestehende Personal neben seinen Linienaufgaben die jeweils drängendsten Aufgaben, die sich aus dem Abschluss der Einzelvereinbarung ergeben haben, bearbeitet hat. Eine Zuordnung der gemäß einer Handreichung des Bundes erforderlichen Rollen zum bestehenden Personal ist gleichwohl nur teilweise erfolgt; erforderliche Arbeitsstrukturen wurden großenteils nicht eingerichtet. Jedoch hat die hohe Komplexität des Themenfeldes mit seinen thematischen Verschränkungen sowie die Unklarheiten hinsichtlich der Konzeption und Ausgestaltung des Umsetzungsprojektes „Basiskomponente Nachweisabruf“ dazu geführt, dass eine personelle Verstärkung nur bedingt erfolgen konnte. Gleichwohl nimmt die IKT-Steuerung diese Erfahrungen als Grundlage für eine intensivere Vorplanung zukünftiger IKT-Projekte und hat neben organisatorischen Maßnahmen eine Ressourcenplanung in die abteilungsinternen Steuerungsinstrumente aufgenommen.

5.4 OZG-Koordination im Land Berlin

119 Der seit Oktober 2019 vorliegende Leitfaden[184] zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats sieht u. a. vor, dass OZG-Koordinatorinnen und OZG-Koordinatoren die OZG-Umsetzung im eigenen Land koordinieren und als Ansprechstelle des zentralen **OZG-Programmmanagements** des Landes fungieren. Sie sollen insbesondere

- die politische Priorität der Umsetzung des OZG sicherstellen,
- die zu digitalisierenden OZG-Leistungen identifizieren,
- den Anschluss an EfA-Dienste (anderer Länder) durch „Schmieden von Umsetzungsallianzen“ unterstützen,
- Organisationsstrukturen für Betrieb und Weiterentwicklung eigener Leistungen sowie für den Anschluss an EfA-Dienste aufbauen,
- die OZG-Umsetzung im eigenen Land, z. B. durch regelmäßiges Abfragen von Umsetzungsständen in den Fachressorts, „monitoren“ sowie
- die „Themenfeld-Führerschaft“, z. B. durch die Bereitstellung und Aufbereitung von OZG-relevanten Informationen, unterstützen.

Der IT-Planungsrat stellte zudem zum OZG-Programmmanagement fest:[185]

> „Eine weitere wichtige zentrale Komponente des Programmmanagements ist ein umfangreiches, ebenen- und themenübergreifendes Informations- und Wissensmanagement. Auch der Überblick über den Gesamtfortschritt der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen muss für alle Beteiligten über die eigenen Themenfelder und Projekte hinaus transparent und nachvollziehbar sein. Zudem braucht es verschiedene Formate und Vernetzungsmöglichkeiten für einen regelmäßigen Austausch.“

120 Am 31. Oktober 2019 fand auf Einladung der IKT-Steuerung die erste Sitzung und am 24. Januar 2020 die zweite Sitzung einer Arbeitsgruppe OZG statt. Im Rahmen der Sitzungen wurde u. a. ein grobes Koordinierungskonzept zur Operationalisierung des OZG-Umsetzungskataloges für die Aufgaben der neu zu schaffenden Rollen der OZG-Koordination und der OZG-Fachkoordination erarbeitet.

---

184 https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden (Abruf am 1. Februar 2024)

185 Beschluss des IT-Planungsrats 2019/01 zu TOP 03, Anlage 1, S. 8

Das in der Version 1.0a vorliegende **Koordinierungskonzept zur Operationalisierung des OZG-Umsetzungskatalogs** stellt in seiner Zielsetzung fest:

> „Für eine erfolgreiche Umsetzung ist es unumgänglich, dass die bundesweiten Aktivitäten im OZG-Kontext frühzeitig in die Berliner Verwaltung kommuniziert und bei den Projektplanungen in den Politikfeldern koordiniert berücksichtigt werden. Diese Koordinierungsaufgabe kommt der IKT-Steuerung zu.
>
> Das Koordinierungskonzept verfolgt dabei drei Ziele:
>
> 1. Einordnung der OZG-Umsetzung in die E-Government-Aktivitäten des Landes Berlin
> 2. Klare organisatorische OZG-Umsetzungsstruktur in den Senatsverwaltungen auf Strukturen des gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagements etablieren
> 3. Entwicklung von Messinstrumenten zum Fortschritt der landesweiten OZG-Umsetzung und Einbindung in die landesweite IKT-Steuerung“

121 Aufgrund mehrerer **Personalabgänge** in dem „Bereich zur Umsetzung des OZG“ der IKT-Steuerung wurden die Senatsverwaltungen im Verlauf des Jahres 2020 nur noch per weitergeleiteter E-Mails über die föderalen OZG-Entwicklungen informiert. Nachdem im März 2021 eine Stelle besetzt werden konnte, haben angabegemäß wöchentlich telefonische interne Abstimmungen zwischen den Stellen OZG föderal, OZG Land und den Projektgruppen BKN und ProDigMeldB stattgefunden. Anfang des Jahres 2022 stellte die damals zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport in einem Vermerk zur „OZG-Umsetzung: Risiken für die weitere Finanzierung/ Durchführung der vom Land Berlin geplanten OZG-Umsetzungsprojekte aufgrund nicht besetzter Rollen“ fest, dass die unbesetzten Rollen zunehmend zu einer Verlangsamung der OZG-Umsetzung im Land Berlin führen.

Es dauerte bis zum ersten Halbjahr 2022, bis die IKT-Steuerung IT-Arbeitsgruppen der Berliner Verwaltung wieder zu OZG-Themen informierte.

zu T 119 bis 121

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

122 Für allgemeine Informationen zur OZG-Umsetzung im Land Berlin befand sich im Beschäftigtenportal der Berliner Verwaltung eine **Informationsseite** der IKT-Steuerung. **Seit Dezember 2023** ist diese Seite **nicht mehr aufrufbar**. Auch befindet sich auf der Internetseite des BMI zum OZG eine Auflistung der OZG-Koordinatorinnen und Koordinatoren der Länder. Nur das Land **Berlin hat als einziges Bundesland** an dieser Stelle **keine Ansprechperson benannt**.

zu T 122

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen teilweise zu.

Es ist richtig, dass die Informationsseite der IKT-Steuerung zur OZG-Umsetzung im Beschäftigtenportal der Berliner Verwaltung nicht mehr aufrufbar ist. Eine Überarbeitung soll schnellstmöglich erfolgen und ist momentan in Planung.

Nichtzutreffend ist jedoch, dass auf der Internetseite des BMI zum OZG hinsichtlich der Auflistung der OZG-Koordinatorinnen und OZG-Koordinatoren der Länder nur das Land Berlin keine Ansprechperson benennt. Die Länder Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen arbeiten, Stand 11. Dezember 2024, ebenfalls unter Angabe von Organisationseinheiten. Für Berlin ist eine Aktualisierung der Angaben in Arbeit.

123 Obwohl die IKT-Steuerung ein OZG-Koordinierungskonzept erarbeitet hat, ist es ihr bisher nicht gelungen, eine OZG-Koordination im Sinne des Leitfadens zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats im Land Berlin zu etablieren.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat die IKT-Steuerung hinsichtlich der OZG-Umsetzung entgegen ihren Ankündigungen weder politische Prioritäten gesetzt noch hat sie die Senatsverwaltungen bei der Identifizierung der zu digitalisierenden OZG-Leistungen oder bei der Nachnutzung von EfA-Diensten unterstützt. Sie führte zudem weder die Sachstände zur OZG-Umsetzung aus den Senatsverwaltungen und vom Bund zusammen noch leitete sie die Informationen zur OZG-Umsetzung über die von ihr angekündigten, neu zu schaffenden Kommunikationswege weiter. Jede Senatsverwaltung ist hinsichtlich der Informationsgewinnung auf sich gestellt, Synergieeffekte werden nicht genutzt.

Weder im Beschäftigtenportal der Berliner Verwaltung wird über die OZG-Umsetzung im Land Berlin informiert noch wird auf der Internetseite des BMI zum OZG eine Ansprechperson der IKT-Steuerung benannt.

zu T 123

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen teilweise zu, das heißt sie sind bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfung zutreffend.

Nach Abschluss der Prüfung und zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme wurde mit der Identifizierung der zu digitalisierenden OZG-Leistungen in der IKT-Steuerung zur Unterstützung der Senatsverwaltungen begonnen (zum Beispiel Fokusleistungen, Leistungen föderalen Interesses, Unternehmensleistungen). Dasselbe gilt für die Unterstützung bei der Nachnutzung von EfA-Diensten (zum Beispiel Formulierung für einen Vergabevermerk, Unterstützung bei der Überführung der Papierverträge). Die umfassende Zusammenführung von Sachständen zur Umsetzung der Digitalisierungsbestrebungen und somit auch der Umsetzung des OZG in den Senatsverwaltungen und beim Bund ist über das Digitalisierungs-Dashboard des Landes Berlin in Arbeit. Im Anschluss wird die Unterstützung beim Setzen (politischer) Prioritäten in den Themenfeldern der Fachdigitalisierung durch die jeweiligen Fachressorts einfacher möglich sein. Mit den bisherigen Kommunikationswegen werden weiterhin gewonnene Informationen ohne Zeitverzug und mit Unterstützungsangeboten an die Senatsverwaltungen verteilt (zum Beispiel. zu Veranstaltungen, Präsentationen, Beschlüssen et cetera). Zunehmend stellen sich auch Synergieeffekte bei der Informationsgewinnung ein, da die OZG-Landeskoordination für bestimmte Fälle Ansprechpersonen mit Erfahrungswerten im Land Berlin benennen kann (zum Beispiel für umgesetzte EfA-Leistungen, Leistungsbeschreibungen, IKT-Basisdienste). Wie in der Stellungnahme zur T 122 beschrieben, soll die Informationsseite der IKT-Steuerung zur OZG-Umsetzung im Beschäftigtenportal der Berliner Verwaltung schnellstmöglich aktualisiert und verfügbar sein, um die Effekte weiter zu vergrößern.

124 Im Land Berlin fehlen Strukturen, die eine Nachnutzung von EfA-Diensten attraktiv machen. Damit zeichnet sich für die Berliner Verwaltung genau die Entwicklung ab,

vor der in der Kooperationsvereinbarung zur Verbesserung der Nachnutzung kommunaler EfA-Fokusleistungen gewarnt wurde (vgl. T 105). Dort heißt es: „Ohne die Schaffung attraktiver und leicht zu nutzender Angebote, besteht das Risiko, dass Kommunen vermehrt auf eigene Entwicklungen setzen oder nur sehr langsam in die Nachnutzung einsteigen. Im Ergebnis würde somit die heterogene Landschaft an Onlinediensten noch weiter verstetigt.“ Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist zu erwarten, dass die Senatsverwaltungen weiterhin auf eigene Entwicklungen setzen und sich die heterogene Berliner Landschaft an Online-Dienstleistungen weiter verstetigt.

zu T 124

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen teilweise zu.

Im Land Berlin fehlen tatsächlich noch Strukturen, die eine Nachnutzung von EfA-Diensten attraktiver machen. Da im Land Berlin die Fachdigitalisierung aufgrund der Vorgaben des EGovG Berlin sowie aufgrund des Ressortprinzips eigenverantwortlich von den jeweils zuständigen Senatsverwaltungen des Landes Berlin verantwortet werden, kann die IKT-Steuerung nur einen Rahmen für die Nachnutzung von föderal entwickelten digitalen Diensten bieten. Es ist zutreffend, dass auch diese Rahmenbedingungen einer kontinuierlichen Verbesserung bedürfen, etwa durch die Bereitstellung bislang fehlender Vorgaben und der Bereitstellung von Anleitungen und Informationen mit Blick auf die Bestellung der Leistungen auf dem EfA-Marktplatz. Andererseits fehlen auch noch grundlegend aufbereitete Informationen zum generellen Angebot auf dem EfA-Marktplatz sowie zu deren jeweiligem Leistungsumfang und dem aktuellen Entwicklungsstand. Hierbei handelt es sich insgesamt um Informationsdefizite, die schnellstmöglich beseitigt werden sollen und die mit einer proaktiveren Kommunikation, wie in den Stellungnahmen zu den T 122 und 123 beschrieben, angegangen werden.

Ein strukturelles Hindernis liegt weiterhin dort vor, wo zum Beispiel ein EfA-Dienst Leistungen anbietet, welche von mehreren Fachressorts in Anspruch genommen werden wollen (zum Beispiel EfA-Widerspruch, Wirtschafts-Service-Portal.NRW). In solchen Fällen müssen beispielsweise Fragen der fachlichen Zuständigkeit, Finanzierung oder des Supports ressortgenau geklärt werden – denkbar wäre dies

beispielsweise im Digitalkabinett.

Allerdings berücksichtigt der Rechnungshof von Berlin in seinem Bericht nicht ausreichend, dass bereits vor Fertigstellung bestimmter EfA-Leistungen produktive Eigenlösungen im Land Berlin vorhanden waren (zum Beispiel bei Unternehmensanmeldungen und -genehmigungen, Unterhaltsvorschuss, Bauvorbescheid und Baugenehmigung, elektronischer Bestellprozess). Diese Leistungen sind aktuell zum Teil qualitativ besser und/oder günstiger als die angebotenen EfA-Leistungen, weshalb eine Nutzung aus Berliner Sicht wirtschaftlich geboten ist.

Zudem besteht durch die Mitgliedschaft des Landes Berlin in der FITKO und deren Mitgliedschaft bei der govdigital eG sowie der Mitgliedschaft des ITDZ bei der govdigital eG ein leicht nutzbares, attraktives Angebot zur Nachnutzung von EfA-Leistungen über den EfA-Marktplatz per Inhouse-Vergabe durch die jeweils fachlich zuständigen Senatsverwaltungen. Dies spiegelt sich unter anderem dadurch wider, dass in der Berliner Verwaltung bereits EfA-Dienste im Einsatz sind (Stand: 11. Dezember 2024).

5.5 Das Digitalisierungs-Dashboard - ProMaP

125 Nach den Richtlinien der Regierungspolitik[186] sollen Instrumente der gesamtstädtischen Steuerung, wie ein Digitalisierungs-Dashboard, zur Optimierung von Verwaltungsprozessen und ihrer Ergebnisse gestärkt werden.

zu T 125

Die Feststellungen des Rechnungshofs treffen zu.

186 Richtlinien der Regierungspolitik, Vorlage des Regierenden Bürgermeisters vom 16. Mai 2023 an das Abgeordnetenhaus (Drs 19/0980), S. 5; gebilligt vom Abgeordnetenhaus am 25. Mai 2023 (Plenarprotokoll 19/31)

126 Seit Anfang des Jahres 2022 ist dazu das Berliner Digitalisierungs-Dashboard im Einsatz. Es ist eine Web-Applikation, die auf einer Projektmanagement-Plattform (ProMaP) aufsetzt. Auf seiner Sitzung am 26. September 2022 hat der IKT-Lenkungsrat „das Digitalisierungs-Dashboard in ProMaP als IKT-Standard sowie als zentrale, transparente Übersicht und als Steuerungsinstrument für die Digitalisierung im Land Berlin zur Kenntnis“ genommen.

Auf Basis des Verzeichnisses der Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen sollen in dem Digitalisierungs-Dashboard die digitalen Verwaltungsleistungen der Berliner Verwaltung sowie der **Sachfortschritt der OZG- und sonstigen Digitalisierungsprojekte** abgebildet werden.

Die IKT-Steuerung koordiniert die Pflege des Digitalisierungs-Dashboards und wertet es aus. Die Senatsverwaltungen sind für die vierteljährliche Aktualisierung der Daten, insbesondere bezüglich der Umsetzungsstände der Digitalisierungsprojekte, zuständig.

Zum Zeitpunkt der Prüfung umfasste das Digitalisierungs-Dashboard, das neben den Leistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen auch die Leistungen umfasst, die innerhalb der Verwaltung erbracht werden, ca. 14.800 Verwaltungsleistungen. Von diesen Leistungen wurden ca. 300 gepflegt. Als Gründe für den geringen Anteil der gepflegten Verwaltungsleistungen führten Senatsverwaltungen gegenüber dem Rechnungshof u. a. an, dass

- die Pflege der Verwaltungsleistungen sehr aufwendig und die Anzahl der Zugänge begrenzt sei,
- die Bezeichnungen der Verwaltungsleistungen und deren Kennung bei bundesweiten Fortschreibungen geändert würden, ohne dass darüber informiert werde,
- die Datenbank selbst nicht von den Senatsverwaltungen editiert werden kann,
- die Integrität der Daten nicht sichergestellt sei, da Daten verändert wurden, ohne dass die Senatsverwaltungen darüber informiert worden seien,
- die Klärung der fachlichen Zuständigkeit für die Verwaltungsleistungen komplex und noch nicht abgeschlossen sei,
- ein Mehrwert für die Senatsverwaltungen nicht erkennbar sei und
- die IKT-Steuerung bei Bedarf weiterhin die aktuellen Entwicklungsstände bei den Senatsverwaltungen abfrage.

zu T 126

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen nicht vollständig zu.

Der Senat von Berlin teilt die Ansicht des Rechnungshofs von Berlin, dass aufgrund der geringen Pflegeleistungen durch die Ressorts, das Digitalisierungs-Dashboard nur bedingt seine angestrebte Funktionalität erreicht habe. Allerdings kann aufgrund der vorliegenden Darstellung die Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin nicht geteilt werden, dass das Digitalisierungs-Dashboard kein für alle Fachressorts nutzbares Monitoring-Tool sei. Auch können aus Sicht der IKT-Steuerung die vom Rechnungshof von Berlin im Sachverhalt angeführten Mängel die geringe Pflegeleistung durch die Ressorts nicht erklären. Vielmehr erscheinen aus Sicht der IKT-Steuerung die unzureichenden organisationalen Strukturen in den Ressorts ursächlich für die fehlende Pflege des Digitalisierungs-Dashboards in den Ressorts zu sein (vgl. T 143).

127 Das seit Anfang des Jahres 2022 im Land Berlin im Einsatz befindliche Digitalisierungs-Dashboard ist insbesondere auch aufgrund der Diskrepanz zwischen den erfassten und der geringen Anzahl gepflegter Verwaltungsleistungen nur bedingt als **Steuerungsinstrument** für die Vorhaben der Verwaltungsdigitalisierung und zur Informationsgewinnung zum OZG-Umsetzungsstand in Berlin geeignet. Zudem enthält es keine Angaben, inwieweit eine durchgängige Digitalisierung einer Verwaltungsleistung auch in den innerbehördlichen Prozessen umgesetzt oder geplant ist.

Dies führt dazu, dass Verantwortliche den aktuellen Status der Verwaltungsdigitalisierung nicht richtig nachvollziehen können, was die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Fortschritte und Herausforderungen beeinträchtigt und fundierte Entscheidungen erschwert. Ein schlecht gepflegtes Digitalisierungs-Dashboard kann damit auch die Fortführung der Verwaltungsdigitalisierung erheblich beeinträchtigen.

zu T 127

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen teilweise zu.

Das Digitalisierungs-Dashboard kann prinzipiell als Steuerungsinstrument genutzt werden. Bisher mangelt es jedoch noch an einer ausreichenden Nutzung und Pflege des Digitalisierungs-Dashboards, weshalb die Datenqualität derzeit noch nicht auf einem befriedigenden Stand ist.

128 Um die Akzeptanz des Digitalisierungs-Dashboards und die Aussagekraft der mit dem Digitalisierungs-Dashboard erstellten Berichte zu erhöhen, hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass die IKT-Steuerung grundsätzlich überdenkt, wie eine Pflege der insgesamt 14.800 Leistungen sichergestellt werden kann, den festgestellten Mängeln nachgeht sowie mögliche Schwachstellen ermittelt und ggf. beseitigt.

zu T 128

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

5.6 Basisdienst Digitaler Antrag

129 Nach § 10 Abs. 2 EGovG Bln soll der Zugang zu elektronisch abwickelbaren Verwaltungsverfahren unter Nutzung hierzu von der IKT-Steuerung zentral bereitgestellter IKT-Basisdienste erfolgen. Das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) stellt im Auftrag der IKT-Steuerung allen Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung den **IKT-Basisdienst** Digitaler Antrag (BDA) zur Verfügung und betreibt die dafür notwendige Infrastruktur. Realisiert wurde der BDA im Wesentlichen mit der Software eines externen Unternehmens.

Der BDA deckt u. a. folgende wesentliche Funktionalitäten ab:

- Übermittlung ggf. benötigter Anlagen in digitaler Form
- Zahlung der anfallenden Gebühren (über den IKT-Basisdienst E-Payment)
- Übermittlung der bereits auf Vollständigkeit überprüften Antragsunterlagen an die zuständige Stelle zur Bearbeitung

- zwischenzeitliche Übermittlung von Statusinformationen zum Fortschritt der Bearbeitung des Vorgangs an den Antragsteller

Seit Inbetriebnahme des BDA im März 2020 wurden bis zum Prüfungszeitpunkt rd. **79 Antragsverfahren** realisiert, in denen rd. **560.000 Anträge** eingereicht wurden. Es waren 15 IT-Fachverfahren angebunden. Die Finanzierung erfolgt zentral aus dem Einzelplan 25.

Im Jahr 2023 betrugen die jährlichen Kosten für Lizenzen, Pflege- und Unterstützungsdienstleistungen an das externe Unternehmen 157.000 €. Zum 1. September 2023 schloss die IKT-Steuerung für den BDA einen neuen **Betriebsvertrag mit dem ITDZ**, dessen Laufzeit am 31. August 2028 endet. Der Vertrag umfasst die Bereitstellung und den Betrieb der Infrastruktur sowie den Anwendungs- und Datenbankbetrieb und hatte ein finanzielles Volumen von 1.210.900 € pro Jahr mit einer erwarteten jährlichen Kostensteigerung von 3 %.

Am 3. November 2023 wurde zudem mit dem ITDZ ein neuer Vertrag über die projektorganisatorische Umsetzung von Antragsassistenten (**Leistungen der Fertigungsstraße**) für das Jahr 2024 in Höhe von 2.857.000 € (Obergrenze, die Abrechnung erfolgt monatlich nach Aufwand) geschlossen.

zu T 129

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

130 Im Rahmen der Umsetzung des OZG haben die Länder Baden-Württemberg und Sachsen die Prozessplattform „OZG-HUB“ entwickelt und bieten sie seit September 2023 als EfA-Dienst zur Nachnutzung an. Der OZG-HUB bietet eine vergleichbare Funktionalität wie der BDA. Er basiert jedoch im Gegensatz zum BDA auf Open-Source-Software. Diese kann entwickelt, angepasst und verbreitet werden, ohne dass Lizenzgebühren anfallen. Zudem beinhaltet der OZG-HUB eine FIT-Connect-Schnittstelle, die von der FITKO betrieben und allen Verwaltungen kostenfrei zur Nutzung angeboten wird. Die Schnittstelle unterstützt die Weiterleitung von Anträgen und erleichtert die Anbindung der IT-Fachverfahren und die Nachnutzung bereits vorhandener EfA-Dienste.

zu T 130

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen nicht zu.

Bevor keine detaillierte Analyse zur Leistungsfähigkeit des OZG-HUB erfolgt ist, kann seitens der IKT-Steuerung keine Aussage darüber getroffen werden, ob der OZG-HUB tatsächlich eine vergleichbare Funktionalität wie der BDA für das Land Berlin anbietet.

131 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung außerdem festgestellt, dass das Angebot des BDA von den Senatsverwaltungen zwar als gute Unterstützungsleistung bei der Umsetzung der ihnen obliegenden Digitalisierungsaufgaben wahrgenommen wird, dennoch wird der IKT-Basisdienst in den Fachverwaltungen nicht überall, wo es möglich wäre, eingesetzt. Als einen Grund hierfür hat er die Kosten für IT-Fachverfahrensanbindungen identifiziert, die nicht zentral finanziert werden, sondern von der jeweils zuständigen Senatsverwaltung zu tragen sind. Dies entspricht zwar der im § 20 Abs. 3 EGovG Bln festgelegten Zuständigkeitsverteilung, kann aber, wie z. B. im Meldewesen, dazu führen, dass der BDA für Online-Dienstleistungen nicht genutzt wird. Ein vergleichbares Problem besteht derzeit beispielsweise auch beim IKT-Basisdienst Digitale Akte.[187]

zu T 131

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen nicht zu.

Der IKT-Steuerung liegen keine dokumentierten Fälle vor, bei denen die Realisierung eines digitalen Antragsassistenten allein daran gescheitert sein soll, dass die Finanzierung der Kosten des Fachverfahrensherstellers für die Anbindung an die virtuelle Poststelle (VPS) nicht durch den Basisdienst Digitaler Antrag abgedeckt ist, sondern durch die fachverfahrensverantwortliche Behörde zu tragen ist. Das aufgeführte Beispiel zum Meldewesen trifft für den BDA nicht zu.

[187] vgl. Inhaltsprotokoll des Ausschusses für Digitalisierung und Datenschutz des Abgeordnetenhauses vom 18. März 2024 (19/34), TOP 4 „Rebrush der E-Akte – aktueller Sachstand und Ausblick“

132 Der BDA unterstützt derzeit die Digitalisierungsbestrebungen der Berliner Verwaltung noch weitgehend sachgerecht. Zwischenzeitlich wird aber mit dem OZG-HUB ein EfA-Dienst angeboten, der den Vorgaben des IT-Planungsrats entspricht und durch eine verbesserte IT-Fachverfahrensanbindung und Vermeidung von Lizenzgebühren funktionale sowie wirtschaftliche Vorteile bietet. Mit dem Abschluss der neuen Betriebsverträge ist die IKT-Steuerung erhebliche finanzielle Verpflichtungen eingegangen, ohne vorher zu prüfen, ob der OZG-HUB nicht eine geeignete und wirtschaftlichere Alternative ist. Eine solche Prüfung hätte im Hinblick auf § 7 LHO erfolgen müssen, um sicherzustellen, dass die gewählte Lösung tatsächlich die wirtschaftlichste Option ist.

zu T 132

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen teilweise zu.

Zur Leistungsfähigkeit des OZG-HUB kann seitens der IKT-Steuerung keine Aussage darüber getroffen werden, ob der OZG-HUB tatsächlich eine vergleichbare Funktionalität wie der BDA für das Land Berlin anbietet.

Eine detaillierte Analyse zur Leistungsfähigkeit des OZG-HUB, FIT-Connect oder anderen vergleichbaren Produkten hat vor Abschluss des Rahmenvertrages mit dem ITDZ nicht stattgefunden. Aus Sicht des Senats von Berlin war die Vergabe der Verträge für den BDA zum damaligen Zeitpunkt alternativlos.

5.7 Digitalstrategie

133 Im Jahr 2018 hatte die damals zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport in einem „Handlungsprogramm Digitalisierung“ die strategischen Handlungsfelder einer Digitalisierung gebündelt. Das Programm war jedoch auf den Zeitrahmen der 18. Legislaturperiode beschränkt. Am 12. September 2023 hat der Senat die Strategie „**Gemeinsam Digital:Berlin**“ (GD:B) als sogenannte **Dachstrategie** aller Digitalisierungsthemen der Berliner Verwaltung verabschiedet, **die in ihren Handlungsfeldern auf unterschiedliche Fachstrategien des Landes Berlin** für die

konkrete Umsetzung mit Projekten **verweist und weiterentwickelt werden soll**.[188] Als einzige Fachstrategie lag zum Zeitpunkt der Prüfung nur die Open-Data-Strategie des Landes Berlin[189] vor.

Angekündigt hat der Senat lediglich eine Open-Source-Strategie[190], die an GD:B anknüpfen soll. Zudem wurde das Programm Digitalisierung Bürgerdienste aufgesetzt, um eine Digitalisierungsstrategie speziell für die Ämter für Bürgerdienste zu entwickeln.[191]

134 Die E-Government-Umsetzung im Land Berlin ist geprägt durch eine dreigeteilte Zuständigkeitsverteilung zwischen der IKT-Steuerung, den Senatsverwaltungen als IT-Fachverfahrensverantwortliche und dem ITDZ. Diese Zusammenarbeit bedarf zielgerichteter Rahmenvorgaben. Sie sind erforderlich, um belastbare Lösungsansätze darzustellen und den Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen abzuleiten. Dies soll die Ausrichtung auf übergeordnete Ziele, die Entscheidung über Maßnahmen und Prioritäten, die Abstimmung des fachlichen, organisatorischen und technischen Zusammenspiels sowie die Beschaffung der erforderlichen Haushaltsmittel umfassen. Eine IT-Strategie sollte beschreiben, wie IKT-Steuerung, Senatsverwaltungen und ITDZ aufgestellt sein müssen, um digitalpolitische Ziele zu erreichen. Zudem ist das Land Berlin zunehmend in die Weiterentwicklung der föderalen IT-Landschaft eingebunden, die vom IT-Planungsrat angestrebt wird.

zu T 133 bis 134

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

188 vgl. Richtlinien der Regierungspolitik (Drs 19/0980), S. 3

189 Vorlage des Senats vom 7. November 2023 an das Abgeordnetenhaus über den Beschluss der Open-Data-Strategie des Landes Berlin (Drs 19/1283)

190 Vorlage des Senats vom 17. Januar 2023 an das Abgeordnetenhaus über Open-Source-Strategie für Berlin – Schlussbericht – (Drs 19/0886)

191 Der Regierende Bürgermeister - Senatskanzlei hat am 20. November 2023 über den Stand der Umsetzung des Leitprojektes „Leistungsfähiges Bürgeramt“ (rote Nr. 19/0407 C) berichtet.

135 Durch das **Fehlen der angekündigten Digitalisierungsstrategien** kann der Gesamtüberblick über die zur Umsetzung des EGovG Bln und der IT-Planungsrat-Beschlüsse eingesetzten und zukünftig benötigten personellen und finanziellen Ressourcen nicht hergestellt werden und eine Steuerung nicht stattfinden. Dadurch fehlen auch die Voraussetzungen, dass die Digitalisierung wirtschaftlich und sicher umgesetzt werden kann. **Insgesamt fehlen damit wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Steuerung der Umsetzung des EGovG Bln** und der notwendigen finanziellen Absicherung. Dies betrifft insbesondere das ITDZ, das planbare strategische Vorgaben benötigt, um betriebswirtschaftlich verlässliche Investitionen tätigen zu können.

So existieren derzeit auch keine Vorgaben, in denen das Land Berlin festschreibt, vorrangig EfA-Lösungen einzusetzen. Das „EfA-First"-Prinzip sollte als strategisches Ziel verankert werden[192] und die IKT-Steuerung muss darauf hinwirken, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die EfA-Dienste in den Senatsverwaltungen nachgenutzt werden können. Dies ist auch daher sachgerecht, da das Land Berlin alle Fokusleistungen bereits mitfinanziert.[193]

136 In diesem Zusammenhang sollte die Senatskanzlei auch prüfen, ob zukünftig bei der Entwicklung von IKT-Basisdiensten die IT-Fachverfahrensanbindung mit in das Leistungsangebot des IKT-Basisdienstes integriert werden kann (vgl. T 131). Durch Zusammenfassung aller Haushaltstitel für die IKT in einem Digitalhaushalt wäre es zudem möglich, unter Beachtung des Ressortprinzips und der in § 20 Abs. 3 EGovG Bln festgelegten Zuständigkeitsverteilung die Verbindung von verfahrensunabhängiger IKT und verfahrensabhängiger IKT sowie die Anpassung von IT-Fachverfahren an von der IKT-Steuerung vorgegebene Standards koordiniert zu planen. Damit ließe sich auch die Umsetzung von IT-Projekten wie die OZG-Umsetzung beschleunigen.[194]

---

192 vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Nachnutzbarkeit von „Einer-für-Alle"-Lösungen – vom 6. Oktober 2023

193 vgl. Beschluss des IT-Planungsrats 2023/35: „Im Ergebnis sollen die Kosten zu 50 % durch die nachnutzenden Länder, zu 25 % durch den Bund und durch 25 % durch alle Länder, verteilt nach dem Königsteiner Schlüssel, gedeckt werden."

194 vgl. 5. Umsetzungsbericht E-Government-Gesetz Berlin, Schreiben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei vom 22. März 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1579), Nr. 3.1.12 Inhaltsteil IKT-Zukunftsbericht

zu T 135 bis 136

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen teilweise zu.

Der Senat von Berlin nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis und verweist insoweit auf die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zu den T 147 und 150, unter welchen der Rechnungshof von Berlin die bereits im Jahr 2024 zu diesen Punkten erfolgten Stellungnahmen der im Land Berlin zuständigen Stellen anführt und zur Kenntnis nimmt. Die unter T 147 seitens des Rechnungshofs von Berlin angeführten Stellungnahmen der im Land Berlin zuständigen Stellen, sowie die Stellungnahme des Senats von Berlin unter T 150, umfassen die unter T 135 und T 136 benannten strategischen Punkte und haben weiterhin Bestand.

5.8 Stellungnahme der Senatskanzlei

137 Die Senatskanzlei hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs Stellung genommen.

Hinsichtlich des vom Land Berlin unterzeichneten **Verwaltungsabkommens zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes** und der damit verbundenen Zusage, den Einsatz der für die Erreichung der gemeinsamen Ziele erforderlichen Ressourcen sicherzustellen, hat die Senatskanzlei eingeräumt, dass eine Zuordnung der gemäß einer Handreichung des Bundes erforderlichen Rollen zum bestehenden Personal nur teilweise erfolgt sei und erforderliche Arbeitsstrukturen großenteils nicht eingerichtet worden seien. Im Übrigen hätten die hohe Komplexität des Themenfeldes sowie bestehende Unklarheiten hinsichtlich der Konzeption und Ausgestaltung des Umsetzungsprojekts BKN dazu geführt, dass eine personelle Verstärkung nur bedingt hätte erfolgen können. Gleichwohl hat die Senatskanzlei mitgeteilt, dass die IKT-Steuerung diese Erfahrungen als Grundlage für eine intensivere Vorplanung zukünftiger IKT-Projekte nehme und neben organisatorischen Maßnahmen eine Ressourcenplanung in die abteilungsinternen Steuerungsinstrumente aufgenommen habe.

138 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatskanzlei zur Kenntnis. Er erkennt an, dass das Themenfeld „Querschnittsleistungen“ eine hohe Komplexität aufwies und Unklarheiten hinsichtlich der Konzeption und Ausgestaltung bestanden. Allerdings entkräften die Ausführungen der Senatskanzlei die Feststellungen des Rechnungshofs nicht, dass es sich um eine massive personelle Unterbesetzung infolge von Planungsmängeln handelt. Die in Aussicht gestellten planerischen Maßnahmen bewertet er positiv.

139 Auch die Feststellung des Rechnungshofs, dass die mit dem **Themenfeld „Querschnittsleistungen“** für das Projekt BKN verfolgten Ziele bisher weitgehend nicht erreicht worden seien, wird von der Senatskanzlei geteilt. Anfang des Jahres 2024 habe der Senat mit dem durch die IKT-Steuerung veröffentlichten Projektmanagementhandbuch einen – auch für agile Vorhaben – gültigen und zu befolgenden Projektmanagementstandard der Berliner Landesverwaltung für Digitalisierungs-, IKT- und Geschäftsprozessmanagementprojekte gemäß dem EGovG Bln festgesetzt. Eine Voruntersuchung auch hinsichtlich der Machbarkeit solle essenzieller Bestandteil des Vorgehens sein.

Im Zusammenhang mit den Feststellungen des Rechnungshofs zum **„Umsetzungsprojekt Digitale Meldebescheinigung“** hat die Senatskanzlei angeführt, dass durch die Definition von Projektmanagementprozessschritten im Projektmanagementhandbuch die Planung von Digitalisierungsprojekten deutlich verbessert worden sei. In diesem Zusammenhang sei insbesondere die Einführung eines systematischen Risiko- und Qualitätsmanagements sowie eine durchgehende Betrachtung der Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit hervorzuheben.

140 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatskanzlei zur Kenntnis.

141 Die Senatskanzlei hat die Feststellung des Rechnungshofs bestätigt, dass sie ihrer **Koordinierungsfunktion der OZG-Umsetzung** in Hinblick auf die OZG-Landeskoordination im Land Berlin nicht in vollem Umfang nachgekommen sei und hier Verbesserungspotenzial bestehe. Ungeachtet dessen sei jedoch zu berücksichtigen, dass die bundesseitig vorgesehene Koordinationsstruktur nicht in allen Ansatzpunkten identisch mit der durch das EGovG Bln vorgegebenen Digitalisierungsstruktur des Landes Berlin sei.

Ihrer Rolle als OZG-Landeskoordination sei die IKT-Steuerung jedoch nachgekommen, indem sie

- die Senatsverwaltungen regelmäßig über die föderalen Sachstände zum OZG informiert habe. Dieses geschah aufgrund fehlender Personalressourcen vor allem durch E-Mail-Weiterleitungen, aber auch über punktuelle Abstimmungen mit den Ressort-Digitalisierungsbeauftragten. Zudem hätten sich die Senatsverwaltungen über das 2022 eingeführte Digitalisierungs-Dashboard zur OZG-Umsetzung einzelner Leistungen informieren können.
- Einzelne Beschlüsse des IT-Planungsrats sowie grundsätzliche Priorisierungen (beispielsweise OZG-Booster/OZG-Kommunalpakt, gemeinsame EfA-Finanzierung über den FITKO-Wirtschaftsplan, EfA-Marktplatz etc.) seien stetig an die über das IKT-Rollenkonzept etablierten Ressort-Digitalisierungsbeauftragten weitergeleitet worden.
- Ferner seien Informationsveranstaltungen, beispielsweise zum Digitalisierungs-Dashboard sowie zu den IKT-Basisdiensten, durch die IKT-Steuerung durchgeführt worden.

Insgesamt erkenne die Senatskanzlei die offenen Herausforderungen in der OZG-Koordination an und strebe an, ihre koordinierende Rolle zukünftig proaktiver auszuüben. Zugleich hat die Senatsverwaltung betont, „dass die Verwaltungsstruktur und Rechtslage im Land Berlin (EGovG Bln § 20 Abs. 3 S. 1) die Verantwortung für die Umsetzung der Fachverfahrensdigitalisierung und damit des OZG bei den Senatsverwaltungen verortet. Dementsprechend liegt ein Großteil der Verantwortung für das Schmieden von Umsetzungsallianzen für die EfA-Dienste, den Aufbau von Strukturen insbesondere für die Weiterentwicklung eigener Leistungen in den Fachressorts. Die IKT-Steuerung verfolgt das klare Ziel, die Fachressorts in der Zukunft noch besser in der Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu unterstützen, die Erwartungshaltungen deutlicher zu kommunizieren und die OZG-Koordination im Sinne einer Informationsdrehscheibe weiterzuentwickeln.“

142 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatskanzlei zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass er die von ihr in ihrer Rolle als OZG-Landeskoordination dargestellte Steuerung sowie die Verantwortung der Senatsverwaltungen für die Fachverfahrensdigitalisierung bei seiner Prüfung berücksichtigt hat. Die von ihr in Aussicht gestellten Maßnahmen bewertet er positiv.

143 Die Senatskanzlei teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass aufgrund der geringen Pflegeleistungen durch die Ressorts das **Digitalisierungs-Dashboard** nur bedingt seine angestrebte Funktionalität erreicht habe. Allerdings könne die IKT-Steuerung

aufgrund der vorliegenden Darstellung die Einschätzung des Rechnungshofs nicht teilen, dass das Digitalisierungs-Dashboard kein für alle Fachressorts nutzbares Monitoring-Tool sei. Auch könnten aus Sicht der IKT-Steuerung die vom Rechnungshof im Sachverhalt angeführten Mängel die geringe Pflegeleistung durch die Ressorts nicht erklären:

- Keinem Ressort sei ein gewünschter zusätzlicher Zugang zum Digitalisierungs-Dashboard aus Lizenzgründen verweigert worden. Die Zugänge seien für die Ressorts immer kostenfrei.
- Die durch bundesweite Fortschreibungen veränderten Leistungsbezeichnungen und -kennungen würden im Digitalisierungs-Dashboard automatisch angepasst. Hier werde in Zukunft ein besserer Informationsprozess für die Ressorts angestrebt. Es würden allerdings keine bereits gepflegten Leistungen durch Anpassungen verloren gehen. Zudem sei nicht erkennbar, wieso diese Anpassungen die Pflege des Digitalisierungs-Dashboards verhindern würden.
- Es werde eine automatische Zuordnung der Leistungen im Digitalisierungs-Dashboard zu den Ressorts angestrebt. Dazu seien zu Beginn des Jahres 2024 Excellisten an die Ressorts zur Gegenprüfung versandt worden, die Ressorts und Leistungsgruppierungen einander zuordnen. Leider hätten nur wenige Ressorts bislang darauf reagiert.

Die IKT-Steuerung habe als Haupthindernis für die Pflege des Digitalisierungs-Dashboards unzureichende organisationale Strukturen in den Ressorts identifiziert. Es würden in den Ressorts überwiegend verlässliche Berichtsstrukturen zur Umsetzung der IT-Fachverfahrensdigitalisierung und an mit der Pflege betrautem Personal fehlen. Damit der Pflegeaufwand in Zukunft weiter sinkt, etabliere die IKT-Steuerung einen automatischen Datenaustausch zwischen Projektdurchführung und Digitalisierungs-Dashboard in ProMaP.

zu T 137 bis 143

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

144 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatskanzlei zur Kenntnis. Die von ihr in Aussicht gestellten Maßnahmen bewertet er grundsätzlich positiv, er hält es aber für erforderlich, deren Umsetzung eng zu kontrollieren und ggf. nachzusteuern, um die Ertüchtigung des Dashboards zu einem Steuerungsinstrument sicherzustellen.

zu T 144

Der Senat von Berlin begrüßt die positive Bewertung des Rechnungshofs von Berlin der in Aussicht gestellten Maßnahmen und teilt darüber hinaus die Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin.

145 Zum **Basisdienst Digitaler Antrag** hat die Senatskanzlei dargelegt, dass der BDA gezielt vom IT-Planungsrat spezifizierte Schnittstellen einsetze, um digitale Anträge an die IT-Fachverfahren zu übermitteln. Seitdem im März 2020 die erste digitale Antragsstrecke mittels des BDA produktiv geschaltet worden sei, seien viele weitere gefolgt, die teils sehr kurzfristig für das Land Berlin realisiert und online geschaltet worden seien. Die dazu vergleichsweise neuen Entwicklungen OZG-Hub und FIT-Connect würden seitens der IKT-Steuerung hinsichtlich ihrer Funktionalität und Konzeption (Datenschutz, Schutzbedarf usw.) im Land Berlin zu prüfen sein.

Die geschlossenen Verträge sehe die Senatskanzlei dabei nicht als Hemmnis. Die Kosten würden dynamisch angepasst werden können, da die kostenintensiven Vertragspositionen nach monatlichem Aufwand abgerechnet und die genutzte IKT-Infrastruktur kleiner dimensioniert werden könne und somit auch Wirtschaftlichkeitsfragen Rechnung getragen werde.

146 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatskanzlei zur Kenntnis. Die Ausführungen der Senatskanzlei entkräften die Forderung des Rechnungshofs nach einer Prüfung der Ablösung des BDA durch den OZG-HUB nicht.

147 Hinsichtlich der **Digitalstrategie** nehme die Senatskanzlei die Anregungen und fachlichen Hinweise des Rechnungshofs bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung einer Strategie für die Verwaltungsdigitalisierung zur Ablösung der bisherigen E-Government-Strategie als wichtigen Beitrag zur Kenntnis.

Hinsichtlich der Ausrichtung auf übergeordnete Ziele, die Entscheidung über Maßnahmen und Prioritäten und die Abstimmung des fachlichen, organisatorischen und technischen Zusammenspiels habe der Senat aber bereits entsprechende Strukturen aufgebaut. Zu nennen seien hier vor allem das Digitalkabinett sowie die Netzwerke der Stabstellen Digitalisierung der Ressorts und der Bezirke. Die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel obliege allein dem Haushaltsgesetzgeber.

Das Land Berlin habe schon zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des OZG über eine Vielzahl von Online-Verwaltungsleistungen verfügt. Der Einsatz von EfA-Leistungen werde deshalb als ein Baustein der Gesamt-Digitalisierungsstrategie des Landes Berlin betrachtet. Für die Nutzung von EfA-Leistungen sei das Wirtschaftlichkeitsprinzip gemäß § 7 LHO einzuhalten und zu überprüfen, wonach nach geringstmöglichem Ressourceneinsatz (Minimalprinzip) der maximale Output (Maximalprinzip) erreicht werden solle. Überdies seien mit dem EGovG Bln bereits strategische Ankerpunkte gesetzt und verfolgt worden, wie beispielsweise mit der Schaffung von IKT-Basisdiensten wie dem ePayment. Somit sei bereits ein grundsätzlicher strategischer Rahmen beschrieben. Zudem werde die Umsetzung des OZG im Land Berlin organisatorisch zentral durch die IKT-Steuerung des Landes Berlin in der Senatskanzlei koordiniert, die Realisierung der Digitalisierung von IT-Fachverfahren und die Anbindung der Verwaltungsdienstleistungen in den fachlich zuständigen Ressorts folge jedoch der Logik des § 20 Abs. 3 EGovG Bln nach in den jeweils zuständigen Senatsverwaltungen, die insofern auch für Fragen zur etwaigen Nachnutzung von EfA-Leistungen verantwortlich seien.

148 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatskanzlei zur Kenntnis.

zu T 145 bis 148

Die Sachverhaltsdarstellung beziehungsweise die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

5.9 Zusammenfassung und Erwartung

149 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die nach dem E-Government-Gesetz Berlin für die Koordinierung des IKT-Einsatzes und die

geordnete Einführung und Weiterentwicklung von IT-Fachverfahren zuständige IKT-Steuerung ihrer Koordinierungsfunktion hinsichtlich der OZG-Umsetzung im Land Berlin nicht nachgekommen ist. Zudem beanstandet er, dass Leistungszusagen im Rahmen der Themenfeldverantwortlichkeit gemacht wurden, ohne die technischen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen ermittelt, mögliche Risiken identifiziert und den zeitlichen Aufwand und die erforderlichen personellen Kapazitäten als Grundlage für eine realistische Planung abgeschätzt zu haben.

zu T 149

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

150 **Der Rechnungshof erwartet, dass der für die IKT-Steuerung zuständige Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei**

- **die Steuerung und Koordinierung der OZG-Umsetzung im Land Berlin optimiert und die Senatsverwaltungen bei der Nachnutzung von EfA-Diensten unterstützt, um dem Einsatz heterogener Online-Dienstleistungen im Land Berlin entgegenzuwirken,**
- **Leistungszusagen zu Kooperationsbeiträgen einhält und zukünftig im Rahmen einer Voruntersuchung die Erfolgsaussichten eines Vorhabens ausreichend prüft und die erforderlichen personellen Kapazitäten als Grundlage für eine realistische Planung ermittelt und dann auch zur Verfügung stellt,**
- **das Digitalisierungs-Dashboard (ProMaP) zu einem Steuerungsinstrument für die Vorhaben der Verwaltungsdigitalisierung und zur Informationsgewinnung für alle Senatsverwaltungen nutzbaren Werkzeug weiterentwickelt,**
- **zukünftig vor dem Einsatz eines neuen oder vor der Verlängerung der Verträge für ein bereits genutztes IT-Fachverfahren prüft, ob anstelle eines herstellergebundenen IT-Fachverfahrens ein EfA-Dienst genutzt werden kann,**
- **rechtzeitig vor der erneuten Verlängerung der Verträge für den BDA prüft, ob eine Ablösung durch den OZG-HUB technisch und wirtschaftlich angezeigt und erforderlich ist,**

- **eine Digitalisierungsstrategie für die Berliner Verwaltung erstellt und dort insbesondere vorgibt, wie die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern zu organisieren ist, um einen bevorzugten Einsatz von EfA-Diensten voranzubringen. In diesem Zusammenhang sollte sie prüfen, ob zukünftig bei der Entwicklung von IKT-Basisdiensten die IT-Fachverfahrensanbindung mit in das Leistungsangebot des IKT-Basisdienstes integriert werden kann.**

Zudem empfiehlt der Rechnungshof, die Zusammenfassung aller IKT-relevanten Haushaltstitel in einem Einzelplan.

zu T 150

Der Senat von Berlin nimmt die Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

Bezüglich der Erwartung, dass die Senatskanzlei zukünftig vor dem Einsatz eines neuen Vertrages oder vor der Verlängerung von bestehenden Verträgen für ein bereits genutztes IT-Fachverfahren prüft, ob anstelle eines herstellergebundenen IT-Fachverfahrens ein EfA-Dienst genutzt werden kann, muss darauf hingewiesen werden, dass Fachverfahren grundsätzlich seitens der fachverantwortlichen Stelle, also der jeweils zuständigen Senatsverwaltung, verantwortet werden. Die Senatskanzlei selbst verantwortet keine Fachverfahren, wirkt jedoch darauf hin, dass der Einsatz von EfA-Lösungen zumindest bei der Auswahl der Lösungsoptionen betrachtet wird. Jedoch liegt in ihrer Verantwortung die Bereitstellung digitaler Lösungen, für welche regelmäßig sogenannte EfA-Dienste genutzt werden können. Bei diesen Digitalisierungsprojekten wird bereits die Nutzung von EfA-Leistungen, soweit sie wirtschaftlich sind, geprüft. Eine solche Prüfung sollte auch zukünftig durchgeführt werden.

Hinsichtlich der Erwartung einer Prüfung vor Verlängerung der Verträge für den BDA wird diese als angemessen bewertet. Vor der erneuten Verlängerung des Rahmenvertrages BDA mit dem ITDZ wird durch die IKT-Steuerung geprüft, ob eine Ablösung durch den OZG-HUB oder eine andere Lösung technisch und wirtschaftlich erforderlich ist.

Der Senat von Berlin identifiziert hinsichtlich einer Digitalisierungsstrategie für die

Berliner Verwaltung ebenfalls den Bedarf, dass eine Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern gepflegt werden muss. Die verbindliche und lösungsorientierte Kooperation mit anderen Bundesländern sollte allerdings nicht zwingend Bestandteil einer zu erstellenden Berliner Digitalisierungsstrategie sein. Die bundesweite Kooperation in der IKT ist Kernaufgabe des IT-Planungsrats und wird aktuell vor allem über die FITKO vorangetrieben. Der Senat von Berlin verweist auf die derzeit laufenden Bemühungen unter den Ländern, dem Bund sowie dem IT-Planungsrat (gemeinsam mit der FITKO) zur Erstellung einer föderalen Digitalstrategie, die die vom Rechnungshof von Berlin adressierten Punkte aufgreift.

Durch eine zentrale und ressortübergreifende Steuerung für alle IKT-Mittel kann eine effiziente Umsetzung der Digitalisierungsprojekte gefördert werden sowie durch flexible Ressourcenverlagerung der Dynamik der Digitalisierung besser begegnet werden und dem gemeinsamen Ziel der Verbesserung der Sichtbarkeit der Verwaltungsdigitalisierung dienen. Die Empfehlung des Rechnungshofs von Berlin wurde daher bereits seitens der Chief Digital Officer aufgegriffen. Im Rahmen einer Befassung des Digitalkabinetts wurde im Juni 2024 mit anderen Senatsverwaltungen ein möglicher Handlungsansatz zur Etablierung eines globalen Digitalhaushalts beziehungsweise Etablierung eines zentralen IT-Budgets (Ausweitung des Einzelplans 25 um eine Zentralisierung der Haushaltsmittel der Maßnahmengruppe 32 sowie gegebenenfalls des IT-Personals) diskutiert. Zu diesem Zeitpunkt konnte keine Einigkeit hierzu erzielt werden. Mit Umsetzung des geplanten Landesorganisationsgesetzes sowie im Rahmen des Entwurfs für das neue Digitalgesetz wird dieses Thema seitens des Senats erneut aufgegriffen.

6 Erhebliche Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes in der Justizverwaltung

Bei der Prüfung der Sicherheit des IT-Einsatzes in der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung hat der Rechnungshof besonders schwerwiegende Mängel festgestellt, die insbesondere auch das Informationssicherheitsmanagement betreffen. Die Senatsverwaltung hat es versäumt, Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen und IT-Systemen ausreichend durch geeignete und angemessene Maßnahmen sicherzustellen. Das für die Aufgabenwahrnehmung bei einem Ausfall wesentlicher Ressourcen notwendige behördenbezogene IT-Notfallmanagement fehlte vollständig. Positiv hervorzuheben ist, dass die Leitung der Senatsverwaltung bereits während der Prüfung auf die Feststellungen des Rechnungshofs reagierte, umgehend Maßnahmen zur sofortigen Behebung schwerwiegender Mängel veranlasste und mit der kontinuierlichen Verbesserung der IT-Sicherheit begonnen hat. Der eingeleitete Prozess muss mit Priorität fortgesetzt werden.

6.1 Einleitung

151 Dem Informationssicherheits- und dem IT-Notfallmanagement in den Behörden und öffentlichen Einrichtungen des Landes Berlin kommt eine besondere Bedeutung zu. Dienstleistungen müssen von der Verwaltung rechtskonform erbracht, gesetzliche Vorschriften – beispielsweise zum Datenschutz – eingehalten, Dienst- und Amtsgeheimnisse gewahrt werden. Die rasante Entwicklung neuer, angepasster Angriffsmethoden führt zu einer ständig steigenden Zahl von erfolgreichen Cyberangriffen und damit zu Sicherheitsvorfällen mit teilweise sehr gravierenden Folgen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat in seinem Bericht zur Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023 erneut festgestellt, dass sich die bereits zuvor angespannte bis kritische Lage weiter zuspitzt und die Bedrohung im Cyberraum so hoch wie nie ist. Auch im Bericht zur Informationssicherheit 2023 des Landes Berlin wurde durch das Berlin-CERT (Computer Ereignis und Reaktions-Team) die Gefährdungslage im Berliner Landesnetz mit der Kategorie „hoch“ eingestuft, d. h. die IT-Bedrohungslage wird als geschäftskritisch eingeschätzt, sodass ggf. die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns und die Geschäftsprozesse massiv beeinträchtigt werden können.

zu T 151

Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

152 Der Rechnungshof hat in dem Zeitraum März 2022 bis November 2023 die **Sicherheit des IT-Einsatzes bei der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung** geprüft. Die Prüfung wurde mehrfach ausgesetzt. Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob den Risiken beim IT-Einsatz durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung getragen wurde und in welchem Umfang diese wirken.

Mit der Prüfung sollten bestehende Mängel und Schwachstellen aufgedeckt werden, um daraus Handlungsempfehlungen und Verbesserungsmöglichkeiten abzuleiten. Es sollte festgestellt werden, ob die für die IT-Sicherheit verantwortliche Behördenleitung, die für ein funktionsfähiges Informationssicherheitsmanagement wesentlichen Maßnahmen und Prozesse initiiert hat, sie steuert und überwacht. Außerdem sollte aufgezeigt werden, ob ein IT-Notfallmanagement mit dem Ziel, gravierende Risiken frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen dagegen zu etablieren, eingerichtet worden ist.

zu T 152

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

6.2 Prüfungsmaßstab

153 Informationssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung. Um die grundlegenden Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen zu erreichen, muss ein **angemessenes Informationssicherheitsmanagementsystem** eingerichtet werden. Den Risiken beim IT-Einsatz ist zudem durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung zu tragen.

Im Land Berlin waren nach den vom Senat erlassenen IT-Sicherheitsgrundsätzen und der zuvor geltenden IT-Sicherheitsrichtlinie in Verbindung mit den IT-Standards der Berliner Verwaltung seit dem Jahr 1999 für sämtliche Sicherheitsaspekte die Standards des BSI sowie die IT-Grundschutz-Kataloge verbindlich anzuwenden.

Im Rahmen der Modernisierung des IT-Grundschutzes wurden vom BSI die BSI-Standards fortgeschrieben und die IT-Grundschutz-Kataloge durch das **IT-Grundschutz-Kompendium (GSK)** abgelöst. Das GSK besteht aus IT-Grundschutzbausteinen, in denen Komponenten, Vorgehensweisen und IT-Systeme hinsichtlich ihrer spezifischen Gefährdungen und konkreter Anforderungen zu ihrer Absicherung betrachtet werden. Für die Prüfung ist die Edition 2020 (GSK20) zugrunde gelegt worden.

Auch nach Nr. 6 der am 21. September 2017 von der IKT-Staatssekretärin in Kraft gesetzten Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (InfoSic-LL), die aufgrund des § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 E-Government-Gesetz Berlin (EGovG Bln) erlassen wurde, ist die **Informationssicherheit im Land Berlin** unter Einsatz und **auf Grundlage der IT-Grundschutzmethodik des BSI** zu gewährleisten. Neben der InfoSic-LL hat die IKT-Staatssekretärin am 28. Mai 2018 auch die Leitlinie zum IKT-Notfallmanagement der Landesverwaltung des Landes Berlin (IKT-NotfallM-LL) festgesetzt.

§ 23 EGovG Bln verpflichtet alle Berliner Behörden, ein Informationssicherheits-managementsystem gemäß den BSI-Standards aufzubauen und weiterzuentwickeln. Verantwortlich dafür sind nach Nr. 4 InfoSic-LL die jeweiligen Behördenleitungen. Um die dafür erforderlichen infrastrukturellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen umsetzen zu können, haben sie „ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen“ zur Verfügung zu stellen.

Damit die Geschäftsprozesse der Verwaltung selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden, ist zudem gemäß Nr. 1 IKT-NotfallM-LL i. V. m. BSI-Standard 100-4 (mittlerweile weiterentwickelt zum Standard 200-4) von den Behörden auf der obersten Leitungsebene ein IT-Notfallmanagement zu etablieren, das von einer oder einem IT-Notfallbeauftragten zu steuern ist.

zu T 153

Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

6.3 Prüfungsfeststellungen

6.3.1 BSI-konformes Informationssicherheitsmanagement

154 Das BSI stellt im BSI-Standard 200-2 („IT-Grundschutz“) detaillierte Anforderungen an ein Informationssicherheitsmanagementsystem. Danach ist die **Behördenleitung** für das zielgerichtete und ordnungsgemäße Funktionieren der Institution und damit auch für die Gewährleistung der Informationssicherheit verantwortlich. Um ein angemessenes und ausreichendes Sicherheitsniveau aufzubauen sowie langfristig aufrechtzuerhalten, muss sie den **Sicherheitsprozess initiieren, steuern und überwachen**. Auch wenn die Verantwortung für Informationssicherheit bei ihr verbleibt, wird die operative Aufgabe „Informationssicherheit“ typischerweise an eine Informationssicherheitsbeauftragte oder einen Informationssicherheits-beauftragten delegiert. Die Behördenleitung soll ein Informationssicherheits-managementteam bilden und eine Leitlinie für Informationssicherheit in Kraft setzen.

In der Planungsphase des Sicherheitsprozesses sind die Rahmenbedingungen der Behörde zu identifizieren und zu analysieren, die Sicherheitsziele zu bestimmen und eine Sicherheitsstrategie auszuarbeiten, die grundlegende Aussagen darüber enthält, wie die gesetzten Ziele letztlich erreicht werden sollen. Umgesetzt wird die Sicherheitsstrategie mithilfe des IT-Sicherheitskonzepts und einer geeigneten Struktur für die IT-Sicherheitsorganisation. IT-Sicherheitskonzept und -organisation müssen geplant, umgesetzt und einer Erfolgskontrolle unterzogen werden. Bei der Erfolgskontrolle des übergeordneten Sicherheitsprozesses wird regelmäßig auch überprüft, ob sich Rahmenbedingungen (z. B. Gesetze und Vorgaben, Ziele der Behörde und des Umfeldes) geändert haben, sowie ob sich Sicherheitskonzept und -organisation als wirksam und effizient erwiesen haben. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle müssen konsequent zu angemessenen Korrekturen genutzt werden. Zudem sind der Schulungs- und Sensibilisierungsbedarf der Beschäftigten zu

Themen der Informationssicherheit zu ermitteln, Schulungen zu konzipieren und deren Realisierung rechtzeitig zu planen.

zu T 154

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

155 Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass die Senatsverwaltung die **Grundschutzanforderungen** des BSI-Standards 200-2 hinsichtlich des **Informationssicherheitsmanagements nicht eingehalten** hat.

zu T 155

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

156 Die vorgelegte **Leitlinie zur Informationssicherheit** entspricht nicht den Vorgaben des BSI. Die Behördenleitung hat es versäumt, in der Leitlinie deutlich zu machen, dass sie die Gesamtverantwortung für die Informationssicherheit trägt. Eine IT-Sicherheitsorganisation ist nicht beschrieben, klare Vorgaben zur Informationssicherheit fehlen. Auf einschlägige Gesetze und Regulierungsvorgaben wird nicht hingewiesen.

zu T 156

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Am 23. April 2024 hat der Informationssicherheitsbeauftragte der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz eine überarbeitete Leitlinie zur Informationssicherheit der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz (InfoSic-LL SenJustV) erstellt. Diese umfasst auch die angesprochenen Gesichtspunkte der Gesamtverantwortung für die Informationssicherheit der

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz einschließlich der Initiierung, Steuerung und Kontrolle des Sicherheitsprozesses, rechtliche Grundlagen sowie Aufgaben und Aufbau des Informationssicherheitsmanagements. Zusätzlicher Anpassungsbedarf der Leitlinie besteht, weil derzeit die vorgezogene IT-Betriebstransition von der hiesigen IT-Stelle zum ITDZ im Rahmen des gesamtstädtischen Projekts OneIT@Berlin erfolgt. Diese Transition ist am 16. Dezember 2024 pilothaft mit einer Organisationseinheit erfolgt. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden in einer im ersten Quartal 2025 erneut aktualisierten Leitlinie ergänzt werden.

157 Die **IT-Sicherheitsorganisation** ist mangelbehaftet. Der **Informationssicherheits-beauftragte** war zu Beginn der Prüfung organisatorisch dem auch für die IT-Stelle zuständigen Referat zugeordnet. Ein direktes Vorspracherecht bei der Behörden-leitung war nicht sichergestellt. Hierdurch konnte es zu Interessenkonflikten kommen, die die Wahrnehmung der Aufgaben des Informationssicherheitsbeauftragten zumindest erschwerten. Beispielsweise musste er unter Umständen Einspruch gegen von seinem Fachvorgesetzten favorisierte Entscheidungen einlegen. Durch diese organisatorische Zuordnung wurde die eigentliche Aufgabe der Steuerung der Informationssicherheit auf eine praktische IT-Absicherung reduziert.

zu T 157

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist unzutreffend.

Bereits seit März 2022 war der Informationssicherheitsbeauftragte dem Referat Informationstechnik der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden der Abteilung II (Referat II IT, Geschäftsbereich Justiz) zugeordnet und damit gerade nicht in derselben Organisationseinheit mit Zuständigkeit für die hausinternen IT-Angelegenheiten der ehemaligen Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung tätig. Entsprechend dem BSI-Standard 200-2 ist der Informationssicherheitsbeauftragte zudem schon seit dem 9. Februar 2023 organisatorisch direkt der hiesigen obersten Leitungsebene unterstellt.

158 Die Senatsverwaltung hat es außerdem versäumt, ein **Informationssicherheits-managementteam** einzurichten, das den Informationssicherheitsbeauftragten unterstützt, um übergreifende Informationssicherheitsmaßnahmen zu koordinieren sowie um Beratungs- und Kontrollaufgaben angemessen und sachgerecht durchführen zu können.

zu T 158

Die Sachverhaltsdarstellung und Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Einrichtung und Besetzung des Informationssicherheits-Management-Teams ist nunmehr in der Leitlinie zur Informationssicherheit geregelt (vgl. Stellungnahme zur T 156).

159 Als **behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept** wurde von der Senatsverwaltung ein Konzept aus **dem Jahr 2016** vorgelegt, dessen Sicherheitsmaßnahmen nicht systematisch umgesetzt wurden und das nicht fortgeschrieben wurde. Hierdurch ist die Informationssicherheit erheblich beeinträchtigt.

zu T 159

Die Sachverhaltsdarstellung und Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Für die Erstellung eines behördenspezifischen Sicherheitskonzepts werden bereits Leistungen von Vertragspartnern aus Rahmenverträgen des ITDZ in Anspruch genommen. Um die Maßnahmen aus dem zu erstellenden Konzept umsetzen zu können, wird nicht die aktuelle vom Eigenbetrieb geprägte Situation zugrunde gelegt. Ansonsten würde das Konzept bei Fertigstellung einen überwiegend überholten Stand, mit nicht mehr umsetzbaren Maßnahmen wiedergeben. Zielführend ist vielmehr, sich bei der Konzepterstellung auf die bereits angelaufene IT-Betriebstransition zum ITDZ zu fokussieren und hierbei einen generischen Ansatz

zu verfolgen, der eine Anpassung an den sukzessiven Transitionsfortschritt erlaubt (vgl. Stellungnahme zur T 156). Für das Controlling des Umsetzungsstands der erforderlichen Maßnahmen ist bereits - unbeschadet der Zuständigkeiten des Informationssicherheitsbeauftragten - ein Mitarbeiter des Leitungsstabs beauftragt. Parallel ist eine Kooperationspartnerschaft mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) geplant, auch um bis zur Fertigstellung eines behördlichen Informationssicherheitskonzepts und bis zum Abschluss der IT-Betriebstransition zum ITDZ Interimsmaßnahmen zu definieren und umzusetzen.

160 Die Senatsverwaltung hatte bislang keine systematischen **IT-Sicherheitsschulungen und -unterweisungen** durchgeführt, um die Dienstkräfte für das Thema der Informationssicherheit zu sensibilisieren. Diese Maßnahmen sind wesentlich, um ein Bewusstsein für Informationssicherheit zu schaffen, damit Sicherheitsvorgaben bekannt sind und befolgt werden.

zu T 160

Die Sachverhaltsdarstellung und Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Fachfortbildungen zu Informationssicherheit und zum Business Continuity Management sind bereits im Juni 2023 durchgeführt worden. Auf Grundlage eines Schulungskonzepts sind parallel bereits Informationssicherheitsschulungen einschließlich Awareness-Maßnahmen für die hiesigen Mitarbeitenden am Markt sondiert und Ausschreibungsunterlagen erstellt worden. Die Bereitstellung dieser zusätzlichen Schulungsangebote ist mit Schaffung der personalvertretungsrechtlichen Voraussetzungen für das erste Halbjahr 2025 geplant.

161 Die festgestellten **Mängel beim Informationssicherheitsmanagement** machen die Senatsverwaltung anfällig für Datenverluste, Datenmissbrauch und Cyberangriffe. Risiken werden möglicherweise nicht erkannt, Gegenmaßnahmen nicht rechtzeitig

eingeleitet. Nicht ausreichend geschulte Dienstkräfte erhöhen zudem das Risiko für einen unsachgemäßen Umgang mit sensiblen Informationen.

zu T 161

Die Sachverhaltsdarstellung und Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend (vgl. Stellungnahme zur T 160).

6.3.2 IT-Notfallmanagement

162 Nach Nr. 1 i. V. m. Nr. 5 IKT-NotfallM-LL ist im Rahmen des IT-Notfallmanagements ein IT-Notfallkonzept einschließlich eines IT-Notfallvorsorgekonzepts (präventiv) und eines IT-Notfallhandbuchs (reaktiv) zu erstellen. Ziel des Notfallmanagements ist es sicherzustellen, dass die Geschäftsprozesse der Verwaltung selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden und die Aufgabenwahrnehmung auch bei einem größeren Schadensereignis gesichert bleibt.

zu T 162

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

163 Die Senatsverwaltung hatte zum Prüfungszeitpunkt **kein IT-Notfallmanagement** entsprechend den BSI-Vorgaben eingerichtet. Ein IT-Notfallkonzept, ein IT-Notfallvorsorgekonzept und ein IT-Notfallhandbuch sind ebenfalls nicht erstellt worden. Außerdem war zu Beginn der Prüfung weder eine IT-Notfallbeauftragte oder ein IT-Notfallbeauftragter bestellt noch sind IT-Notfallübungen durchgeführt worden.

zu T 163

Die Sachverhaltsdarstellung und Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Bereits seit dem 9. Februar 2023 ist ein Business-Continuity-Beauftragter (BCB) eingesetzt. Die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz hat zudem am 26. Oktober 2023 an einer landesweiten Notfallübung unter Beteiligung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und des ITDZ teilgenommen. Für die Erstellung des IT-Notfallkonzepts, des IT-Notfallvorsorgekonzepts und der IT-Notfallhandbücher werden bereits Leistungen von Vertragspartnern aus Rahmenverträgen des ITDZ in Anspruch genommen. Um die Maßnahmen aus den zu erstellenden Konzepten umsetzen zu können, wird nicht die aktuelle vom Eigenbetrieb geprägte Situation zugrunde gelegt. Ansonsten würden die Konzepte bei Fertigstellung einen überwiegend überholten Stand mit nicht mehr umsetzbaren Maßnahmen wiedergeben. Zielführend ist vielmehr, sich bei der Konzepterstellung auf die bereits angelaufene IT-Betriebstransition zum ITDZ zu fokussieren und hierbei einen generischen Ansatz zu verfolgen, der eine Anpassung an den sukzessiven Transitionsfortschritt erlaubt (vgl. Stellungnahme zur T 156). Für das Controlling des Umsetzungsstands der erforderlichen Maßnahmen ist bereits - unbeschadet der Zuständigkeiten des Informationssicherheitsbeauftragten - ein Mitarbeiter des Leitungsstabs beauftragt. Parallel ist eine Kooperationspartnerschaft mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) geplant, auch um bis zur Fertigstellung der Konzepte und bis zum Abschluss der IT-Betriebstransition zum ITDZ Interimsmaßnahmen zu definieren und umzusetzen.

164 Die Senatsverwaltung ist ihrer Verpflichtung aus der IKT-NotfallM-LL nicht nachgekommen. Aufgrund der jahrelangen, seit mindestens 2015 andauernden Versäumnisse war im Ergebnis nicht sichergestellt, dass bei einem IT-Notfall geplant, folgerichtig und lückenlos vorgegangen wird, um die Aufgaben-wahrnehmung auch bei einem Ausfall wesentlicher Ressourcen zu gewährleisten.

zu T 164

Die Sachverhaltsdarstellung und Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend (vgl. Stellungnahme zur T 163).

6.3.3 Physische Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume

165 Baustein INF.1 GSK20 legt zahlreiche Anforderungen und Maßnahmen **zur konzeptionellen, organisatorischen und physischen Gebäudesicherheit** fest, um ein Gebäude aus Sicht der Informationssicherheit bestmöglich zu nutzen. Darüber hinaus gehende spezifische Anforderungen an Rechenzentren sowie Serverräume sind im Baustein INF.2 GSK20 aufgeführt.

zu T 165

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

166 Die Prüfung der Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume ergab, dass die Senatsverwaltung hinsichtlich der Sicherheit des Gebäudes als auch der Technikräume **erforderliche Konzepte und Regelungen**, beispielsweise ein Zutrittskonzept für Technikräume (einschließlich Zutrittskontrolle) sowie Regelungen für externes Personal, **nicht erstellt** hat. Türen, Fenster und Gefahrenmeldeanlagen der Technikräume waren in Bezug auf Einbruch, Brand und Rauch nicht durchgängig für den tatsächlichen Schutzbedarf des zu sichernden Bereichs geeignet. Die **technische Infrastruktur und die Klimatisierung** der Technikräume waren ebenfalls **nicht durchgängig redundant ausgelegt**, um sicherzustellen, dass einzelne Ausfälle schadlos überbrückt werden können. **Brandschutzbegehungen** der Technikräume wurden **nicht durchgeführt**, was die dortige Ansammlung der vom Rechnungshof zahlreich festgestellten Brandlasten zumindest begünstigt hatte. So befanden sich in den Technikräumen beispielsweise Reste von Verpackungen, alte Kabel, Papier- und Plastikmüll sowie zahlreiche ausrangierte technische Geräte.

zu T 166

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist teilweise unzutreffend.

In der Hausordnung sowie in der Dienstanweisung für den bei der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz tätigen Sicherheitsdienst sind die geltenden Regelungen für den Zutritt zum Gebäude durch Mitarbeitende, externes Personal beziehungsweise Fremdfirmen und Besuchende festgelegt gewesen. Der Jahresbericht des Rechnungshofs von Berlin wurde zum Anlass genommen, die bestehenden Regelungen auf Aktualität und Vollständigkeit zu kontrollieren. Ergänzungsbedarf besteht; die erforderlichen Ergänzungen erfolgen kurzfristig.

167 Die Senatsverwaltung hatte versäumt, die nach dem BSI-Grundschutz erforderlichen Konzepte und Regelungen zu erstellen sowie mit Maßnahmen zum Schutz vor unberechtigtem Zutritt und zum Brandschutz für eine zumindest hinreichende physische Sicherheit zu sorgen. Im Ergebnis waren nach den Feststellungen des Rechnungshofs die **IT-Infrastruktur und** die **Technikräume aus Sicht der Informationssicherheit nicht ausreichend geschützt**.

zu T 167

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise unzutreffend (vgl. Stellungnahme zur T 166).

Ergänzend wird mitgeteilt, dass bereits für Januar und Februar 2025 Brandschutzbegehungen mit dem Brandschutzbeauftragten terminiert und ein kontinuierlicher Prozess eingeleitet wurden.

6.3.4 Firewall

168 Eine Firewall ist nach NET.3.2 GSK20 ein System aus soft- und hardwaretechnischen Komponenten, das dazu eingesetzt wird, IP-basierte Datennetze sicher zu koppeln.

Mithilfe der Firewall-Struktur ist der technisch mögliche Informationsfluss auf eine als sicher definierte Kommunikation einzuschränken.

Bevor eine Firewall eingesetzt wird, muss sie sicher konfiguriert werden (NET.3.2.A4 GSK20), sodass ausschließlich zwingend erforderliche Dienste verfügbar sind. Die betrieblichen Aufgaben einer Firewall müssen ebenso wie alle Konfigurationsänderungen nachvollziehbar dokumentiert werden (NET.3.2.A14 GSK20).

zu T 168

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

169 Der **Datenverkehr der Senatsverwaltung mit dem Internet** erfolgt über einen Zugang zum Landesnetz der Berliner Verwaltung und das Grenznetz des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ), dem Übergang zum Internet.

Die Senatsverwaltung hat nach einem vorgelegten Vermerk insgesamt **sechs Firewalls beschafft**. Zur Absicherung des behördlichen IT-Systems gegenüber dem Berliner Landesnetz wird **gleichwohl eine eigenentwickelte Firewall eingesetzt**. Die betrieblichen Aufgaben der Firewall waren ebenso wie alle Konfigurationsänderungen nicht dokumentiert.

zu T 169

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Ungeachtet der ungenügenden Dokumentation war das Firewall-System sowohl zum Zeitpunkt der Prüfung echtbetriebstauglich konfiguriert und ist es auch aktuell.

170 Die Senatsverwaltung hatte die **Vorgaben des BSI beim Einsatz einer selbstkonfigurierten Firewall** ohne ausreichende Dokumentation zur Absicherung des behördlichen IT-Systems **nur ungenügend beachtet**. Der Einsatz der

beschafften professionellen Firewalls hätte zudem durch regelmäßige Updates und Patches des Herstellers für ein höheres Maß an Sicherheit und Zuverlässigkeit gegenüber aktuellen Bedrohungen gesorgt.

zu T 170

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Mitarbeitenden der IT-Stelle der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz bereiten aktuell die Ablösung des in Betrieb befindlichen Firewall-Systems durch die bereits beschafften und weiterhin betriebstauglichen Firewalls vor. Für die unverzügliche Inbetriebnahme ist bereits ein Dienstleistungsvertrag abgeschlossen. Die erforderlichen Lizenzen wurden beschafft.

6.3.5 Funkzellenabfragen-Transparenz-System

171 Für die individuelle Entwicklung von Software und IT-Verfahren sind die Vorgaben des BSI unter CON.8 GSK20 zu beachten. Hiernach müssen insbesondere Dokumentationsanforderungen eingehalten werden. Zudem sind für das entwickelte IT-Verfahren verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte auf Basis des IT-Grundschutzes des BSI zu erstellen und regelmäßig zu aktualisieren.

Um den besonderen Anforderungen der Informationstechnik Rechnung zu tragen, wurden für Rechtsgeschäfte im IT-Bereich ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB-IT) erarbeitet.

zu T 171

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

172 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach der Verordnung über die Zuständigkeit für Benachrichtigungen über verdeckte Ermittlungsmaßnahmen hatte die Senatsverwaltung das **Funkzellenabfragen-Transparenz-System** in Betrieb genommen. Dies ist ein Auskunftsverfahren für Bürgerinnen und Bürger, die sich mit Mobiltelefonen in überwachten Funkzellen aufgehalten haben und dadurch von den Strafverfolgungsbehörden im Zuge einer Funkzellenabfrage erfasst wurden. Dieses Verfahren wurde von einer ehemaligen Dienstkraft der Senatsverwaltung entwickelt und auch nach Ausscheiden aus dem aktiven Dienst von ihr gewartet. Eine **schriftliche Vereinbarung zu der Entwicklung und Wartung des Systems wurde nicht geschlossen**. Die Senatsverwaltung hat für das IT-Verfahren **lediglich den Entwurf eines verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepts** sowie **ein Schaubild als Dokumentation** zur Prüfung vorgelegt.

zu T 172

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise unzutreffend.

Es ist eine schriftliche Vereinbarung mit dem Entwickler geschlossen worden. Diese Vereinbarung ist aber nicht aktenkundig gemacht worden und konnte somit nicht rekonstruiert werden.

173 Die Senatsverwaltung hatte das Funkzellenabfragen-Transparenz-System entwickelt und in Betrieb genommen, ohne die im Zusammenhang mit der Beauftragung der Entwicklung und dem Betrieb des IT-Verfahrens erforderlichen EVB-IT konformen Verträge zu schließen und die für einen sicheren Einsatz erforderlichen Konzepte und Dokumente erstellt zu haben.

zu T 173

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Einordnend wird darauf hingewiesen, dass das Funkzellenabfragen-Transparenz-System lediglich für einen evaluierenden Probe-Echtbetrieb genutzt und nach

Abschluss der Evaluation bereits im Jahr 2023 nicht wieder aktiviert und der Probe-Echtbetrieb zum 12. Januar 2024 endgültig eingestellt worden ist.

6.3.6 Fernwartung

174 Nach OPS.1.2.5 GSK20 sind verbindliche Regelungen zur ordnungsgemäßen und sicheren Fernwartung durch Dritte erforderlich, um die IT-Systeme und Informationen des Auftraggebers nicht zu gefährden.

zu T 174

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

175 Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden ein von der Senatsverwaltung beschafftes Tool und das Funkzellenabfragen-Transparenz-System (T 171 bis 173) extern ferngewartet. **Schriftliche vertragliche Vereinbarungen** sowie **interne Richtlinien** zur Überwachung einer **ordnungsgemäßen Fernwartung durch Dritte** konnte die Senatsverwaltung **nicht vorlegen**.

zu T 175

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

176 Mangels schriftlicher Vereinbarungen war die Sicherheit der betroffenen Systeme und Informationen der Senatsverwaltung nicht gewährleistet. Zudem wurde die Fernwartung nicht durch eigene Kräfte überwacht, die im Falle einer missbräuchlichen Nutzung die Verbindung hätten unterbrechen können.

zu T 176

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind unzutreffend.

Die singulären Fernwartungen erfolgten nach vorheriger Abstimmung mit temporärer Freigabe und unter Bildschirmkontrolle durch Mitarbeitende der IT-Stelle. Die Fernwartung ist zudem seit 2023 deaktiviert. Vorsorglich werden künftige Fernwartungen in dem zu erstellenden behördlichen Informationssicherheitskonzept ausdrücklich geregelt werden (vgl. Stellungnahme zur T 159).

6.3.7 Einsatz eines Videokonferenzsystems

177 Das BSI hat ein Kompendium Videokonferenzsysteme (KoViKo - Version 1.0.1, Stand: April 2020) herausgegeben. In dem Kompendium werden Bedrohungen und Schwachstellen spezifiziert, die für Videokonferenzsysteme und deren Betrieb und Nutzung von besonderer Bedeutung sind.

zu T 177

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

178 Die Senatsverwaltung betreibt für den **gesamten Justizbereich** ein **Videokonferenzsystem**. Für das Videokonferenzsystem wurde ein Datenschutzkonzept im Entwurfsstadium vorgelegt. In dem Konzept wird darauf hingewiesen, dass der Anbieter dieses Videokonferenzdienstes sämtliche Videokonferenzen über Server in Frankfurt am Main unter seiner alleinigen Kontrolle laufen lässt, wo u. a. eine durch die Nutzenden nicht deaktivierbare Aufzeichnungsfunktion besteht.

zu T 178

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise unzutreffend.

Die Aufzeichnungsfunktion ist zentral administrativ deaktiviert.

179 Die Senatsverwaltung hat es insbesondere versäumt, die Risiken zu untersuchen, die aus der nicht deaktivierbaren Aufzeichnungsfunktion resultieren. Auch weitere, nach dem BSI-Kompendium KoViKo für einen sicheren Betrieb relevante Aspekte, wie z. B. der technische Aufbau des Videokonferenzsystems, dessen Absicherung und die Betrachtung von Manipulations- und weiteren Partizipationsrisiken, wurden nicht oder nicht ausreichend analysiert. Die Senatsverwaltung ist damit erhebliche datenschutzrechtliche Risiken eingegangen.

zu T 179

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise unzutreffend (vgl. Stellungnahme zur T 178).

Das Datenschutzkonzept wurde dessen ungeachtet bereits überarbeitet und ergänzt. Derzeit ist unklar, ob und gegebenenfalls mit welchen Implikationen das eingesetzte Videokonferenzsystem nach Abschluss der bereits eingeleiteten IT-Betriebstransition zum ITDZ genutzt werden kann. Insoweit sollen noch Erkenntnisse aus der bereits begonnenen Pilotierung (vgl. Stellungnahme zur T 156) einfließen.

6.4 Sofortige Maßnahmen der Senatsverwaltung

180 Die bei der Prüfung des behördenbezogenen IT-Sicherheitskonzepts, des IT-Notfallmanagements, der eingesetzten Firewall sowie des Betriebs des IT-Verfahrens Funkzellenabfragen-Transparenz-System festgestellten besonders schwerwiegenden Mängel, erforderten aus Sicht des Rechnungshofs ein sofortiges Handeln der Senatsverwaltung. Die Behördenleitung wurde deshalb mit Schreiben

vom 17. April 2023 vorab auf die Feststellungen des Rechnungshofs hingewiesen, um angemessen und zeitnah auf die hieraus erwachsenden Bedrohungen reagieren zu können.

Mit Schreiben vom 23. Juni 2023 hat die Senatsverwaltung die Mängel anerkannt und **erste Maßnahmen zur Beseitigung** beschrieben. Insbesondere sollte

- die Migration des IT-Betriebs zum ITDZ im Rahmen des berlinweiten Programms OneIT@Berlin angestrebt,
- die Erstellung eines aktuellen IT-Sicherheitskonzepts beauftragt,
- ein IT-Notfallmanagement mithilfe externer Expertise etabliert,
- die eingesetzte Firewall durch einen Penetrationstest überprüft und die zeitnahe Inbetriebnahme der vorhandenen Firewalls geprüft sowie
- das Funkzellenabfragen-Transparenz-System aufgrund der bestehenden Sicherheitsrisiken zum ITDZ migriert werden.

Weiterhin wurde der dauerhafte Zugang für die Fernwartung deaktiviert. Aufgrund der Dringlichkeit der Maßnahmen sollten zudem die benötigten Mittel im Rahmen der Haushaltswirtschaft bereits im laufenden Jahr zur Verfügung gestellt werden.

Mit Schreiben vom 17. Januar 2024 hat die Senatsverwaltung dem Rechnungshof mitgeteilt, dass der Betrieb des **Funkzellenabfragen-Transparenz-Systems** zwischenzeitlich eingestellt wurde.

zu T 180

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

181 Im Erhebungsabschlussgespräch am 16. April 2024 hat die Senatsverwaltung auf bereits ergriffene und geplante umfangreiche Maßnahmen zur Reduzierung der Schwachstellen und zur Erhöhung der IT-Sicherheit und zum Aufbau eines IT-Notfallmanagements hingewiesen.

zu T 181

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

6.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

182 Die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz hat in ihrer Stellungnahme den Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt. Sie habe während des gesamten Prüfungszeitraums deutlich gemacht, dass mit dem Rechnungshof Einigkeit bestehe, dass es zur Erreichung des erforderlichen Informationssicherheitsniveaus grundsätzlicher Anpassungen in der Senatsverwaltung bedürfe, und auf die bereits ergriffenen Maßnahmen verwiesen. Insbesondere hat sie angegeben, dass der Informationssicherheitsbeauftragte bereits im März 2022 umgehend aus dem für die IT der Senatsverwaltung für Justiz zuständigen Referat versetzt worden und seit Februar 2023 organisatorisch direkt der obersten Leitungsebene unterstellt sei. Zum 1. Juli 2024 sei die Zuständigkeit sämtlicher IT-Belange in einem Referat (II D) zentralisiert worden. Darüber hinaus habe sie zwei zusätzliche Mitarbeitende des Hauses mit der Planung und Erfolgskontrolle der aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs eingeleiteten Maßnahmen beauftragt. Im Einzelnen hat die Senatsverwaltung dazu Folgendes ausgeführt:

- Die **Leitlinie zur Informationssicherheit** sei überarbeitet worden und solle im Laufe des Jahres 2024 in Kraft gesetzt werden. Im Anschluss daran solle ein **Informationssicherheitsmanagementteam**, dessen Besetzung in der Leitlinie geregelt werde, eingerichtet werden.
- Die Erstellung des behördenbezogenen **IT-Sicherheitskonzepts** beim ITDZ sei angefragt worden. Dabei solle die „Konzepterstellung auf die bereits angelaufene Betriebssituation zum ITDZ“ fokussiert werden. Für das Controlling sei bereits – unbeschadet der Zuständigkeiten des Informationssicherheitsbeauftragten – ein Mitarbeiter des Leitungsstabs beauftragt worden. Parallel sei geplant, Unterstützungsleistungen des BSI in Anspruch zu nehmen, um bereits vor der Fertigstellung des Konzepts Maßnahmen zu definieren und umzusetzen.

- Bereits im Februar 2023 sei ein **Business-Continuity-Beauftragter** eingesetzt worden. Im Oktober 2023 habe die Senatsverwaltung an einer landesweiten Notfallübung teilgenommen.
- **Fortbildungen zur Informationssicherheit** und zum Business-Continuity-Management, u. a. für den IT-Sicherheitsbeauftragten, seien im Juni 2023 durchgeführt worden. Eine Leistungsbeschreibung für flächendeckende Schulungen und Awareness-Maßnahmen sei erstellt worden. Ein Schulungskonzept werde noch im Jahr 2024 fertiggestellt.
- Wesentliche Maßnahmen zur Erhöhung der **physischen Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume** seien bereits in Angriff genommen und zum Teil bereits umgesetzt worden.
- Die im Betrieb befindliche **Firewall** sei zum Zeitpunkt der Prüfung echtbetriebstauglich konfiguriert gewesen und sei es auch aktuell. Dessen ungeachtet werde die Ablösung der in Betrieb befindlichen Firewall durch die bereits beschafften Firewalls vorbereitet.
- Der Probe-Echtbetrieb des **Funkzellenabfragen-Transparenz-Systems** sei im Jahr 2023 beendet worden, das System werde nicht mehr eingesetzt.
- Das Datenschutzkonzept für das **Videokonferenzsystem** werde überarbeitet und solle bis zum Ende des Jahres 2024 in Kraft gesetzt werden.

zu T 182

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind überwiegend zutreffend.

Eine zentrale Maßnahme der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz wird nur beiläufig erwähnt:
Das IT-Betriebsmodell wird durch eine vorgezogene und umfassende IKT-Transition zum ITDZ aus dem bisherigen Eigenbetrieb überführt. Dieser Prozess ist seit Ende des Jahres 2024 bereits pilothaft umgesetzt und wird im Jahr 2025 gemeinsam mit dem ITDZ beschleunigt fortgesetzt. Es wird daher ein bestehendes Betriebsmodell, auch mit Blick auf die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin, mit Einzelmaßnahmen nicht lediglich optimiert, sondern grundlegend geändert.

183 Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahme der Senatsverwaltung zur Kenntnis. Er bewertet insbesondere positiv, dass die Senatsverwaltung frühzeitig auf die Feststellungen des Rechnungshofs reagiert hat. Mit der Verlagerung der Zuordnung des Informationssicherheitsbeauftragten und der Einrichtung eines speziellen Controllings für die Umsetzung der Maßnahmen bei der Leitungsebene hat die Leitung der Senatsverwaltung ihre Verantwortung in dieser Angelegenheit nicht nur deutlich übernommen, sondern auch die Umsetzung aktiv gefördert und überwacht.

zu T 183

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

6.6 Zusammenfassung und Erwartung

184 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Justiz zuständige Senatsverwaltung in den vergangenen Jahren hinsichtlich der von ihr eingesetzten IT-Systeme nicht die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hatte, um Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der von ihr verantworteten Informationen sicherzustellen. Er beanstandet zusammenfassend, dass sie trotz einer nachhaltig angespannten Sicherheitslage den Risiken beim IT-Einsatz nicht ausreichend durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung getragen hatte. Er erkennt an, dass die Senatsverwaltung aufgrund der vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen unverzüglich umfangreiche Maßnahmen zur Beseitigung von Schwachstellen der IT-Sicherheit und zum Aufbau eines IT-Notfallmanagements ergriffen hat. Der eingeleitete Prozess zur Behebung der Defizite muss mit Priorität fortgesetzt werden, um die Nachhaltigkeit und Effektivität der Maßnahmen sicherzustellen.

zu T 184

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

185 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, unter Beachtung der Anforderungen der IT-Standards und des IT-Grundschutz-Kompendiums des BSI, die von ihr angekündigten Maßnahmen vollständig umsetzt und insbesondere**

- **eine übergeordnete, verbindliche Leitlinie zur Informationssicherheit erlässt und allen Beschäftigten bekannt gibt,**
- **den Informationssicherheitsbeauftragten dauerhaft der obersten Leitungsebene unterstellt,**
- **ein IT-Sicherheitsmanagementteam einrichtet,**
- **das IT-Sicherheitskonzept aktualisiert, vollständig umsetzt und zukünftig regelmäßig fortschreibt,**
- **das zielgruppenorientierte Schulungskonzept fertigstellt, in Kraft setzt und auf dessen Grundlage IT-Sicherheitsschulungen und -unterweisungen durchführt,**
- **ein IT-Notfallmanagement einrichtet,**
- **konzeptionell, organisatorisch und physisch für eine zumindest ausreichende Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume sorgt,**
- **die beschafften Firewalls einsetzt, fach- und sachgerecht betreibt sowie die Konfiguration und alle Änderungen nachvollziehbar dokumentiert,**
- **bei einer Vergabe von Leistungen im IT-Bereich rechtskonforme Verträge schließt sowie**
- **die für den sicheren Betrieb eines IT-Verfahrens erforderlichen Konzepte und Dokumente erstellt und umsetzt.**

zu T 185

Die Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin werden umgesetzt.

7 Versäumnisse bei der Rückführung erheblicher Überschüsse bei Kultureinrichtungen Berlins im Zusammenhang mit gewährten Corona-Hilfen

Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 sind für bereits institutionell geförderte Kultureinrichtungen zusätzlich 60 Mio. € zur Bewältigung von Einnahmeausfällen durch die Corona-Pandemie bereitgestellt worden. Parallel haben zahlreiche institutionell geförderte Kultureinrichtungen in den Jahren 2020 und 2021 weitere Hilfeleistungen zur Bewältigung der Pandemiefolgen, insbesondere November- und Dezemberhilfen sowie Kurzarbeitergeld, beantragt und erhalten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung geförderten Kultureinrichtungen im Haushaltsjahr 2020 insgesamt Überschüsse von rd. 53 Mio. € erwirtschaftet haben. Die Senatsverwaltung hat dies jedoch nicht zum Anlass genommen, zu prüfen, inwieweit sich der Förderungsbedarf der Einrichtungen u. a. durch die Corona-Hilfen in den Jahren 2020 und 2021 reduziert hat und deswegen die öffentlichen Mittel zwingend zurückzufordern sind.

7.1 Einleitung

186 Die für Kultur zuständige Senatsverwaltung (Senatsverwaltung) hat in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 Kultureinrichtungen und landeseigene Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO (Kultureinrichtungen) durch Zuwendungen und Zuweisungen aus dem Landeshaushalt institutionell gefördert. In diesen beiden Jahren hat die Corona-Pandemie die Berliner Kulturlandschaft und die vom Land Berlin geförderten Einrichtungen besonders stark getroffen. Theater und Museen sind geschlossen worden und nahezu der gesamte Theater-, Orchester-, Gedenkstätten- und Museumsbetrieb musste aus Gründen des Infektionsschutzes ab Ende März 2020 kurzfristig eingestellt werden.

Für das Haushaltsjahr 2020 hat die Senatsverwaltung aufgrund detaillierter Berechnungen für alle von ihr institutionell geförderten Kultureinrichtungen pandemiebezogene Einnahmeausfälle gegenüber dem Jahr 2019 von 60 Mio. € prognostiziert und einen entsprechenden Mehrbedarf angemeldet. Durch das

Zweite Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021)[195] vom 17. Dezember 2020 ist dieser Betrag bei Kapitel 0810 Titel 68569 mit der Erläuterung „Ausgleich von Einnahmeausfällen der Kultureinrichtungen infolge Schließzeiten während der Corona-Pandemie“ im Haushalt bereitgestellt worden. Mit diesen Mitteln hat die Senatsverwaltung im Dezember 2020 auf Antrag hin die von ihr institutionell geförderten Kultureinrichtungen unterstützt. Im Haushaltsjahr 2021 sind durch das Gesamtkonzept Soforthilfe 2021 die Corona-Hilfen für institutionell geförderte Kultureinrichtungen fortgesetzt worden.

zu T 186

Die Erläuterungen der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind überwiegend zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Kultur und Gesellschaftlichen Zusammenhalt rechnete aufgrund der besonderen Betroffenheit der Kultureinrichtungen mit zusätzlichen Einnahmeausfällen in Höhe von 60 Mio. €. Der vom Rechnungshof von Berlin genannte Überschuss in Höhe von 53 Mio. € stellt allerdings nicht die Summe der gewährten Corona-Hilfen dar, sondern entstand teilweise auch auf Grund der Eigenwirtschaftlichkeit der Einrichtungen. Ferner wurde der Überschuss von 53 Mio. € von deutlich mehr als nur von den Corona-Hilfen empfangenden und zum Teil sehr großen Kultureinrichtungen erwirtschaftet. Die personalintensiven Einrichtungen haben aufgrund des Lock-Downs keine Vorstellungen angeboten und konnten unter anderem aufgrund des Kurzarbeitergeldes Überschüsse erwirtschaften. Dieses Phänomen war im Übrigen nicht nur bei Berliner Kultureinrichtungen zu beobachten, sondern aufgrund der Gleichartigkeit der Kultureinrichtungen ein Effekt, der im ganzen Bundesgebiet festzustellen war.

Es handelt sich somit, anders, als der Rechnungshof von Berlin darstellt, nicht um 53 Mio. €, die die Kultureinrichtungen empfangen haben. Tatsächlich bewilligt wurden im Laufe der Pandemie lediglich 17,7 Mio. €, die an institutionell geförderte Einrichtungen ausgereicht wurden und weitere 0,3 Mio. € die an projektgeförderte Einrichtungen ausgereicht wurden im Jahr 2020. Im Jahr 2021 handelt es sich lediglich um 2,8 Mio. €, die an institutionell geförderte Einrichtungen ausgereicht wurden.

195 GVBl. S. 1487

187 Zur näheren verfahrensrechtlichen Ausgestaltung ihrer Förderungen während der Corona-Pandemie hat die Senatsverwaltung erstmalig am 27. März 2020 in einer Verwaltungsvorschrift (Hauserlass) Ausnahmen von der Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln zugelassen.[196] Dieser ist über das Jahr 2021 bis zuletzt zum 30. Juni 2022 verlängert worden. Der Hauserlass regelte in Nr. 2.1, dass die normalen institutionellen Förderungen der Senatsverwaltung zwar grundsätzlich unverändert fortgezahlt würden. Jedoch seien Doppelfinanzierungen über die Inanspruchnahme anderer Entschädigungsleistungen oder Kurzarbeitergeld auszuschließen. Insoweit sei die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Bundes- und Landesprogrammen einzelfallbezogen sorgfältig zu prüfen und vom Förderempfänger vorrangig in Anspruch zu nehmen. Der unveränderte Einsatz von Landesmitteln sei demgegenüber in jedem Fall nachrangig.[197] Ende November 2020 hat die Senatsverwaltung die von ihr institutionell geförderten Kultureinrichtungen über die Novemberhilfen des Bundes für Kultureinrichtungen informiert und sie aufgefordert, eine Antragstellung konkret zu prüfen.

zu T 187

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

188 Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung bei der Gewährung von Corona-Hilfen für neun Kultureinrichtungen (sechs institutionell geförderte Zuwendungsempfänger und drei landeseigene Betriebe nach § 26 LHO)[198] in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 geprüft. Der Rechnungshof hat hierbei geprüft, nach welchen Kriterien die Senatsverwaltung den Kultureinrichtungen Mittel zur Verfügung gestellt und wie sie ermittelt hat, ob diese notwendig und angemessen waren. Dabei hat er insbesondere geprüft, ob die Einrichtungen vorrangig Bundesmittel (z. B. Kurzarbeitergeld, November- und

196 „Grundsätze der förderrechtlichen Behandlung der Auswirkungen der Coronavirus-Krise“

197 vgl. Nr. 1 des Hauserlasses unter Hinweis auf den Beschluss des Senats vom 24. März 2020 (S-3107/2020)

198 Zuweisungen an ausgewählte landeseigene Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO und institutionell geförderte Zuwendungsempfänger

Dezemberhilfen oder Überbrückungshilfen) zur Abmilderung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen beantragt und in Anspruch genommen haben. Daran anschließend hat der Rechnungshof untersucht, ob diese Mittel von der Senatsverwaltung bei der Höhe der Finanzierung zur Vermeidung von Doppelförderungen und Überkompensationen berücksichtigt worden sind. Außerdem wurde untersucht, ob die Senatsverwaltung den zweckgerichteten Einsatz der Corona-Hilfen geprüft hat und nicht benötigte Mittel konsequent zurückzahlen ließ.

zu T 188

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

7.2 Jahresüberschüsse des Haushalts- und Wirtschaftsjahres 2020

189 Wird eine Zuwendung als Fehlbedarfsfinanzierung (Nr. 2.2.2 AV § 44 LHO) gewährt, hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob sich während des Zuwendungszeitraums die in dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan veranschlagten Deckungsmittel erhöht oder Aufwendungen des Zuwendungsempfängers verringert haben. Ist dies der Fall, ermäßigt sich die Zuwendung durch eine auflösende Bedingung im Zuwendungsbescheid um den vollen in Betracht kommenden Betrag (Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO i. V. m. Nr. 2.2 ANBest-I[199]).[200] Die Bewilligungsbehörde hat den überzahlten Betrag durch einen Bescheid festzusetzen und dessen Erstattung zu verlangen. Bei landeseigenen Betrieben ist die Wirtschaftsführung so auszurichten, dass nach Möglichkeit Abführungen an den Landeshaushalt erreicht werden oder zumindest Betriebsverluste minimiert werden (Nr. 7.1 AV § 26 LHO). Die Senatsverwaltung als Aufsichtsbehörde hat demnach darauf hinzuwirken, dass der Betrieb nach Abschluss des Wirtschaftsjahres mögliche zusätzliche Abführungen an den Landeshaushalt realisiert. Bei Kulturbetrieben in der Rechtsform eines landeseigenen Betriebs, die

199 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) - Anlage 1 AV § 44 LHO

200 vgl. dazu auch Krämer/Schmidt, Kommentar Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, 116. Aktualisierung, Stand: Oktober 2014, Abschnitt D XI 12.1.2 Rn. 169

regelmäßig durch Zuweisungen mitfinanziert werden, bezieht sich dies insbesondere auf außerordentliche Überschüsse.

zu T 189

Die Senatsverwaltung für Kultur und Gesellschaftlichen Zusammenhalt nimmt die Rechtsauffassung des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis und wird diese im Weiteren berücksichtigen.

Die Sach- und Rechtslage der beanstandeten Fallkonstellationen und damit auch etwaige Rückforderungsansprüche werden vor dem Hintergrund der Rechtsauffassung des Rechnungshofs von Berlin geprüft. Insbesondere hat der Bund noch nicht abschließend alle Rückforderungssummen berechnet, sodass bisher noch keine abschließende rechtliche Beurteilung aller Sachverhalte erfolgen konnte.

190 Die Senatsverwaltung hat die Zuwendungen in den sechs während der Prüfung durch den Rechnungshof eingesehenen institutionellen Förderungen als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. In die Bescheide ist durchgehend über die ANBest-I die unter T 189 beschriebene auflösende Bedingung einbezogen worden. Zu Beginn des Jahres 2021 haben die Zuwendungsempfänger der Senatsverwaltung mit dem Jahresbericht 2020 ein vorläufiges Jahresergebnis gemeldet. Vielen von der Senatsverwaltung finanzierten Einrichtungen sind Corona-Hilfen des Bundes (Zahlung von Kurzarbeitergeld der Bundesagentur für Arbeit, November- und Dezemberhilfen 2020, Überbrückungshilfen) oder des Landes (Soforthilfen oder Gelder zum Ausgleich von Einnahmeausfällen, vgl. T 186) gewährt worden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben für das Jahr 2020 fünf der sechs geprüften Zuwendungsempfänger näherungsweise rd. 5 Mio. € der o. g. Hilfen erhalten. Zudem haben über die geprüften Stellen hinaus zahlreiche weitere von der Senatsverwaltung geförderte Kultureinrichtungen durch ersparte Aufwendungen Einsparungen erzielen können. Aufgrund dessen ist die Senatsverwaltung bereits im Februar 2021 davon ausgegangen, dass die von ihr institutionell geförderten oder mit Zuweisungen unterstützten Einrichtungen das Haushalts- und Wirtschaftsjahr 2020 mit Überschüssen von rd. 32 Mio. € abschließen. Im August 2021 hat die Senatsverwaltung dann **Jahresüberschüsse** der Einrichtungen im Haushalts- und Wirtschaftsjahr 2020 **von rd. 53 Mio. € festgestellt**. Hiervon entfallen **rd. 6,9 Mio. €**

auf drei von der Senatsverwaltung durch Zuweisungen unterstützte landeseigene Betriebe.

Die Senatsverwaltung hat im Zusammenhang mit der Feststellung der Jahresüberschüsse entschieden, die Überschüsse vollständig bei den Einrichtungen zu belassen, „solange Berlin es sich leisten kann“. Sie hat den Einrichtungen zwar in den jeweiligen Quartalsgesprächen aufgegeben, die Überschüsse aus dem Jahr 2020 nur nach vorheriger Abstimmung mit ihr zu verwenden. Hierdurch sollte einer unkritischen Verwendung der Mittel durch die geförderte Einrichtung und damit einem unwirtschaftlichen Verhalten begegnet werden. Die Senatsverwaltung hat in den vom Rechnungshof untersuchten Vorgängen jedoch durchgehend nicht geprüft, ob wegen der Jahresüberschüsse öffentliche Mittel zurückzufordern sind.

zu T 190

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

191 Die Senatsverwaltung hat zwar erkannt, dass es aufgrund der Corona-Hilfen bei vielen von ihr institutionell geförderten Einrichtungen zu erheblichen Jahres- und daraus folgend auch zu Liquiditätsüberschüssen gekommen ist. Diese außerplanmäßigen Hilfszahlungen des Bundes oder des Landes Berlin führten nämlich zu zusätzlichen Deckungsmitteln oder im Falle der Erstattung des Kurzarbeitergeldes durch die Bundesagentur für Arbeit zu einem verringerten Personalaufwand der Einrichtungen im Jahr 2020. Gleichwohl hat die Senatsverwaltung dies bei den Zuwendungsempfängern nicht zum Anlass genommen, konkret zu prüfen, ob sich die Zuwendungen für das Haushaltsjahr 2020 ermäßigt haben und deswegen von den von ihr geförderten Einrichtungen öffentliche Mittel **zurückzufordern** sind. Dahingehend kam ihr auch kein Ermessen zu. Sie hat damit unberücksichtigt gelassen, dass das Aufsparen nicht benötigter Zuwendungsmittel nach Zuwendungsrecht nicht zulässig ist, und sich die Frage, ob und wie lange „Berlin es sich leisten kann“, schon deshalb nicht stellt.

zu T 191

Insbesondere den Theatern und Opern Berlins ist seit dem Theaterfinanzierungskonzept aus dem Jahr 1995 das „Aufsparen von Überschüssen“ im Rahmen einer kaufmännischen Rücklagenbildung erlaubt. Die zwangsweise Folge einer Rückforderung bei Überschüssen, die der Rechnungshof von Berlin ableitet, ist aus Sicht des Senats von Berlin nicht im Sinne dieses Theaterkonzeptes und auch nicht im Sinne einer resilienten und kaufmännisch geführten Kulturlandschaft, die sich gerade jetzt im Rahmen der Haushaltskrise bewährt.

Die Sach- und Rechtslage der beanstandeten Fallkonstellationen und damit auch etwaige Rückforderungsansprüche werden vor dem Hintergrund der Rechtsauffassung des Rechnungshofs von Berlin geprüft.

Bundesbescheide zu gewährten Bundesmitteln ergingen regelmäßig erst zu einem späteren Zeitpunkt. Dabei war für die Senatsverwaltung weder vorhersehbar, ob und in welcher Höhe der Bund Corona-Hilfen gewähren würde noch zu welchem Zeitpunkt mit diesen Mitteln zu rechnen gewesen wäre.

192 Diese Wertung lässt sich auch auf die von der Senatsverwaltung als landeseigene Betriebe geführten Kultureinrichtungen übertragen. Die Senatsverwaltung hat hier nicht berücksichtigt, dass die Betriebe eine möglichst hohe Kostendeckung anzustreben haben, um Zahlungen des Landes Berlin zur Deckung von Fehlbeträgen zu vermeiden. Dies bedeutet, dass die Betriebe zum Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen vorrangig Mittel aus Hilfsprogrammen des Bundes einzusetzen hatten und lediglich ein Ausgleich verbleibender Fehlbeträge durch das Land Berlin in Betracht kam. Ein vollständiger Verbleib der Überschüsse bei den Betrieben widerspricht damit dem Inhalt und dem Sinn und Zweck haushaltsrechtlicher Vorgaben, an die die Senatsverwaltung gebunden ist. Dahingehende Erwägungen hat die Senatsverwaltung aber nicht vorgenommen.

zu T 192

Es wird auf die vorangegangenen Ausführungen verwiesen.

193 Durch ihr Unterlassen hat die Senatsverwaltung im Ergebnis Doppelförderungen bei den Kultureinrichtungen durch „Corona-Hilfsmaßnahmen“ hingenommen, obwohl sie selbst Jahresüberschüsse dieser Einrichtungen von rd. 53 Mio. € zum Abschluss des Haushalts- und Wirtschaftsjahres 2020 festgestellt hat. Sie hat zudem mögliche Rückführungen an den Landeshaushalt aus den Überschüssen weder geprüft noch realisiert. Hierdurch hat sie zugleich im Widerspruch zu ihren eigenen Vorgaben aus dem Hauserlass vom März 2020 gehandelt, wonach der unveränderte Einsatz von Landesmitteln in jedem Fall nur nachrangig zu erfolgen habe. Die Senatsverwaltung hat **wesentliche haushalts- und zuwendungsrechtliche Grundsätze missachtet**.

zu T 193

Die oben genannte Prüfung ist gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

7.3 Bewilligung von institutionellen Zuwendungsmitteln 2020 und 2021

194 Die Bewilligungsbehörde hat vor der Bewilligung einer Zuwendung zu prüfen, ob die Fördervoraussetzungen gegeben sind und ob die Zuwendung notwendig und angemessen ist (§§ 23, 44 LHO). Das gilt auch dann, wenn der Zuwendungsempfänger während der laufenden Förderung zusätzliche Mittel beantragt hat. Hierbei hat die Bewilligungsbehörde auch das zuwendungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip zu beachten.[201] Dies bedeutet, dass der Zuwendungsempfänger zunächst grundsätzlich alle eigenen Mittel und zuwendungsbezogenen Einnahmen zur Deckung seiner Ausgaben einsetzen muss. Hier hatte die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob bereits beantragte oder realisierte Corona-Hilfen zu Doppelförderungen und damit zu Liquiditätsüberschüssen führen können.

[201] vgl. dazu auch Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 23 BHO Rn. 33

zu T 194

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

195 Für das Haushaltsjahr 2020 sind durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 vom 17. Dezember 2020 zusätzliche Mittel von 60 Mio. € zum Ausgleich pandemiebezogener Einnahmeausfälle der Kultureinrichtungen bereitgestellt worden. Die Senatsverwaltung hat im Dezember 2020 auf entsprechende Anträge der von ihr institutionell geförderten Zuwendungsempfänger die Zuwendungen zu diesem Zweck erhöht (T 186). Der Rechnungshof hat sechs dieser Vorgänge geprüft. In vier dieser Vorgänge haben die institutionellen Zuwendungsempfänger insgesamt rd. 900.000 € zusätzliche Zuwendungsmittel erhalten. Die Senatsverwaltung hat vor der Bewilligung von den Einrichtungen keine Erklärungen und Nachweise über erhaltene Corona-Hilfen verlangt. Lediglich in einem Fall hat der Zuwendungsempfänger den Bezug von Corona-Hilfen von sich aus mitgeteilt. Dies hat insoweit dazu geführt, dass die Förderung reduziert wurde.

zu T 195

Die Ausreichung der Corona-Hilfsmittel im November und Dezember des Jahres 2020 war geprägt von einer in vielerlei Hinsicht bestehenden Ungewissheit und dem Anspruch, existenzielle Bedrohungen von den Kultureinrichtungen abzuwenden. Vor diesem Hintergrund wurde in den Zuwendungsbescheiden die Auflage aufgenommen, wonach vorrangig Mittel des Bundes einzusetzen waren. In dieser Phase war für keinen der Beteiligten klar, ob und falls ja in welchem Umfang ein Förderantrag beim Bund Erfolg haben würde. Die Bescheidauflage war, unter den besonderen Rahmen- und Handlungsbedingungen, das ausgewählte Instrument, um überhaupt die Beantragung von Fördermitteln des Bundes sicherzustellen. Der Senat von Berlin sichert zu, die Sach- und Rechtslage der beanstandeten Fallkonstellationen und damit auch etwaige Rückforderungsansprüche vor dem Hintergrund der Rechtsauffassung des Rechnungshofs von Berlin zu prüfen und zukünftig vor der Bewilligung von Haushaltsmitteln Doppelfinanzierungen auszuschließen., wenn und soweit dies mittels einer Prüfung möglich ist.

196 Die Senatsverwaltung hat die sechs vom Rechnungshof untersuchten Einrichtungen auch im Haushaltsjahr 2021 über eine Fehlbedarfsfinanzierung weiter institutionell gefördert. Die Senatsverwaltung machte hierbei die Vorgabe, dass die Kultureinrichtungen ihre Einnahmeausfälle sowohl durch Einsparungen als auch durch die Inanspruchnahme anderer Hilfsprogramme – etwa sonstiger Corona-Hilfen des Bundes – auszugleichen hätten. Dies sei in den jeweiligen Quartalsberichten anzugeben. Gleichwohl hat die Senatsverwaltung diese Unterlagen überwiegend erst während der Prüfung des Rechnungshofs abgefordert. Demnach haben fünf der sechs institutionell geförderten Einrichtungen in den Jahren 2020 und/oder 2021 Einnahmen aus Hilfsprogrammen erhalten sowie Kurzarbeitergeld von der Bundesagentur für Arbeit erstattet bekommen. Damit hat sich die Senatsverwaltung nicht in die Lage versetzt, die Nachrangigkeit der von ihr gewährten Leistungen zum Bewilligungszeitpunkt überhaupt prüfen zu können.

zu T 196

Die Sach- und Rechtslage der beanstandeten Fallkonstellationen und damit auch etwaige Rückforderungsansprüche werden vor dem Hintergrund der Rechtsauffassung des Rechnungshofs von Berlin geprüft.

197 Auch bei der Bewilligung der sechs institutionellen Zuwendungen für das Jahr 2021 in Höhe von rd. 25,6 Mio. € hat die Senatsverwaltung nicht hinreichend beachtet, dass die von den Einrichtungen beantragten oder bezogenen Corona-Hilfen Auswirkungen auf die Zuwendungshöhe haben. Die Einrichtungen haben mit diesen Hilfen Einnahmen erzielt bzw. im Falle der Erstattung des Kurzarbeitergeldes eigene Personalaufwendungen reduziert. Hierdurch verringert sich folglich auch ihr zuwendungsrechtlicher Bedarf. Die Senatsverwaltung hat erkannt, dass dies zu Liquiditätsüberschüssen bei den Einrichtungen führen kann. Deshalb hat sie ihnen entsprechende Berichtspflichten auferlegt. Sie hat jedoch die Notwendigkeit und Angemessenheit weiterer Zuwendungsmittel vor deren Gewährung weder hinreichend geprüft noch sichergestellt, dass die Einrichtungen ihren Berichtspflichten nachkommen. Damit hat die Senatsverwaltung gegen **ihre Prüfpflichten im Antragsverfahren** und ihre Vorgaben in ihrem eigenen Hauserlass **verstoßen**. Durch dieses Versäumnis hat sie in erheblichem Umfang **nicht notwendige Zahlungen** geleistet.

zu T 197

Es wird auf die Ausführungen zur T 195 verwiesen.

7.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

198 Zu den für das Haushaltsjahr 2020 **festgestellten Überschüssen** der geförderten Kultureinrichtungen von rd. 53 Mio. € hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass im Jahr 2020 nur 17,7 Mio. € „Corona-Hilfen“ an institutionell geförderte Einrichtungen ausgereicht worden seien. Der vom Rechnungshof genannte Überschuss sei nicht ausschließlich durch Corona-Hilfen entstanden. Zudem sei bei Theatern und Opern seit dem Theaterfinanzierungskonzept von 1995 „das Aufsparen von Zuwendungsmitteln im Rahmen einer Rücklagenbildung nach kaufmännischen Grundsätzen zulässig“.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung gehen an der Sache vorbei, da der Rechnungshof nicht die Höhe der ausgekehrten „Corona-Hilfen“ beanstandet hat. Kern der Beanstandung ist, dass die Senatsverwaltung nicht die gebotenen Schlüsse aus den von ihr selbst für das Haushaltsjahr 2020 festgestellten Überschüssen der geförderten Kultureinrichtungen gezogen hat. Ungeachtet dessen ist in den Regelungen „seit dem Theaterfinanzierungskonzept“ die Rücklagenbildung überhaupt nur für einen Teil der von der Senatsverwaltung geförderten Einrichtungen zugelassen. Außerdem ist nicht erkennbar, dass die Senatsverwaltung ihre Entscheidung auf der Grundlage der vorgenannten Regelungen getroffen hat bzw. treffen wollte. Im Gegenteil hat sie selbst deutlich gemacht, dass es zu keinen aus Doppelfinanzierungen resultierenden Überschüssen kommen sollte. Solche Überschüsse dann aber für die Rücklagenbildung zuzulassen, widerspräche dem Ziel dieser Regelung.

199 Zur **fehlenden Prüfung** des Bezuges von Corona-Hilfen des Bundes (insbesondere November- und Dezemberhilfen, Kurzarbeitergeld) in den Jahren 2020 und 2021 vor der weiteren Förderung der Kultureinrichtungen hat die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass eine solche Prüfung weder zeitlich noch faktisch möglich gewesen sei. So sei für die Senatsverwaltung zum Bewilligungszeitpunkt nicht vorhersehbar

gewesen, ob und in welcher Höhe Bundeshilfen gewährt werden würden. Auch lägen die Jahresüberschüsse als Rücklagen bei den Kultureinrichtungen, die u. a. Landesbetriebe oder Stiftungen des öffentlichen Rechts seien.

Zudem seien alle Positionen in den Wirtschaftsplänen gegenseitig deckungsfähig. Insofern sei nach den Förderbescheiden die Bildung von Rücklagen eine zuwendungsfähige Ausgabe. Möglich sei allenfalls eine Verrechnung der Überschüsse mit den institutionellen Zuwendungen in den Folgejahren. Dies werde von der Senatsverwaltung selbstverständlich geprüft.

Die Senatsverwaltung verkennt, dass sie sich nicht in die Lage versetzt hat, die förderrechtliche Relevanz eines möglichen Bezugs von Bundeshilfen zu prüfen, bevor sie weitere Förderungen bewilligt. Insbesondere ihr Hauserlass hat ausdrücklich vorgesehen, ggf. zunächst mit Landesmitteln in Vorleistung zu gehen und später mögliche Erstattungen aufgrund des Bezuges von Bundeshilfen zu prüfen. Auch hat die Senatsverwaltung nicht geprüft, ob sie ihre Zuwendungs-bescheide hätte widerrufen können. Die Bescheide über die Bundeshilfen sind bestandskräftig, daher war die Senatsverwaltung hierzu auch in der Lage. Darauf, ob diese möglicherweise zu einem ungewissen Zeitpunkt widerrufen werden, kommt es folglich nicht an.

Die Annahme, dass Rücklagen zuwendungsfähige Ausgaben darstellten, widerspricht grundlegend dem Charakter einer Fehlbedarfsfinanzierung (vgl. Nr. 1.9 ANBest-I). Diese setzt nämlich voraus, dass der Zuwendungsempfänger zunächst sämtliche Eigenmittel einsetzt und hierfür auch mögliche vorhandene Rücklagen zuvor auflöst.

zu T 198 bis 199

Die Erläuterungen des Rechnungshofs von Berlin sind größtenteils zutreffend.

Die Prüfungen etwaiger Rückforderungsansprüche sind gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

7.5 Zusammenfassung und Erwartung

200 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Kultur zuständige Senatsverwaltung vor der Bewilligung zusätzlicher Fördermittel in Höhe von rd. 900.000 € an sechs von ihr institutionell geförderte Zuwendungsempfänger im Haushaltsjahr 2020 nicht geprüft hat, ob diese überhaupt notwendig sind. Sie hat die Förderungen als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Damit durfte die Senatsverwaltung in der Antragsprüfung nicht unberücksichtigt lassen, ob die Einrichtungen vorrangige Corona-Hilfen des Bundes oder des Landes Berlin sowie Kurzarbeitergeld der Bundesagentur für Arbeit beantragt und/oder erhalten haben. Denn der Bezug dieser Leistungen wirkt sich unmittelbar auf die Zuwendungshöhe aus, indem sich hierdurch entweder die Deckungsmittel des Zuwendungsempfängers erhöhen oder dessen Aufwand verringert. Die Senatsverwaltung hätte damit auch prüfen müssen, ob sie sich von den Zuwendungsempfängern nicht benötigte Fördermittel erstatten lassen muss. Dies hat die Senatsverwaltung auch bei der Bewilligung der Zuwendungen an diese sechs Einrichtungen in Höhe von rd. 25,6 Mio. € im Haushaltsjahr 2021 nicht hinreichend beachtet.

Bezogen auf die landeseigenen Betriebe hat die Senatsverwaltung unberücksichtigt gelassen, dass diese ihre Wirtschaftsführung so auszurichten haben, dass möglichst Ablieferungen an den Landeshaushalt erreicht werden. Zumindest aber soll ein Zuschuss des Landes vermieden oder nur in möglichst geringer Höhe in Anspruch genommen werden. Die Senatsverwaltung hat außerdem weder geprüft noch dafür gesorgt, dass die drei vom Rechnungshof geprüften landeseigenen Betriebe ihre im Haushaltsjahr 2020 erzielten Überschüsse in Höhe von rd. 6,9 Mio. € an den Landeshaushalt abführen.

201 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Kultur zuständige Senatsverwaltung**

- **künftig vor der Bewilligung von Haushaltsmitteln Doppelfinanzierungen ausschließt,**
- **künftig haushaltsrechtliche Vorgaben zur Ermäßigung von Zuwendungen beachtet und unverzüglich nach dem Eintreten von Erstattungstatbeständen nicht benötigte Fördermittel zurückfordert und für das Haushaltsjahr 2020 prüft, inwieweit Rückforderungen geltend zu machen sind, und**
- **prüft, inwieweit und in welcher Höhe für das Haushaltsjahr 2020 von den landeseigenen Betrieben Ablieferungen an den Haushalt zu veranlassen sind.**

zu T 200 bis 201

Die Senatsverwaltung für Kultur und Gesellschaftlichen Zusammenhalt sichert eine schnellstmögliche vertiefte Prüfung der noch ausstehenden Verwendungsnachweise zu und wird die entsprechenden Prüfungsvermerke für das Jahr 2020 anschließend dem Rechnungshof von Berlin übersenden.

Der Senat von Berlin sichert zu, die Sach- und Rechtslage der beanstandeten Fallkonstellationen und damit auch etwaige Rückforderungsansprüche vor dem Hintergrund der Rechtsaufassung des Rechnungshofes von Berlin zu prüfen und zukünftig vor der Bewilligung von Haushaltsmitteln Doppelfinanzierungen auszuschließen, wenn und soweit dies mittels einer Prüfung möglich ist.

8 Dringender Handlungsbedarf bei der Aufsicht über die Studierendenschaften

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der fünf geprüften Studierendenschaften, die über ein Beitragsvolumen von 2,9 Mio. € verfügen, weist erhebliche Fehler auf. Zu der fehlerhaften Entwicklung haben auch Versäumnisse der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber den jeweiligen Hochschulpräsidien, welche die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaften ausüben, beigetragen. Die Senatsverwaltung hat dadurch die Chance einer – zumindest mittelbaren – Einflussnahme auf die Studierendenschaften nicht hinreichend genutzt.

8.1 Einleitung

202 Die immatrikulierten Studierenden einer Hochschule bilden eine Studierendenschaft. Dabei handelt es sich um eine rechtsfähige Teilkörperschaft der Hochschule, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst verwaltet.[202] Zu ihren Aufgaben gehören nach dem Berliner Hochschulgesetz beispielsweise, die Meinungsbildung in der Gruppe der Studierenden zu ermöglichen, zu hochschul- und wissenschaftspolitischen Fragen Stellung zu nehmen, die politische Bildung der Studierenden zu fördern sowie verschiedene Belange der Studierenden in Hochschule und Gesellschaft wahrzunehmen.[203] Finanziert wird die Studierendenschaft durch Beiträge der Studierenden.[204] Sie verfügt über eigenes Vermögen, mit dem sie für ihre Verbindlichkeiten haftet.[205]

203 Zur Finanzierung ihrer Aufgaben erhebt die Studierendenschaft von den immatrikulierten Studierenden ihrer Hochschule Beiträge. Abhängig von deren Höhe und der Studierendenzahl verfügten die fünf geprüften Studierendenschaften im Jahr 2020/2021[206] über Einnahmen von 2,9 Mio. €. Verwaltet werden die Mittel vom

---

202 vgl. § 18 Abs. 1 Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz - BerlHG)

203 vgl. § 18 Abs. 2 BerlHG

204 vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1 BerlHG

205 vgl. § 20 Abs. 4 BerlHG

206 Bei einigen Studierendenschaften entspricht das Haushaltsjahr dem Kalenderjahr. Bei den meisten Studierendenschaften beginnt das Haushaltsjahr am 1. April und endet am 31. März des Folgejahres.

Allgemeinen Studierendenausschuss (AStA)[207]. Dabei handelt es sich um das geschäftsführende und mit der Außenvertretung betraute Organ der Studierendenschaft. Deren für ein Jahr gewählte Referentinnen und Referenten sind oftmals unerfahrene Studierende, die sich ohne besondere Vorkenntnisse in Verwaltungsthemen einarbeiten müssen. Die Studierenden benötigen insbesondere für das Amt im AStA-Finanzreferat juristisches und haushaltsrechtliches Wissen.

204 Die Hochschulen einschließlich der Kuratorien unterliegen der Rechtsaufsicht des Landes Berlin.[208] Die Studierendenschaft untersteht der unmittelbaren Rechtsaufsicht des Hochschulpräsidiums, das insoweit der Rechtsaufsicht der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung untersteht.[209] Es handelt sich somit um eine mehrstufige Rechtsaufsicht. Hierbei kann die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege aufgrund ihrer aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber dem Hochschulpräsidium tätig werden und auf diesem Weg mittelbar auf die Studierendenschaft einwirken.[210] Zu den gesetzlichen Aufsichtsmitteln gehören u. a. das Informations-, Aufhebungs- und Anweisungsrecht.[211] Die Rechtsaufsicht hat sicherzustellen, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt.[212] Diese beschränkte Kontrollbefugnis bezieht sich also auf die Frage, ob das Hochschulhandeln mit dem geltenden Recht übereinstimmt.

Im Hinblick auf die Haushaltsplanung, die Rechnungslegung der Studierendenschaften am Ende des Haushaltsjahres, deren Prüfung und Entlastung haben die Hochschulleitung und die Senatsverwaltung bestimmte Pflichten wahrzunehmen: Der Haushaltsplan und die Festsetzung der Beiträge bedürfen der Genehmigung des Präsidiums.[213] Die Prüfung der Rechnung obliegt zwar einem öffentlich

---

207 Plural: die ASten

208 vgl. § 89 Abs. 1 Satz 1 BerlHG

209 vgl. § 18 Abs. 4 Satz 1 BerlHG

210 vgl. § 18 Abs. 4 BerlHG

211 vgl. § 28 Abs. 4 i. V. m. §§ 10 bis 13 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG)

212 vgl. § 28 Abs. 3 AZG

213 vgl. § 20 Abs. 1 Satz 4 BerlHG

bestellten Rechnungsprüfer oder einer anerkannten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft[214]. Die Entlastung erteilt das Studierendenparlament[215], diese bedarf dann aber gemäß § 109 Abs. 3 Satz 2 LHO der Genehmigung der zuständigen Senatsverwaltung. Daher **müssen** die Hochschulleitung und die Senatsverwaltung u. a. bei fehlendem Haushaltsplan der Studierendenschaft, ausstehender Prüfung ihrer Haushaltsrechnung, nicht beantragter Genehmigung der Entlastung des zur Geschäftsführung berufenen Organs im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten tätig werden.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaft unterliegt der Prüfung durch den Rechnungshof.[216]

205 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften bei zwei Universitäten, einer Hochschule für angewandte Wissenschaften (Fachhochschule) und zwei Kunsthochschulen geprüft. Er hat den Stand der Prüfung der Haushaltsrechnungen, der Entlastung des AStA durch das Studierendenparlament und der Genehmigung der Entlastung durch die Wissenschaftsverwaltung, die Organisation und die Vergütung der Mitglieder der Referate des AStA sowie je nach Hochschule spezifische Einnahme- und Ausgabetitel betrachtet. Die Prüfung hat sich auf die Haushaltsjahre 2019/2020 und 2020/2021 erstreckt.

zu T 202 bis 205

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

214 vgl. § 20 Abs. 3 Satz 1 BerlHG

215 vgl. § 19 Abs. 3 BerlHG

216 vgl. § 20 Abs. 3 Satz 2 BerlHG

8.2 Rückstände bei der Genehmigung der Entlastung der Mitglieder der ASten

206 Für die Studierendenschaft gelten die gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere des Hochschul-, Arbeits- und Steuerrechts, sowie die Regelungen der Landeshaushaltsordnung und ihrer Ausführungsvorschriften. Des Weiteren ergeben sich Pflichten aus der Satzung und den Ordnungen, die das jeweilige Studierendenparlament und dessen Organe erlassen haben. Der AStA hat u. a. nach Ende des Haushaltsjahres eine Haushaltsrechnung (Jahresabschluss) aufzustellen.[217] Diese ist durch einen öffentlich bestellten Rechnungsprüfer oder eine anerkannte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen.[218] Auf der Grundlage der geprüften Haushaltsrechnung entlastet das Studierendenparlament den AStA.[219] Diese Entlastung hat der AStA über die Hochschulleitung der zuständigen Senatsverwaltung zur Genehmigung vorzulegen.[220]

zu T 206

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

207 Im Jahr 2014 hatte der Rechnungshof die damalige Senatsverwaltung[221] gebeten, darüber zu berichten, bis zu welchem Haushaltsjahr sie die Entlastung durch das Studierendenparlament der jeweiligen Hochschule fortlaufend genehmigen konnte. Die Senatsverwaltung bezeichnete daraufhin den Genehmigungsstand als „insgesamt unbefriedigend“. Sie hatte zugesagt, „dafür Sorge zu tragen, dass die Rückstände unverzüglich aufgearbeitet werden und neue Rückstände in Zukunft nicht mehr entstehen“.

217 vgl. § 109 Abs. 1 LHO

218 vgl. § 20 Abs. 3 Satz 1 BerlHG

219 vgl. § 109 Abs. 3 Satz 2 LHO i. V. m. § 19 Abs. 3 Nr. 3 BerlHG

220 vgl. § 109 Abs. 3 Satz 2 LHO

221 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

Im Zeitraum von 2015 bis 2022 entstanden erneut Rückstände bei der Genehmigung der Entlastungen. Gründe hierfür waren u. a. Verspätungen bei der Aufstellung der Haushaltsrechnungen und Beauftragung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie ein hoher Klärungsbedarf bei der Prüfung der Haushaltsrechnungen. Die Studierendenschaften legten die Entlastungen durch die Studierendenparlamente nicht oder verspätet über die Hochschulleitung der Senatsverwaltung zur Genehmigung vor. Die Senatsverwaltung mahnte die jährlich einzuholenden Entlastungen nicht an, obwohl sie Genehmigungen teilweise letztmalig für das Haushaltsjahr 2012/2013 erteilt hatte. Durch die verspätete Prüfung der Haushaltsrechnungen haben die für das geprüfte Haushaltsjahr verantwortlichen AStA-Mitglieder bei Zweifeln an der satzungsmäßigen Verwendung der Einnahmen und Ausgaben für eine Klärung des Sachverhalts nicht mehr zur Verfügung gestanden.

zu T 207

Die Darstellung des Rechnungshofs von Berlin ist überwiegend zutreffend.

Der Stand der Genehmigung der Entlastung der Allgemeinen Studierendenausschüsse stellt sich je nach Hochschule unterschiedlich dar, es fehlte bisher an einem systematischen Prozess hierzu. Die dargestellte letztmalige Genehmigung im Haushaltsjahr 2012/2013 bezog sich auf die Haushaltsrechnung einer Studierendenschaft, für die die Genehmigung der Entlastung aufgrund festgestellter Mängel nicht erteilt werden konnte. Richtig ist jedoch auch, dass die Nachfrage bei der Hochschule durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege hätte früher erfolgen sollen (vgl. T 213).

208 Die Senatsverwaltung hat ihre Aufgabe, die Entlastungen durch die Studierendenparlamente zu genehmigen, nicht ausreichend wahrgenommen. Entgegen ihrer Zusage im Jahr 2014 hat die Senatsverwaltung nicht dafür gesorgt, dass die Alt-Rückstände vollständig abgebaut wurden. Auch hat sie hingenommen, dass wiederum Rückstände in einem erheblichen Umfang bei der Genehmigung der Entlastung entstanden sind. Die Verzögerungen im Haushaltsprozess der

Studierendenschaften erschweren eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die Senatsverwaltung hat gegenüber den Hochschulleitungen von ihren Aufsichtsmitteln, insbesondere ihrem Informationsrecht, keinen Gebrauch gemacht. Sie hat letztmalig im Herbst 2014 und nur auf Anfrage des Rechnungshofs von den Hochschulleitungen Auskünfte zum Entlastungsstand eingeholt. Auf die Übersendung von Prüfberichten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hat sie verzichtet. Aufgabe der Senatsverwaltung ist zu gewährleisten, dass die Hochschulleitungen ihre Aufsichtspflichten gegenüber den Studierendenschaften wahrnehmen. Nicht beantragte Genehmigungen der Entlastungen hätte die Senatsverwaltung gegenüber den Hochschulleitungen zeitnah anmahnen müssen. Indem sie dies unterließ, hat die Senatsverwaltung ihre Rechtsaufsichtspflicht unzureichend wahrgenommen. Wegen des zögerlichen Verhaltens der Hochschulleitungen und der Senatsverwaltung blieben Fehler der Studierendenschaften, z. B. bei Lohnsteuermeldungen oder bei der Durchsetzung offener Forderungen, jahrelang unentdeckt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung entgegen ihrer Zusage im Rahmen der Rechtsaufsicht gegenüber den Hochschulleitungen nicht für eine regelmäßige Genehmigung der Entlastung gesorgt hat. Des Weiteren hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Maßnahmen nicht ergriffen und ihre aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber den Hochschulleitungen nicht ausreichend wahrgenommen hat.

zu T 208

Die Darstellung des Rechnungshofs von Berlin ist teilweise zutreffend.

Es wird eingewendet, dass die ordnungsgemäße Haushaltsführung und das Hinwirken auf eine solche in erster Linie Aufgabe der Studierendenschaften ist. Diese selbst müssen Verfahren und Mechanismen implementieren, die eine frühzeitige Feststellung von Fehlern erlaubt. Darüber hinaus wird eingewendet, dass sich die Genehmigung der Entlastung durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege wesentlich auf die Prüfberichte (die der Senatsverwaltung für

Wissenschaft, Gesundheit und Pflege vorliegen) und Testate der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften stützt. Diese Berichte und Testate waren offenbar auch in Fällen, in denen der Rechnungshof von Berlin zu einem späteren Zeitpunkt bei seiner Prüfung erhebliche Mängel festgestellt hat, ohne Beanstandung. Insofern bedarf es aus Sicht des Senats von Berlin insbesondere einer Anpassung der Prüfmaßstäbe bei der Prüfung der Haushaltsrechnungen der Studierendenschaften, um Mängel frühzeitig zu identifizieren. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege wird 2025 gemeinsam mit den Hochschulen anhand der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs von Berlin einheitliche Prüfungsmaßstäbe festlegen, die Grundlage auch für die Beauftragung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sein werden.

8.3 Kooperationen zwischen Studierendenschaften und Hochschulen

209 Zum Selbstverwaltungsrecht der Studierendenschaft gehört die Autonomie, über finanzielle Angelegenheiten selbst zu bestimmen.[222] Diese Finanzhoheit umfasst die Führung des Haushalts der Studierendenschaft und des Haushalts der Studierendenschaft für das Semesterticket.

Die Beiträge, die die Studierendenschaft von ihren Mitgliedern erhebt, sind von der Hochschule kostenfrei einzuziehen.[223] Die Studierendenschaft kann sich für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung der Einrichtungen der Hochschulverwaltung bedienen.[224]

210 Die Studierendenschaften machten in unterschiedlichem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch, mit den Einrichtungen der Hochschulverwaltung zusammenzuarbeiten. Einige Studierendenschaften schlossen Verwaltungsvereinbarungen mit dem Inhalt, dass die Hochschule die Haushaltsrechnung erstellt, Buchungen vornimmt und Konten führt. Eine Studierendenschaft ließ auch den Haushaltsplan von der Hochschule erstellen. Andere Studierendenschaften ließen nur die Beiträge zur Studierendenschaft und

222 vgl. § 18 Abs. 1 Satz 3 BerlHG

223 vgl. § 20 Abs. 1 Satz 3 BerlHG

224 vgl. § 20 Abs. 2 BerlHG

für das Semesterticket sowie den Sozialfonds[225] von der Hochschule einziehen. Hierzu im Einzelnen:

Zwei Studierendenschaften kooperierten seit Jahrzehnten mit Einrichtungen der Zentralen Hochschulverwaltung, wie z. B. dem Personalservice sowie der Haushaltsabteilung und ihrer Kasse. In diesen Fällen getroffene Beanstandungen des Rechnungshofs wogen nicht schwer und waren leicht zu beheben.

Mit Reibungen verbunden war das Zusammenspiel zwischen einer Studierendenschaft und der Verwaltung der Hochschule. Auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung sollte die Haushaltsabteilung die Studierendenschaft bei der Haushaltsführung unterstützen, die Konten führen, die von der Studierendenschaft verwalteten Haushaltsmittel buchen und die Haushaltsrechnung erstellen. Haushaltspläne wurden erst nach Ablauf des Haushaltsjahres vom Präsidium genehmigt, Haushaltsrechnungen von der Haushaltsabteilung verspätet erstellt und Zahlungsanweisungen nicht ausgeführt.

Zwei Studierendenschaften führten ihren Haushalt überwiegend selbst. Sie verstießen bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie bei der Rechnungslegung im großen Umfang gegen haushaltsrechtliche Vorschriften. Die Anzahl der Fehler deutet darauf hin, dass die Studierendenschaften auf eine Unterstützung im Bereich der Haushaltsaufstellung und -ausführung angewiesen sind.

Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenartigen Prüfung des ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Umgangs mit Mitteln der Studierendenschaften festgestellt:

- Die Studierendenschaften einer Universität und einer Fachhochschule erhoben semesterweise von ihren Studierenden für den Sozialfonds zum Semesterticket unverändert 5,00 €, obwohl am Ende eines Haushaltsjahres auf dem Sozialfondskonto der Studierendenschaft der Universität noch 2 Mio. € und der Fachhochschule 400.000 € vorhanden waren. Kontostände in Millionenhöhe weisen darauf hin, dass die beiden Studierendenschaften von den Studierenden höhere Beiträge erhoben haben als zur Erfüllung ihrer

[225] Die Studierendenschaften können durch Satzung bestimmen, dass ein Zuschlag zum Semester-Ticket-Beitrag zu leisten ist und dass Studierenden bei Vorliegen einer besonderen sozialen Härte ein Nachlass auf den Preis für das Semesterticket nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel gewährt werden kann (§ 18a Abs. 5 BerlHG).

Aufgaben erforderlich wären. Die Beiträge übersteigen das Maß, das zur Aufgabenerfüllung nach den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltswirtschaft erforderlich ist.

- Das für Finanzen zuständige AStA-Mitglied einer Studierendenschaft verwendete über drei Jahre 140.000 € nicht ordnungsgemäß. Haushaltsrechnungen wurden weder dem Studierendenparlament noch der Hochschule zur Entlastung vorgelegt. Infolge der teilweise nicht zweckentsprechenden Mittelverwendung schätzte der Wirtschaftsprüfer die Gesamtdarstellung der Haushalts- und Vermögensrechnungen der Jahre 2017/2018 bis 2021/2022 als nicht ordnungsgemäß ein. Die Hochschule setzte keinerlei Kontrollinstrumente bei den finanziellen Vorgängen der Studierendenschaft ein. Die zeitnahe Rechnungslegung bzw. Prüfung der Jahresabschlüsse forderte sie von der Studierendenschaft nicht ein.
- Drei Studierendenschaften mussten für Honorarzahlungen und gezahlte Aufwandsentschädigungen Lohnsteuer und Haftungsbeträge nachzahlen. Infolge der angekündigten Lohnsteuernachforderungen legten bei einer Studierendenschaft zahlreiche AStA-Mitglieder im Wintersemester 2022/2023 ihr Amt nieder. Sie befürchteten, wegen der außerplanmäßigen Ausgaben auf ihre Aufwandsentschädigungen verzichten zu müssen.
- Eine Studierendenschaft zahlte an Studierende Vorschüsse von insgesamt 123.241 €, beispielsweise für Veranstaltungen oder Druckkosten. Da der AStA die Abrechnung und Rückzahlung jahrelang nicht konsequent verfolgte, konnten Rückforderungen zum Teil nicht mehr durchgesetzt werden. Bei einer anderen Studierendenschaft führten fehlerhafte Kalkulationen von Ausgaben für Veranstaltungen dazu, dass Veranstalter die von der Studierendenschaft hinterlegten Kautionen einbehielten. Beide Studierendenschaften erlitten durch ihr Fehlverhalten Verluste. Damit haben sie gegen den Grundsatz der Sparsamkeit verstoßen.
- Bei einer Studierendenschaft war es gängige Praxis, dass die jeweils für Finanzen zuständigen AStA-Mitglieder Bargeldbestände im hohen fünfstelligen Bereich von einem Konto ihrer Studierendenschaft abhoben und im AStA-Büro aufbewahrten. Mit dem Geld wurden Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder an AStA-Mitglieder gezahlt. Damit hat sich die Studierendenschaft bei der Bargeldabholung und -aufbewahrung einem erhöhten Risiko ausgesetzt.

Die Hochschulleitungen haben auf die Unregelmäßigkeiten in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften nur unzureichend reagiert. Die Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Rechtsaufsichtspflicht gegenüber den Hochschulleitungen von ihren Aufsichtsmitteln, insbesondere ihrem Informationsrecht, keinen Gebrauch gemacht. Damit fehlten der Senatsverwaltung Hinweise, ob die Hochschulleitungen ihre Aufsichtspflichten gegenüber den Studierendenschaften ordnungsgemäß wahrnahmen.

211 Die Art und Weise der Kooperation der Studierendenschaft mit der Hochschule entscheidet darüber, wie fehlerhaft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaft ist. Fehlen Kontinuität und Wissen und nehmen Hochschulpräsidien und die Senatsverwaltung ihre Aufsichtspflichten nicht ausreichend wahr, besteht die erhöhte Gefahr von unsachgemäßer oder gar missbräuchlicher Haushalts- und Wirtschaftsführung bei den Studierendenschaften. In den Fällen einer kooperativen Zusammenarbeit war das Fehlerpotenzial wesentlich geringer. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einrichtungen der betreffenden Hochschule die Studierendenschaften informiert, beraten und bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt haben. Außerdem nahm die Hochschule ihre Rechtsaufsicht wahr und setzte Kontrollinstrumente ein.

Bieten Einrichtungen der Hochschulen ihr Fach- und Anwendungswissen sowie ihre Effizienz bei Verwaltungstätigkeiten, wie Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung, den Studierendenschaften an, bleiben diesen höhere Kapazitäten für die Erfüllung ihrer Aufgaben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich die Senatsverwaltung bislang bei ihrer Rechtsaufsicht der Hochschulpräsidien nicht dafür eingesetzt hat, dass die Hochschulen ihr Fach- und Anwendungswissen sowie ihre Effizienz bei Verwaltungstätigkeiten der Studierendenschaft anbieten.

zu T 209 bis 211

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

8.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

212 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege hat bestätigt, dass sie ihre rechtsaufsichtliche Pflicht, ausbleibende Vorlagen bei den Hochschulleitungen anzumahnen, nicht ausreichend wahrgenommen hat. Sie werde zukünftig eine kontinuierliche Genehmigung der Entlastungen der ASten mit Nachdruck anstreben. Die Darstellung, dass sie Genehmigungen teilweise letztmalig für das Haushaltsjahr 2012/2013 erteilt habe, sei jedoch nicht richtig. Die Genehmigung habe in dem konkreten Fall mangels Entlastung nicht erteilt werden können. Die Senatsverwaltung widerspricht auch der Folgerung des Rechnungshofs, dass wegen des zögerlichen Verhaltens der Hochschulleitungen und der Senatsverwaltung Fehler jahrelang unentdeckt geblieben seien.

Die Senatsverwaltung teilt zwar die Einschätzung des Rechnungshofs, dass eine Kooperation zwischen der Studierendenschaft und der Hochschulverwaltung zu einem geringeren Fehlerpotenzial bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften beitragen kann. Aufsichtliche Pflichten und Möglichkeiten der Senatsverwaltung im Sinne der Anordnung und Durchsetzung einer solchen Zusammenarbeit bestünden aber aus ihrer Sicht nicht.

zu T 212

Es wird auf die ausführliche Stellungnahme zur T 208 verwiesen.

213 Die Ausführungen der Senatsverwaltung unterstreichen den vom Rechnungshof aufgezeigten erheblichen Handlungsbedarf bei der Ausübung ihrer Rechtsaufsichtspflicht gegenüber den Hochschulleitungen und deren unzureichende Wirksamkeit bei der Erfüllung gesetzlicher Ziele. Im Übrigen entkräften die Ausführungen der Senatsverwaltung die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Die Senatsverwaltung kann aufgrund ihrer Rechtsaufsichtspflicht gegenüber den Hochschulleitungen von ihren Aufsichtsmitteln Gebrauch machen. Auf diesem Weg kann sie mittelbar auf die Studierendenschaften einwirken. Ihr dahingehend bestehendes Entschließungsermessen sollte sie insbesondere dann ausüben, wenn die Hochschulleitungen weitgehend untätig bleiben und ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten gegenüber den Studierendenschaften nicht wahrnehmen. Eine

Verpflichtung zum Handeln ergibt sich aber schon daraus, dass die Senatsverwaltung gemäß § 109 Abs. 3 Satz 2 LHO die Entlastung der Studierendenschaft durch das Studierendenparlament genehmigen muss (vgl. T 204).

Es ist zwar zutreffend, dass in einem konkreten Fall die Genehmigungen aufgrund der fehlenden Entlastungen seit dem Haushaltsjahr 2012/2013 nachträglich nicht mehr erfolgen konnten. Die Senatsverwaltung hätte aber schon unmittelbar nach der ersten ausstehenden Entlastung diese bei der Hochschulleitung anmahnen müssen, zumal sie dies bereits im Jahr 2014 gegenüber dem Rechnungshof zugesagt hatte. Dadurch hätte sie z. B. verhindern können, dass ein AStA über mehrere Jahre keine Haushaltsrechnungen aufgestellt hat oder dass Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nicht oder erst verspätet beauftragt wurden.

Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit bereits mehrfach darauf gedrungen, dass die Senatsverwaltung die Genehmigungsverfahren zeitnah durchführt. Um dies zu gewährleisten, sollte sie die Vorlage der Entlastungen regelmäßig einfordern.

zu T 213

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

8.5 Zusammenfassung und Erwartung

214 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege ihre aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber den Hochschulpräsidien nicht hinreichend wahrgenommen hat. Damit hat sie die Möglichkeiten, auf diesem Weg mittelbar auf die Studierendenschaften einzuwirken, nicht genutzt.

zu T 214

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

215 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege**

- **dafür Sorge trägt, dass die Hochschulleitungen ihre Rechtsaufsicht gegenüber den Studierendenschaften ordnungsgemäß wahrnehmen, und darauf hinwirkt, dass sie ihr Fach- und Anwendungswissen den Studierendenschaften anbieten und mit diesen kooperativ zusammenarbeiten,**
- **umgehend die Rückstände bei der Genehmigung der Entlastungen abbaut sowie**
- **zukünftig eine kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung bei der Genehmigung der Entlastungen der Studierendenschaften sicherstellt.**

zu T 215

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege hat Schritte in die Wege geleitet, um den Rückstau bei der Genehmigung der Entlastungen aufzuarbeiten. Sie wird einen Prozess etablieren, durch den die regelmäßige Erinnerung der Hochschulleitungen an ausstehende Entlastungen gewährleistet wird und regelmäßig Informationen über die Ausübung der Rechtsaufsicht der Hochschulleitungen über die Studierendenschaften bei der Haushaltsplanung und der Haushaltsbewirtschaftung eingeholt und bewertet werden.

9 Andauernde Mängel beim Forderungsmanagement bei Internatsentgelten

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat offene Forderungen aus Internatsentgelten seit Jahren nicht konsequent eingetrieben. So waren am Anfang des Jahres 2024 von rd. 129.000 € an offenen Forderungen rd. 112.000 € verjährt. Die wesentlichen Gründe hierfür lagen in fehlenden Kenntnissen sowohl im Forderungsmanagement als auch hinsichtlich der Funktionalitäten des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin. Die Senatsverwaltung hat nicht dafür gesorgt, die fehlenden Kenntnisse durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen abzustellen.

Einleitend wird wie folgt Stellung genommen:

Im Rahmen der im weiteren Verlauf beschriebenen Prüfung des Rechnungshofs von Berlin im Jahr 2023 sind die beanstandeten Vorgänge identifiziert und bearbeitet worden. Der Rechnungshof von Berlin wurde über den jeweiligen Bearbeitungsstand fortlaufend informiert.

Die Ursachen, die zu den Beanstandungen führten, wurden erkannt und im Detail geprüft.

Die bis dato festgestellten Unzulänglichkeiten wurden nach der Detailprüfung durch den Rechnungshof von Berlin im Jahre 2023 berücksichtigt und unverzüglich geändert. Internatsverträge wurden entsprechend angepasst (Klausel einer Vertragsbeendigung bei Nichtzahlung) sowie das Forderungsmanagement strikt eingehalten. Es besteht seitdem ein enger Austausch zwischen den Internaten und der zuständigen Stelle der übergeordneten Behörde (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie).

9.1 Einleitung

216 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Senatsverwaltung) verwaltet als zuständige Schulbehörde[226] die inneren und äußeren Schulangelegenheiten von derzeit 56 zentral verwalteten Schulen. Vier von diesen Schulen unterhalten Internate. Bei drei der vier Schulen hat der Rechnungshof die offenen Forderungen bei den Internatsentgelten geprüft:

- **Schul- und Leistungssportzentrum Berlin** (SLZB) mit dem Haus der Athleten (HdA), das u. a. das Internat beinhaltet
- **Staatliche Ballett- und Artistikschule Berlin** (Ballettschule)
- **Schulfarm Insel Scharfenberg** (SIS)

Bei der vierten Schule mit Internat, der Flatow-Oberschule, ergaben sich bei der Vorbereitung der Prüfung keine Auffälligkeiten, weshalb sie vom Rechnungshof nicht weiter untersucht wurde.

zu T 216

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist teilweise nicht zutreffend.

Es wird angemerkt, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie nur 11 statt - wie im Bericht des Rechnungshofs von Berlin angegeben - 56 zentral verwaltete Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich hat.

217 Das **SLZB** ist eine Eliteschule des Sports mit Grundschule, Sekundarschule und Berufsschulzweig. Es bildet heranwachsende Spitzensportlerinnen und Spitzensportler aus und bietet neben der schulischen und sportlichen Ausbildung verschiedene Wohnmöglichkeiten im HdA an. Das **HdA** ist Bestandteil des SLZB. Es hat mit der Zentrale am Standort des Sportforums (mit dem SLZB) in Hohenschönhausen und seiner Außenstelle am Standort in Grünau (mit der Flatow-Oberschule) zwei Standorte. Beide verfügen über Internats- und

[226] § 105 Abs. 5 Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz – SchulG)

Wohnheimgebäude. In den Internatsgebäuden wohnen Schülerinnen und Schüler (SuS). In den Wohnheimen sind Leistungssportlerinnen und Leistungssportler (Bundeskader) untergebracht, die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen. Im Jahr 2023 standen im HdA am Standort Sportforum 126 Internatsplätze und 48 Wohnheimplätze zur Verfügung.

Am Standort Sportforum gibt es darüber hinaus die **Herberge**, die dem HdA angegliedert ist. Dort sollen nur kurzfristig Kaderathletinnen und Kaderathleten während der Teilnahme an Wettbewerben untergebracht werden. Das Entgelt für die Unterbringung in der Herberge richtet sich nach den Vorschriften der Sportanlagen-Nutzungsvorschriften.

Die **Ballettschule** ist eine Integrierte Sekundarschule mit Grundschulteil und Berufsfachschule. Ein großer Teil der SuS kommt aus anderen Bundesländern und dem Ausland. Speziell für diese stehen 74 Internatsplätze zur Verfügung.

Die **SIS** ist ein Gymnasium mit reformpädagogischer Ausrichtung. Das Internatsangebot soll hierbei eine gemeinschaftsfördernde Funktion übernehmen und zur Ergänzung der familiären Erziehung beitragen. Es stehen 90 Internatsplätze zur Verfügung.

zu T 217

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

218 Die Unterbringung im Internat und Wohnheim ist entgeltpflichtig. Die vertraglich vereinbarten Entgelte richten sich nach der von der Senatsverwaltung erlassenen **Entgeltordnung** für die Internate der zentral verwalteten Schulen des Landes Berlin (EntO Internate). Die Internatsentgelte sind nach sozialen Kriterien gestaffelt und bei nachgewiesener Bedürftigkeit können sie ganz oder teilweise erlassen werden.

zu T 218

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

9.2 Prüfungsanlass und Prüfungsziel

219 Das Thema Rückstände bei den Internatsentgelten ist durch den Rechnungshof zuletzt im Jahr 2012 geprüft worden. Er hatte damals beanstandet, dass die organisatorischen Voraussetzungen für ein ordnungsgemäßes Forderungsmanagement nicht geschaffen worden waren. Offene Forderungen waren entgegen der Verpflichtung nach § 34 Abs. 1 LHO nicht mit der notwendigen Konsequenz beigetrieben worden.

Im Zusammenhang mit der risikoorientieren Prüffeldbeobachtung fielen dem Rechnungshof erhebliche offene Forderungen bei den drei Schulen auf. Deshalb hat er im Jahr 2023 mit einem Auskunftsersuchen bei der Senatsverwaltung den aktuellen Stand der offenen Forderungen abgefragt. Dazu hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass in den o. g. Internatsschulen offene Forderungen mit einem Gesamtvolumen von über 100.000 € zum Zeitpunkt Mai 2023 bestünden, die zu einem erheblichen Teil verjährt sind.

zu T 219

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist teilweise nicht zutreffend.

Hinsichtlich des mitgeteilten Gesamtvolumens der offenen Forderungen in Höhe von 100.000 € wird darauf hingewiesen, dass die derzeit tatsächlich offenen Forderungen rd. 50.000 € betragen. In den übrigen Fällen wurde es nicht umgesetzt, die Forderung aufgrund des Wegganges einer Schülerin / eines Schülers im Kassensystem in Abgang zu stellen.

220 Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, das Forderungsmanagement in den Internatsschulen sowie der Senatsverwaltung erneut zu prüfen und dazu bei den Internatsschulen zu erheben. Dabei sollte festgestellt werden,

- ob Forderungen rechtzeitig und vollständig erfasst und wie Zahlungseingänge überwacht werden,
- wie Forderungen beigetrieben werden,

- wie die Zuständigkeiten zwischen den Internatsschulen und der Senatsverwaltung verteilt sind und
- ob die Möglichkeiten von Niederschlagung, Erlass und Stundung genutzt werden.

zu T 220

Die Erläuterung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

9.3 Erfassung der Forderungen

221 Grundsätzlich ist die Organisationseinheit, in der eine Geldforderung entsteht, auch dafür verantwortlich, dass die Einnahme rechtzeitig und vollständig erhoben wird. Dafür steht das IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen **ProFiskal** zur Verfügung. Es ermöglicht bei der Dateneingabe für Forderungen detaillierte Unterscheidungen, z. B. ob es sich um privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Forderungen handelt und ob Nebenforderungen, wie Verzugszinsen und Mahnkosten, berechnet werden. Nach Anlage 2 Nr. 5 VV Org-ProFiskal[227] ist mit der Art der Forderung (AdF)[228] festzulegen, wie die Forderung in der zuständigen Kasse weiterbehandelt wird.

Grundlage für die Unterbringung im Internat oder Wohnheim ist gemäß § 2 Abs. 1 EntO Internate ein **privatrechtlicher Vertrag**. Danach ist das Entgelt am 1. eines Monats im Voraus fällig und die Bezahlung erfolgt durch die Teilnahme am Lastschrifteinzugsverfahren. Bei verspäteter Zahlung ist die Schule berechtigt, für den geschuldeten Betrag die gesetzlichen Verzugszinsen zu erheben, den Ersatz des sonstigen Verzugsschadens zu verlangen und Mahnkosten zu berechnen.

227 Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal)

228 Schlüsselsystematik gemäß Anlage 2 zu den VV Org-ProFiskal

zu T 221

Die Erläuterung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

222 Die Internatsschulen und die Senatsverwaltung sollen die monatlichen Forderungen als privatrechtliche, wiederkehrende Sollstellung mit der **AdF v1** buchen. Damit werden im Fall von verspäteten oder ausbleibenden Zahlungen Verzugszinsen berechnet. Darüber hinaus verschickt die Landeshauptkasse die aus ProFiskal automatisch erstellten Zahlungserinnerungen 15 Tage nach Fälligkeit an den Zahlungspflichtigen, wofür 1,50 € Mahnkosten berechnet werden.

Die Senatsverwaltung, die für die **SIS** die Buchungen in ProFiskal tätigt, hat in 45 Fällen offene Internatsentgeltforderungen mit anderen AdF gebucht, bei denen keine Nebenforderungen berechnet werden. Hierzu teilte sie mit, dass sie dies regelmäßig bei Vorgängen praktiziere, wo seit längerer Zeit keine Zahlungen mehr eingingen und die Zahlungspflichtigen vom Lastschrifteinzugsverfahren ausgeschlossen werden sollen.

Von den 45 Forderungen, die aus den Jahren 2011 bis 2020 stammen, fehlen in 38 Fällen sämtliche Unterlagen; für 23 Fälle wurde im Jahr 2019 die unbefristete Niederschlagung beantragt.

Interne Regelungen oder Entscheidungshilfen, wie die AdF bei einzelnen Titeln und je Fallgestaltung anzuwenden sind, hat die Senatsverwaltung nicht erlassen.

zu T 222

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Das vom Rechnungshof von Berlin genannte Verfahren (AdF v1) wird konsequent angewendet. In der Folge ist für die Anwenderinnen und Anwender allerdings nicht erkennbar, wann Mahnungen durch die Landeshauptkasse Berlin (LHK) versendet werden. Hierzu besteht dringender Abstimmungsbedarf mit der LHK.

223 Die Senatsverwaltung hat bei der SIS in mehreren Fällen mit offenen Forderungen bewusst Buchungsschlüssel eingegeben, mit denen Nebenforderungen nicht mehr geltend gemacht werden. Dieser Verzicht widerspricht jedoch den vereinbarten Regelungen in den Internatsverträgen. Auch nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben aus Nr. 23.6 AV § 70 LHO sind die als Verzugsfolgen entstehenden Nebenforderungen, wie insbesondere Mahngebühren und Verzugszinsen, zu erheben. Solange der Zahlungsanspruch besteht und der Vorgang nicht im gerichtlichen Verfahren beigetrieben wird, darf auf Nebenforderungen, die vertraglich vereinbart wurden, nicht verzichtet werden.

zu T 223

Die Erläuterung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Nach entsprechender Feststellung wurde diese Verfahrensweise umgehend angepasst.

9.4 Überwachung der Forderungen

224 Nach Nr. 23.1 AV § 70 LHO i. V. m. Nr. 4.1.4 VV Org-ProFiskal ist die rechtzeitige und vollständige Entrichtung der Einzahlungen von der Organisationseinheit zu überwachen. Sie muss die offenen Forderungen in ProFiskal zu bestimmten Fälligkeiten abfragen.

Die Senatsverwaltung hat darauf hinzuwirken, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden (vgl. § 34 Abs. 1 LHO). Dazu muss sie sich über den Stand der Haushalts- und Wirtschaftsführung auf dem Laufenden halten und ggf. erforderliche Maßnahmen veranlassen (vgl. § 9 LHO).

Bei der Bearbeitung der offenen Forderungen ist gemäß §§ 195 und 199 BGB die dreijährige Verjährungsfrist für privatrechtliche Forderungen zu beachten.

zu T 224

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die rechtzeitige und vollständige Nachverfolgung der zu entrichtenden Einzahlungen wird entsprechend angemessen und gemäß Nr. 23.1 AV § 70 LHO i. V. m. Nr. 4.1.4 VV Org-ProFiskal beachtet.

Bezüglich der bestehenden Verjährung nach BGB wird darauf hingewiesen, dass in 13 Fällen nach Abwägung der Wirtschaftlichkeit trotzt Verjährung gerichtliche Mahnverfahren eingeleitet wurden. Verfahren ohne Widerspruch durch die Schuldnerinnen und Schuldner (Anzahl: 8) wurden in Absprache mit dem Rechtsreferat der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie in die Vollstreckung gebracht, um Ansprüche des Landes Berlin weiter aufrecht zu erhalten. Aufgrund erneuter Mahnungen beglichen 6 Schuldnerinnen beziehungsweise Schuldner ihre offenen Beträge in Höhe von insgesamt 1.942,90 €.

225 Die Internatsschulen und die Senatsverwaltung überprüften die Zahlungseingänge erst, nachdem die Landeshauptkasse Mitteilungen über fehlgeschlagene Lastschrifteinzugsverfahren übersandt hatte. Nach Aussage des HdA wurde auf Zahlungsrückstände im Internat oder Wohnheim teilweise erst reagiert, nachdem die SuS ausgezogen waren.

Darüber hinaus hat das **HdA** in zwei Fällen aus den Jahren 2016 und 2017, bei denen die Erziehungsberechtigten die Internatsentgelte nicht gezahlt haben, die erste schriftliche Zahlungsaufforderung erst nach 18 bzw. 10 Monaten verschickt. Zu diesem Zeitpunkt betrugen die Rückstände bereits 3.900 € bzw. 3.000 €. Einzahlungen erfolgten in beiden Fällen nicht oder nicht vollständig. Die Forderungen sind inzwischen verjährt.

In den drei Internatsschulen lagen nach den Unterlagen der Senatsverwaltung zum Zeitpunkt 15. Februar 2024 folgende Einnahmenrückstände bei den Internats- und Wohnheimentgelten vor:

Ansicht 43: Verjährte Forderungen der Internatsschulen (Stand: Februar 2024)

Schule	Verjährte Forderungen (auch teilweise)	
	Zahl der Vorgänge	Betrag (gerundet)
Ballettschule	16	14.800 €
SLZB/HdA Internat	7	5.200 €
SLZB/HdA Wohnheim	3	13.500 €
SIS	56	78.100 €
Gesamt	**82**	**111.600 €**

Quelle: ProFiskal und eigene Berechnungen des Rechnungshofs

Darüber hinaus gibt es zehn weitere Forderungen aus den Jahren 2021 bis 2023 im Umfang von 17.400 €, die noch nicht eingezogen worden sind. Sofern nicht umgehend Maßnahmen ergriffen werden, droht auch hier die Verjährung.

Von den 82 Fällen mit verjährten Forderungen fehlen in 50 Fällen mit rd. 66.900 € die Unterlagen. Davon entfallen 45 Fälle auf die SIS (rd. 65.000 €). Über den Verbleib der Unterlagen, die aus den Jahren 2010 bis 2020 stammen, konnten keine Angaben gemacht werden. Der Senatsverwaltung waren die vorgenannten Sachverhalte nicht bekannt.

zu T 225

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Das Schul- und Leistungssportzentrum Berlin (SLZB) war der Annahme, dass die LHK das komplette Forderungsmanagement übernimmt, da die Mahnungen von dort aus an die Zahlungspflichtigen verschickt wurden. Für die Bearbeitung vor Ort standen nicht die erforderlichen Softwarekenntnisse zur Verfügung.

Rückstände werden jedoch durch Ratenzahlungsvereinbarungen mit den Zahlungspflichtigen bearbeitet, wobei dies nicht in allen Fällen erfolgreich war. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die beiden erwähnten Fälle noch nicht verjährt. Die Akten wurden der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zur Erwirkung von Mahnbescheiden übergeben. Dies wurde inzwischen in die Wege geleitet und entsprechende Vollstreckungsbescheide erstellt. Ein Fall, der bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht beendet worden war, konnte abgeschlossen werden.

Bei der Schulfarm Insel Scharfenberg (SIS) konnten die Vorgänge aufgrund mehrfachen Personalwechsels und Langzeiterkrankungen durch den dadurch fehlenden Wissenstransfer nicht sachgerecht bearbeitet werden. Seit 2022 sind diese Probleme nicht mehr aufgetreten, es gibt nunmehr einen regelmäßigen Kontakt zwischen der SIS und der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie im Rahmen des Forderungsmanagements.

226 Die Internatsschulen und die Senatsverwaltung haben die Zahlungsüberwachung bei den Internats- und Wohnheimentgelten vernachlässigt. Dies hat dazu geführt, dass die offenen Forderungen auf rd. 129.000 € (Stand: Februar 2024) angewachsen sind. Wegen der fehlenden Unterlagen können in 50 Fällen die Forderungen nicht mehr beigetrieben werden, weil die Anspruchsgrundlagen, wie z. B. ein Internatsvertrag, fehlen. Insgesamt sind rd. **87 %** aller Forderungen **verjährt**.

zu T 226

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Es wird auf die Stellungnahme zur T 224 verwiesen.

9.5 Beitreibung der Forderungen - vorbereitende Maßnahmen

227 Jede Schule gestaltet und organisiert im Rahmen der staatlichen Verantwortung und der Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Unterricht, die Erziehung, das Schulleben sowie ihre personellen und sächlichen Angelegenheiten selbständig und in eigener Verantwortung. Die Schulbehörden sind verpflichtet, die Schulen in ihrer Selbständigkeit und Eigenverantwortung zu unterstützen (§ 7 Abs. 2 SchulG).

Wird eine Einzahlung nicht rechtzeitig oder nicht vollständig entrichtet, so ist gemäß Nr. 23.2 AV § 70 LHO die Schuldnerin oder der Schuldner zu mahnen und bei erfolgloser Mahnung die Beitreibung des Betrages zu veranlassen. Die als

Verzugsfolgen entstehenden Nebenforderungen, wie insbesondere Mahngebühren und Verzugszinsen, sind zu erheben (Nr. 23.6 AV § 70 LHO).

ProFiskal stellt mit dem Modul Mahnung und Vollstreckung ein automatisiertes Mahnwesen zur Verfügung, welches Haupt- und Nebenforderungen anzeigt.

Bei mehr als einem Monatsentgelt Verzug kann die Schule den Internats- oder Wohnheimvertrag mit einer Frist von vier Wochen kündigen.

zu T 227

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

228 Obwohl bei ausbleibenden Zahlungen die Landeshauptkasse automatische Zahlungserinnerungen verschickt, haben die Internatsschulen im Rahmen ihrer Eigenverantwortung zusätzlich Erinnerungen per Post, E-Mail und Telefon durchgeführt. Vertragskündigungen erfolgten teilweise erst nach mehreren Monaten. Als Gründe für die verspäteten Vertragskündigungen wurde angegeben, dass teilweise auch eine schwierige Adressenermittlung sowie in Einzelfällen die häusliche Situation der SuS ursächlich für verspätete Vertragskündigungen seien.

Bei den zusätzlichen Beitreibungsversuchen wurden regelmäßig nur die Hauptforderungen geltend gemacht, weil in dem genutzten ProFiskal-Modul Mittelbewirtschaftung die Nebenforderungen nicht angezeigt werden. Das Modul Mahnung und Vollstreckung wurde nicht genutzt. Darüber hinaus haben notwendige Kenntnisse in ProFiskal gefehlt.

zu T 228

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Nach entsprechenden Anpassungen wird nach einem Zahlungsrückstand eine Mahnung inklusive der Nebenforderungen durch die Landeshauptkasse Berlin beziehungsweise die Internatsschulen erstellt. Das Modul „Mahnung und

Vollstreckung“ wird entsprechend angewendet. Bei Erfolglosigkeit dieser Maßnahme wird der entsprechende Vertrag, sofern keine juristischen Gründe dagegensprechen, gekündigt.

229 Die Internatsschulen haben versäumt, rechtzeitig auf Zahlungsverzug zu reagieren und Kündigungsmöglichkeiten zu nutzen. Dadurch haben sich offene Forderungen angesammelt. Da diese Forderungen nicht geltend gemacht wurden, sind sie inzwischen verjährt.

Die durch die Internatsschulen unabhängig von den automatisierten Zahlungserinnerungen eingeforderten Beträge waren in der Regel unvollständig, weil den Internatsschulen die notwendigen Kenntnisse in ProFiskal gefehlt haben.

Die Senatsverwaltung hat über Jahre versäumt, die Internatsschulen bei ihren Aufgaben im Beitreibungsverfahren zu unterstützen. Sie hat nicht dafür gesorgt, dass geeignete Fortbildungen in ProFiskal und zum Forderungsmanagement besucht bzw. Vorgaben für die zielgerichtete Anwendung von ProFiskal erarbeitet werden. Darüber hinaus fehlt es an Richtlinien, wie bei der Kündigung von Internats- und Wohnheimverträgen vorzugehen ist.

zu T 229

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Es wird auf die Stellungnahme zur T 224 verwiesen. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass entsprechende Fortbildungen in ProFiskal und zum Forderungsmanagement erfolgt sind.

9.6 Durchführung des Vollstreckungsverfahrens

230 Die Zuständigkeit für die Beitreibung von Forderungen nach der Zivilprozessordnung obliegt der anordnenden Stelle, ggf. unter Beteiligung der Senatsverwaltungen (Nr. 23.4.1 AV § 70 LHO).

zu T 230

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

231 Der Rechnungshof hatte bereits bei der Prüfung im Jahr 2012 festgestellt, dass die organisatorischen Voraussetzungen für ein ordnungsgemäßes Forderungsmanagement gefehlt haben und offene Forderungen nicht konsequent beigetrieben wurden. Die damalige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hatte eingeräumt, dass die Aufgabenzuweisungen bezüglich der Verfolgung oder Vollstreckung von Forderungen unklar waren. Sie hatte gegenüber dem Rechnungshof erklärt, dass sie plane, dies zu klären.

Die aktuelle Prüfung hat ergeben, dass die Senatsverwaltung seit dem Jahr 2011 keine Beitreibungen für die Internatsschulen mehr durchgeführt hat. Blieben Eintreibungsversuche der Internatsschulen erfolglos, wurden die Vorgänge nicht mehr weiterbearbeitet. Die Schulen sind davon ausgegangen, dass die Landeshauptkasse das Vollstreckungsverfahren durchführt. Eine verbindliche Regelung über die Beteiligung der Senatsverwaltung am Beitreibungsverfahren der Internatsschulen gibt es nicht.

Die Senatsverwaltung kannte weder den aktuellen Sachstand zum Forderungsvolumen noch die Fachkompetenzen der Dienstkräfte zum Forderungsmanagement in den Internatsschulen.

Nachdem der Rechnungshof im Verlauf der Prüfung die Senatsverwaltung auf drohende Verjährungen hingewiesen hatte, plante sie zunächst, die erforderlichen Aufgaben bei der gerichtlichen Forderungsverfolgung selbst zu übernehmen.

Ein für die Beantragung von Mahn- und Vollstreckungsbescheiden erforderlicher elektronischer Zugang hat zum Zeitpunkt der Prüfung weder den Internatsschulen noch dem für die Internatsschulen fachlich zuständigen Referat in der Senatsverwaltung zur Verfügung gestanden. Erst durch die Prüfungshandlungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung reagiert und einen elektronischen Zugang bereitgestellt. Wegen des fehlenden Zugangs konnten mindestens 33 Vorgänge nicht rechtzeitig zum Jahresende 2023 an das Amtsgericht übermittelt werden.

Deshalb sind in elf Fällen Forderungen von rd. 13.000 € verjährt (in Ansicht 43 enthalten).

zu T 231

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Im Jahr 2024 wurden die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen (Beachtung der Buchungstextschlüssel, regelmäßige Abfrage bei den betreffenden Schulen, Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Senatsverwaltung, Überwachung des Forderungsmanagements) geschaffen, um Mahnverfahren fristgerecht mit den entsprechenden Nebenforderungen durchzuführen.

Auf dieser Basis wurden im Haushaltsjahr 2024 bei insgesamt 13 nicht verjährten Fällen und bereits verjährten Vorgängen mit Erfolgsaussicht, gerichtliche Mahnverfahren eingeleitet und 8 von diesen in die Vollstreckung gebracht.

232 Die Situation zum Forderungsmanagement in den Internatsschulen und der Senatsverwaltung hat sich seit dem Jahr 2012 nicht verbessert. Vollstreckungsverfahren wurden seither nicht mehr durchgeführt. Die Zuständigkeiten von Internatsschule und Senatsverwaltung bei der Verfolgung und Vollstreckung von Forderungen sind weiterhin nicht klar definiert. Darüber hinaus ist der Sach- und Kenntnisstand zum Forderungsmanagement bei den Internatsschulen und der zuständigen Schulbehörde unverändert lückenhaft.

zu T 232

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist nicht zutreffend.

Es wird auf die Stellungnahmen zu den T 224, 228, 229 und 231 verwiesen.

9.7 Bearbeitung von Anträgen auf Niederschlagung

233 Die Bewertung offener Forderungen und die daraus folgenden Veränderungen der Ansprüche, wie Stundung, Niederschlagung oder Erlass, sind Bestandteil der Fachaufgabe und werden dezentral durch die jeweiligen Organisationseinheiten, hier die Internatsschulen, durchgeführt. Entsprechende Regelungen sind in den Ausführungsvorschriften zu § 59 LHO getroffen. So darf nach Nr. 2.4 AV § 59 LHO von der weiteren Verfolgung des Anspruchs abgesehen werden (unbefristete Niederschlagung), wenn anzunehmen ist, dass die Einziehung dauernd ohne Erfolg bleiben wird.

Die Senatsverwaltung hat beim Jahresabschluss zu prüfen, ob eine Niederschlagung oder ein Erlass von offenen Forderungen, deren Entstehungsgrund mehr als zwei Jahre zurückliegt, in Betracht kommt (vgl. Nr. 1.9 AV § 76 LHO). Sind unter Verstoß gegen Grundsätze ordnungsgemäßer Verwaltung, insbesondere gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Einnahmen nicht rechtzeitig oder nicht vollständig erhoben worden, hat sie den Rechnungshof unverzüglich darüber zu informieren (vgl. Nr. 5.1 AV § 9 LHO).

zu T 233

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Das dargestellte Verfahren für die Bearbeitung von Anträgen auf Niederschlagung wird entsprechend angewendet.

234 In den Unterlagen der Senatsverwaltung befanden sich 30 Anträge aus dem Jahr 2019 auf unbefristete Niederschlagung von Internatsentgeltforderungen der **SIS** (vgl. T 222). Die Zahlungsrückstände aus den Jahren 2010 bis 2017 wurden in den Anträgen mit mehr als 40.000 € angegeben. Zu den Forderungen soll es keine Unterlagen mehr gegeben haben. Von den 30 Anträgen waren 29[229] unbearbeitet. Die Senatsverwaltung hat den Rechnungshof nicht über diese Unregelmäßigkeit informiert.

[229] Die 29 Fälle sind in den 45 Fällen der SIS aus T 225 enthalten.

Auf die Frage im Auskunftsersuchen (T 219), ob Forderungen gemäß § 59 LHO erlassen, gestundet oder niedergeschlagen wurden, hat die Senatsverwaltung geantwortet, dass bisher keine Anträge auf Niederschlagung eingegangen seien.

zu T 234

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die erwähnten 30 Anträge befinden sich weiterhin in Prüfung.

235 Die Äußerung der Senatsverwaltung deckt sich nicht mit den Erkenntnissen des Rechnungshofs aus der Sichtung der vorgelegten Unterlagen aus dem Jahr 2019. Allein schon die Angabe, dass es bei mindestens 30 Forderungen mit mehr als 40.000 € keine Unterlagen mehr gegeben haben soll, hätte Anlass für die Senatsverwaltung gewesen sein müssen, den Rechnungshof über diese Unregelmäßigkeit zu informieren. Dabei ist unerheblich, dass die meisten Fälle bereits verjährt waren und wegen der fehlenden Unterlagen unklar war, ob und ggf. in welcher Höhe tatsächlich noch Forderungen bestanden haben.

Die fehlenden Kenntnisse der Senatsverwaltung zu den nicht vorhandenen Unterlagen und den Informationspflichten gegenüber dem Rechnungshof zeigen, dass sie ihren Aufgaben gemäß § 9 LHO über Jahre nicht ausreichend nachgekommen ist.

zu T 235

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Auf die zu T 223, 224, 225, 229 und 231 dargestellten eingeleiteten beziehungsweise umgesetzten Maßnahmen wird verwiesen.

9.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

236 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat die Beanstandungen weitgehend eingeräumt und erste Schritte eingeleitet, um die festgestellten Mängel zu beseitigen.

Die Senatsverwaltung hat darüber hinaus ausgeführt, dass es in der Vergangenheit wiederholt zu Umorganisationen und Fluktuationen und damit verbunden auch zu fehlenden Einarbeitungen gekommen sei. Daher seien notwendige Vollstreckungsverfahren und zeitnahe Niederschlagungen nicht zufriedenstellend durchgeführt worden.

Hinsichtlich des im Auskunftsersuchen von Mai 2023 mitgeteilten Gesamtvolumens offener Forderungen in Höhe von 100.000 € (vgl. T 219), hätte es sich bei rd. 50.000 € herausgestellt, dass sie ungerechtfertigt seien. In diesen Fällen sei versäumt worden, den Weggang von SuS im System zu erfassen.

zu T 236

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

237 Zu den Bearbeitungsrückständen hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass nunmehr alle unerledigten Anträge auf Niederschlagung sowie die offenen Forderungsvorgänge bearbeitet würden. Auch seien erste Schulungsmaßnahmen bei einem externen Fortbildungsunternehmen für alle mit dem Forderungsmanagement betrauten Dienstkräfte realisiert worden.

Die Senatsverwaltung hat ferner angegeben, dass sie weitere Maßnahmen eingeleitet hat bzw. durchführen will. So soll beispielsweise

- eine vorläufige Aufgabenverteilung zum Beitreibungsverfahren und engere Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten festgelegt werden,
- ein Einnahmecontrolling eingeführt werden, mit dem die Zahlungen überwacht und so auch die Verjährung beachtet werden soll,
- den verantwortlichen Dienststellen mittels eines Anschreibens erklärt werden, welche Arbeitsschritte bei Zahlungsverzug zu unternehmen sind,

- ein weitergehender Schulungsbedarf in ProFiskal, Bereich Mahnung und Vollstreckung, über die Verwaltungsakademie oder alternativ durch andere Anbieter abgedeckt werden.

zu T 237

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

9.9 Zusammenfassung und Erwartung

238 Die Prüfung hat ergeben, dass seit Jahren – zum Teil gravierende – Mängel bei der Forderungsbearbeitung in drei zentral verwalteten Internatsschulen und der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung bestanden und sich das Forderungsmanagement gegenüber der letzten Prüfung nicht verbessert hat. Die festgestellten Mängel und Versäumnisse haben ein effektives Forderungsmanagement erheblich erschwert und zu deutlichen Nachteilen für Berlin durch entgangene Einnahmen geführt. Ein Großteil der Forderungen ist aufgrund des mangelhaften Forderungsmanagements verjährt.

zu T 238

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die angekündigten Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung des Forderungsmanagements wurden zwischenzeitlich weitgehend durch eine engere Zusammenarbeit der betreffenden Schulen mit der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie umgesetzt.

239 **Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, dass sie die angekündigten Maßnahmen, soweit noch nicht geschehen, zeitnah umsetzt und damit das Forderungsmanagement nachhaltig verbessert.**

Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung sicherstellt, dass die zur Forderungsbearbeitung geltenden Vorgaben zukünftig rechtzeitig und vollständig umgesetzt werden.

zu T 239

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

10 Personalzumessung für die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung - Leistung mangelhaft

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie nimmt bei der außerunterrichtlichen und ergänzenden Förderung und Betreuung mit eigenem Personal keine bedarfsgerechte Personalzumessung vor. Außerdem führen die Berechnungsmodelle der Senatsverwaltung zur Stellenzumessung zu einer strukturellen Unterschreitung der Personalausstattung. Im Ergebnis führen die Mängel u. a. teilweise zu einer zu geringen und teilweise zu einer zu hohen Personalzumessung.

10.1 Einleitung

240 Im Land Berlin sind alle öffentlichen Grundschulen Ganztagsschulen. Ganztagsschulen verbinden Unterricht und Erziehung mit außerunterrichtlicher Förderung und Betreuung. Die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung wird während der verlässlichen Zeiten der offenen Ganztagsschule (07:30 bis 13:30 Uhr) bzw. gebundenen Ganztagsschule (07:30 bis 16:00 Uhr) angeboten. Darüber hinaus gibt es für Erziehungsberechtigte, die eine Betreuung der Schülerin bzw. des Schülers über die verlässlichen Zeiten der Ganztagsschule hinausgehend benötigen, das schulische Angebot der ergänzenden Förderung und Betreuung. Die öffentlichen Grundschulen führen die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung sowohl mit Dienstkräften des Landes Berlin als auch teilweise bzw. ganz mit Trägern der freien Jugendhilfe durch.

zu T 240

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

241 Im Schuljahr 2021/2022 gab es in Berlin 241 öffentliche Grundschulen, die die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung ausschließlich mit eigenen Dienstkräften durchgeführt haben. Der Rechnungshof hat stichprobenweise

die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung an diesen Grundschulen geprüft.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Senatsverwaltung für Jugend, Bildung und Familie bei der Zumessung des Erzieherpersonals für die öffentlichen Grundschulen die rechtlichen Vorgaben einhält.

zu T 241

Die Erläuterung der Rechtslage und die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

10.2 Anteil der Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache

242 Beträgt der Anteil der Schülerinnen und Schüler (SuS) nichtdeutscher Herkunftssprache an einer Schule mindestens 40 % der durchschnittlichen Schülerzahl, werden gemäß § 20 Schülerförderungs- und -betreuungsverordnung (SchüFöVO) zusätzliche Fachkräfte eingesetzt. Diese werden für die gezielte sprachliche Förderung, Elternarbeit sowie interkulturelle Erziehung eingesetzt. Nach § 6 SchüFöVO werden die zusätzlichen Fachkräfte der Schule für das Schuljahr zum 1. November zugeordnet. Grundlage der Zuordnung ist das laufende Schuljahr.

Für jedes Kind nichtdeutscher Herkunftssprache werden in der ergänzenden sowie in der außerunterrichtlichen Förderung und Betreuung in der gebundenen Ganztagsschule der Primarstufe zusätzlich 0,017 Stellen zugeordnet. Dies gilt nicht, soweit ausschließlich eine ergänzende Förderung und Betreuung in den Ferien oder lediglich eine Frühbetreuung an Unterrichtstagen in Anspruch genommen wird.

zu T 242

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

243 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Senatsverwaltung) erlässt je Schuljahr Verwaltungsvorschriften für die Zumessung des weiteren pädagogischen Personals der öffentlichen Schulen (Zumessungsrichtlinien). Darin ist für die Schuljahre 2021/2022 und 2022/2023 abweichend von § 6 SchüFöVO festgelegt, dass anhand des Datenbestands des Vorjahres festgestellt wird, ob eine Schule einen Anteil von mindestens 40 % an SuS nichtdeutscher Herkunftssprache hat. Nach Angaben der Senatsverwaltung sei auch in den Vorjahren die Feststellung des Anteils der SuS nichtdeutscher Herkunftssprache jeweils anhand des Datenbestands des Vorjahres erfolgt.

Bei einer stichprobenweisen Auswertung hat der Rechnungshof 15 Schulen ermittelt, bei denen zum 1. November 2021 mindestens 40 % der SuS eine nichtdeutsche Herkunftssprache aufgewiesen haben. Dennoch haben diese Schulen im Schuljahr 2021/2022 keinen Personalzuschlag nach § 20 SchüFöVO erhalten.

zu T 243

Die Erläuterung der Rechtslage und die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Zumessung von zusätzlichen Personalressourcen für die Förderung der Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache soll sowohl für die Unterrichtsversorgung als auch für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung ab dem ersten Schultag des Schuljahres zur Verfügung stehen. Daher wird in der Unterrichtsversorgung auf die zum Schuljahresbeginn gesicherte Datenlage zum Anteil der Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache zum Stichtag 01. November des vorherigen Schuljahres Bezug genommen und die Personalzumessung zur Förderung der Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache erfolgt zum ersten Schultag des Schuljahres. Da alle Berliner Grundschulen und Schulen mit sonderpädagogischem Förderbedarf Ganztagsschulen sind, wurde dies für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung ebenfalls angewandt.

244 Die Zumessungsrichtlinien sind lediglich Verwaltungsvorschriften, die die SchüFöVO konkretisieren können. Ihr Regelungsgehalt darf deswegen inhaltlich nicht von der SchüFöVO abweichen.

Die Senatsverwaltung hat für die Feststellung des Anteils von SuS nichtdeutscher Herkunftssprache entgegen § 6 SchüFöVO nicht den Datenstand für das Schuljahr 2021/2022, sondern den Wert des Vorjahres (2020/2021) verwendet. Deshalb hat sie 15 Schulen das ihnen zustehende Personal für die gezielte sprachliche Förderung nicht vollständig zugemessen. Dabei handelt es sich nach der Berechnung des Rechnungshofs um rd. 21,5 Vollzeiterzieherstellen (VZE).

zu T 244

Die Erläuterung der Rechtslage und die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie prüft eine Anpassung der SchüFöVO dahingehend, dass die Feststellung, ob eine Schule einen Anteil von 40 % an Schülerinnen und Schülern mit nichtdeutscher Herkunftssprache überschreitet, künftig zum Stichtag 01. November des vorangegangenen Schuljahres erfolgt.

10.3 Personalzumessung für Jahrgangsübergreifendes Lernen

245 Nach § 11 SchüFöVO erhalten Träger der freien Jugendhilfe, die ergänzende Förderung und Betreuung in Kooperation mit einer öffentlichen Schule durchführen, eine Kostenerstattung durch das Land Berlin. Das Land Berlin schließt hierzu berlinweite Rahmenvereinbarungen mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe sowie den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer. Die zu erstattenden Kosten der Träger der freien Jugendhilfe dürfen diejenigen Kosten nicht übersteigen, die dem Land Berlin bei vergleichbaren Leistungen durch eigenes Personal entstehen.

zu T 245

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

246 Nach den Kostenblättern der Schulrahmenvereinbarung – gültig ab 1. Januar 2022 – erhalten die Träger der freien Jugendhilfe einen gruppenbezogenen Zuschlag für Jahrgangsübergreifendes Lernen (JüL) von 0,10 Stellenanteilen bei Schulen im gebundenen Ganztagsbetrieb bzw. 0,11 Stellenanteilen bei Schulen im offenen Ganztagsbetrieb.

Öffentlichen Schulen, die die ergänzende Förderung und Betreuung mit eigenen Dienstkräften durchführen, wird nach den Zumessungsrichtlinien für die gleiche Leistung ein Stellenanteil von 0,079 zugemessen. Eine Berechnung für den Unterschied bei dem Stellenanteil für JüL konnte die Senatsverwaltung nicht vorlegen.

zu T 246

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

247 Die unterschiedliche Zumessung führt dazu, dass Schulen, die die ergänzende Förderung und Betreuung mit eigenen Dienstkräften durchführen, weniger Stellenanteile für JüL finanziert werden als den Trägern der freien Jugendhilfe. Diese Praxis steht im Widerspruch zum Regelungsinhalt des § 11 Abs. 2 Satz 3 SchüFöVO.

zu T 247

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Mit der Anpassung der Kostenblätter für Oktober 2024 wurden die Hinweise des

Rechnungshofs von Berlin zu den abweichenden JüL-Stellenanteilen berücksichtigt und entsprechende Anpassungen vorgenommen.

10.4 Personalzuschlag für Integration in der ergänzenden Förderung und Betreuung

248 Die Personalzuschläge für SuS mit Behinderungen sind in § 19 SchüFöVO geregelt. Danach erhalten Schulen für SuS in der ergänzenden Förderung und Betreuung einen Personalzuschlag. Voraussetzung hierfür ist, dass diese dem Personenkreis des § 99 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch oder des § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch angehören und zusätzliches Fachpersonal für deren Förderung erforderlich ist.

zu T 248

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

249 Die im IT-System ISBJ-Kita registrierten Betreuungsverträge einschließlich der mit den Verträgen verbundenen Personalzuschläge werden mit Stichtag 1. November ausgewertet und dem Statistikreferat für die ergänzende Förderung und Betreuung zur Verfügung gestellt (ISBJ-Import). Die Senatsverwaltung berechnet den Bedarf für die Personalzuschläge für besondere Förderung jedoch nicht anhand dieser Daten. Stattdessen werden die von den regionalen Schulaufsichten gemeldeten Förderbedarfe verwendet. Die Senatsverwaltung hat dies damit begründet, dass zum Stichtag 1. November noch nicht alle festgestellten Förderbedarfe von den Jugendämtern im IT-System ISBJ-Kita registriert sind.

Eine regionale Schulaufsicht hat im November 2021 die Anzahl der festgestellten Förderbedarfe gemeldet. Aus diesen Angaben hat die Senatsverwaltung mit Datenstand 1. November 2021 eine Unterausstattung von 41,7 Stellen festgestellt. Die Senatsverwaltung hat deshalb dieser Region 20 zusätzliche Einstellungspositionen zur Verfügung gestellt.

zu T 249

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

250 Die Senatsverwaltung hat die Mitteilungen der regionalen Schulaufsichten ungeprüft für die Berechnung der unbedingt erforderlichen Stellen in die ergänzende Förderung und Betreuung übernommen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Unterausstattung für den festgestellten Förderbedarf dieser Region tatsächlich nur bei rd. 9,7 Stellen lag.

Da die Jugendämter die Förderbescheide im IT-System ISBJ-Kita nachträglich registrieren, kann es vorkommen, dass bei einem ISBJ-Import am Stichtag 1. November festgestellte Förderbescheide noch nicht registriert sind. Um auch diese Personalzuschläge zu erfassen, ist eine Abfrage bei den regionalen Schulaufsichten über die festgestellten Förderbedarfe notwendig. Dabei ist es jedoch erforderlich, die Zahlen aus dem ISBJ-Import und die von den regionalen Schulaufsichten gemeldeten Zahlen über festgestellte Förderbedarfe abzugleichen und Abweichungen mit den jeweiligen regionalen Schulaufsichten zu klären.

Hätte die Senatsverwaltung diesen Abgleich vorgenommen, hätte sie festgestellt, dass die von einer regionalen Schulaufsicht mitgeteilten Förderbedarfe in diesem Umfang nicht begründet sind. Eine Unterausstattung von rd. 9,7 Stellen hätte keines Ausgleichs von 20 zusätzlichen Beschäftigungspositionen bedurft.

zu T 250

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin zu einer ungeprüften Übernahme ist nicht zutreffend.

Die regionalen Schulaufsichten sind organisatorisch der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zugeordnet. Die Fachaufsichten für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung in der regionalen Schulaufsicht führen die Prüfung der Auswertung der ISBJ-Daten im Vergleich zu den erstellten Bescheiden über einen festgestellten sozialpädagogischen Förderbedarf durch. Festgestellte Abweichungen wurden an das Referat

Personalmanagement Schule sowie an das Referat Bildungsstatistik und Prognose übermittelt und auf Basis der Entwicklungen der Vorjahre überprüft und eingeordnet.

Im Vergleich zum Prüfzeitraum wird das Merkmal „deutlich erhöhter Förderbedarf“ mittlerweile automatisiert über die ISBJ-Schnittstelle erfasst, anstatt wie bisher, manuell eingegeben. Zudem wurden unterschiedliche Bedeutungen gleichlautender Kennzahlen in ISBJ und dem der Bedarfsfeststellung zugrundeliegenden Datensystem der Senatsverwaltung identifiziert. Potenzielle Fehler, die sich aus der manuellen Erfassung des Merkmals oder den unterschiedlichen Bedeutungen von Kennzahlen ergeben konnten, sind rückwirkend nicht mehr vollständig nachvollziehbar.

Auch auf Basis der Hinweise des Rechnungshofs von Berlin wurden die Maßnahmen zur Plausibilisierung der Daten weiter verfeinert und angepasst.

10.5 Fachpersonal für Integration

251 Nach § 37 Abs. 1 Schulgesetz (SchulG) haben SuS mit sonderpädagogischem Förderbedarf Anspruch darauf, eine allgemeine Schule zu besuchen. Deren Erziehungsberechtigte wählen, ob eine allgemeine Schule oder eine Schule mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt besucht werden soll (§ 36 Abs. 4 SchulG).

Nach § 19 SchüFöVO soll in der ergänzenden Förderung und Betreuung für SuS, die dem Personenkreis des § 99 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch oder des § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch angehören und für deren Förderung zusätzliches Fachpersonal erforderlich ist, ein Personalzuschlag von 0,125 Stellen je Kind zur Verfügung gestellt werden. Das zusätzliche Fachpersonal unterstützt u. a. den Integrationsprozess der einzelnen SuS und koordiniert die Integration innerhalb und außerhalb der Einrichtung.

zu T 251

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

252 Im Schuljahr 2021/2022 gab es in 11 Regionen insgesamt 216 Grundschulen, die die Betreuung ausschließlich mit eigenem Personal durchgeführt haben. Am 1. November 2021 fehlten an diesen Schulen rd. 198 VZE, um den Bedarf mit Fachpersonal für Integration zu decken. Bis zum Schuljahresende stieg das Defizit auf rd. 250 VZE an. 43 Schulen betreuten in dieser Zeit SuS mit erhöhtem, deutlich erhöhtem oder wesentlich erhöhtem Förderbedarf. An keiner dieser Schulen war eine Fachkraft für Integration beschäftigt.

Die Senatsverwaltung hat für das Schuljahr 2022/2023 eine einjährige Weiterbildungsmaßnahme für eine berufsbegleitende Qualifikation zu Fachpersonal für Integration angeboten. Die angebotenen 26 Plätze konnten besetzt werden, weiteren 21 Personen wurde wegen fehlender räumlicher und finanzieller Ressourcen abgesagt. Nach Angaben der Senatsverwaltung solle ein „Gesamtmaßnahmepaket“ geschnürt werden. Eine Arbeitsgruppe sei mit der Qualifizierung von Facherzieherinnen bzw. Facherziehern für Integration befasst, eine andere mit der Vereinfachung des Wechsels von freien Trägern zur Senatsverwaltung als öffentlicher Arbeitgeberin.

zu T 252

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

253 Um die mit der Integration der SuS verbundenen Aufgaben zu bewältigen, ist es erforderlich, dass Fachkräfte für Integration entsprechend dem Bedarf vorhanden sind. Die Senatsverwaltung wird ihrer Verantwortung für eine bedarfsgerechte Förderung der SuS mit Förderbedarf nicht gerecht, wenn die SuS nicht mit Fachpersonal betreut werden. Besonders gravierend ist dabei die Feststellung, dass an 43 Grundschulen SuS teilweise mit wesentlich erhöhtem Förderbedarf betreut worden sind, ohne dass diese Schulen über eine Fachkraft für Integration verfügt haben.

Trotz eines erheblichen Mangels an Fachkräften für Integration, hat die Senatsverwaltung im Schuljahr 2021/2022 an einer Weiterbildung interessierte Beschäftigte abgewiesen, statt mehr Weiterbildungsmöglichkeiten zu schaffen. Die nicht bedarfsgerechte Ausstattung mit Fachpersonal für Integration besteht seit

Jahren. Nach Angaben der Senatsverwaltung sei nunmehr ein „Gesamtmaßnahmepaket“ zur Deckung des Bedarfs an Facherzieherpersonal in Vorbereitung. Da im Land Berlin insgesamt ein Mangel an Facherzieherpersonal für Integration vorhanden ist, wäre es sinnvoll, wenn den Fachkräften der Wechsel zwischen den verschiedenen Einrichtungen erleichtert wird. Das Problem der erheblichen Unterausstattung mit Facherzieherinnen bzw. Facherziehern für Integration wird damit aber nicht gelöst. Dazu ist es unerlässlich, die eigenen Beschäftigten zu qualifizieren.

zu T 253

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Mit dem zum 01. Januar 2025 neu gegründeten Landesinstitut (Berliner Landesinstitut für Qualifizierung und Qualitätsentwicklung an Schulen) werden für die Beschäftigten zusätzliche, dem Bedarf angepasste Qualifizierungsmöglichkeiten geschaffen. In der Übergangszeit wurden Schulen mit einem besonders großen Bedarf an der Qualifizierung Angebote gemacht. Diese Qualifizierungen befinden sich derzeit in der Durchführung.

Für die Erleichterung des Wechsels von Facherzieherpersonal aus anderen Einrichtungen in die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie werden die Möglichkeiten des § 16 Abs. 5 Satz 1 TV-L genutzt.

10.6 Vertretung

254 Nach § 17 Abs. 2 SchüFöVO berücksichtigt die Personalausstattung alle Ausfallzeiten.

In den Zumessungsrichtlinien ist ausgeführt, dass der Stellenausstattung für Erzieherinnen und Erzieher als Grundlage u. a. die Jahresarbeitsminuten (JAM) für Tarifbeschäftigte des Landes Berlin nach Berechnung der Senatsverwaltung für Finanzen zugrunde liegen. Danach beinhalten die JAM bereits einen Vertretungsanteil für Erkrankungen, Urlaub und sonstige Zeiten (z. B. Fortbildung,

Tätigkeit von nicht freigestellten Personalratsmitgliedern), der auch weiterhin gewährt wird.

In den Zumessungsrichtlinien sind die Grundsätze der Zumessung beschrieben. Danach basiert die Zumessung von Vollzeiteinheiten für das Erzieherpersonal auf JAM als unmittelbare pädagogische Arbeit auf der Grundlage von 252 Arbeitstagen (AT). Abzüglich Krankheit, Urlaub und Fortbildung verbleiben 211 AT (99.723 JAM).

zu T 254

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Derzeit basiert die Berechnung der Zumessung von Erzieherinnen und Erziehern auf einem Zumessungsmodell, das sich aus dem Verhältnis von Jahresbetreuungsbedarf und Jahresarbeitszeit ergibt. Auf dieser Grundlage ist in den Zumessungsrichtlinien festgeschrieben, dass die unmittelbare pädagogische Arbeit im Umfang von 89.751 Minuten pro VZÄ zugemessen wird.

255 Die Zuständigkeit für die Zumessungsrichtlinien und die darin festgelegten Berechnungsmodelle liegt bei der Senatsverwaltung. Die Senatsverwaltung für Finanzen zeichnet die Zumessungsrichtlinien mit. Die Senatsverwaltung verwendet für die Vertretung der Erzieherinnen und Erzieher ein „Jahresarbeitsminuten-Modell“. Danach ist in den für die Stellenzumessung berechneten JAM ein Vertretungsanteil für Erkrankungen in Höhe von 9,08 AT jährlich enthalten.

Für Langzeiterkrankte mit einem Krankengeldzuschuss nach §§ 22 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) können nach einer Regelung der Senatsverwaltung nur 75 % der ausgefallenen Arbeitszeit befristet ersetzt werden. Eine Vertretungsregelung für die restlichen 25 % nicht durch Ersatzeinstellungen ersetzbare Arbeitszeit existiert für die Erzieherinnen und Erzieher nicht. Begründet wird dieses Vorgehen von der Senatsverwaltung damit, dass die Beschäftigten einen Krankengeldzuschuss nach § 22 Abs. 3 TV-L bekommen.

Fällt eine Dienstkraft langfristig aus, fehlt nicht nur diese Betreuungskapazität, sondern darüber hinaus kann deren Betreuungsarbeit – wenn überhaupt – nicht vollständig, sondern lediglich zu einem Bruchteil durch eine befristete Ersatzeinstellung abgedeckt werden.

zu T 255

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Ausfallzeiten durch Erkrankungen, die über die in der Zumessung vorgesehenen Zeiten hinausgehen, können nur insoweit kompensiert werden, wie entsprechendes Erzieherpersonal aus der Finanzierung herausfällt.

Die Möglichkeiten zur befristeten Ersatzeinstellung sind jedoch aufgrund des anhaltenden Fachkräftemangels und trotz laufender Dauerausschreibungen eingeschränkt.

256 Die Senatsverwaltung hat sich dafür entschieden, statt eines Stellenpools für Vertretungen einen Vertretungsanteil bei der Zumessung der Arbeitszeit einzurechnen. Weil nach § 17 Abs. 2 SchüFöVO bei der Personalausstattung alle Ausfallzeiten zu berücksichtigen sind, ist es bei dieser Vertretungsregelung erforderlich, dass der Vertretungsanteil so kalkuliert wird, dass alle anfallenden Vertretungszeiten berücksichtigt sind.

Dazu gehört auch die Vertretung von 25 % der ausgefallenen Arbeitszeit bei Langzeiterkrankten, die einen Krankengeldzuschuss erhalten. Nicht ersichtlich ist auch, in welchem Umfang die Ausfälle für die Krankentage der Kinder der Beschäftigten berücksichtigt sind. Es liegt in der Verantwortung der Senatsverwaltung, eine nachvollziehbare Berechnung der in dem „Jahresarbeitsminuten-Modell“ eingeplanten Vertretungszeit zu erstellen. Diese muss alle Ausfallzeiten, für die eine Vertretung anfallen kann, berücksichtigen.

zu T 256

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Da das im Jahr 1989 erlassene Rundschreiben der Senatsverwaltung für Inneres zur „Berechnung der Jahresarbeitsminuten (JAM) für die Normalarbeitskraft ab April 1989“ nicht mehr aktualisiert wurde, sich seit 2008 auch nicht mehr als Vorgabe in der Rundschreibendatenbank des Landes Berlin befindet, ist diese Vorgabe nicht mehr bindend.

Das für das Land Berlin eingeführte JAM-Modell zur Berechnung von Arbeitszeiten einer Normalarbeitskraft findet nur noch rechnerisch Anwendung in der außerunterrichtlichen und ergänzenden Förderung und Betreuung. Dies ist auf die besonderen Anforderungen der modularen Angebote zurückzuführen, für die eine Berechnung in Jahresarbeitsminuten für die unmittelbare pädagogische Arbeit als geeignet angesehen wird.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie prüft gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen, ob die Zumessung von Jahresarbeitszeitminuten in ein alternatives Modell, wie es beispielsweise im Ganztagsbereich der Sekundarstufe I auf der Grundlage eines Divisors angewendet wird, überführt werden kann, um mögliche Vereinfachungen und eine erhöhte Transparenz zu erzielen.

10.7 Zumessung der Stellenanteile

257 Nach § 10a SchüFöVO wird die ergänzende Förderung und Betreuung ganzjährig auch während der Ferien angeboten. An unterrichtsfreien Tagen wird die Betreuung aller SuS, die ergänzende Förderung und Betreuung auch in den Ferien benötigen, gewährleistet.

zu T 257

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 256 verwiesen.

258 Die Senatsverwaltung hat für Beschäftigte mit einer Wochenarbeitszeit von 39,4 Wochenstunden errechnet, dass diese 89.751 JAM unmittelbare pädagogische Arbeit leisten. Die Jahresarbeitszeit hat die Senatsverwaltung auf der Grundlage von 252 AT berechnet.

Die Zumessung von Erzieherstellen in Schulen berücksichtigt die außerunterrichtliche Förderung und Betreuung während der verlässlichen Zeiten der Ganztagsschulen und darüber hinaus die ergänzende Förderung und Betreuung während der Schulzeit sowie in den Ferien. Für die Schulzeit werden 190 Unterrichtstage zugrunde gelegt. Die Berechnung der Betreuungszeit für die Ferien basiert auf 40 AT. Laut Auskunft der Senatsverwaltung handelt es sich um langjährige Durchschnittswerte für ein Schuljahr. In der Bemessung für die Stellenanteile würden neben Unterrichtstagen und Ferienzeiten auch Urlaubszeiten der Personensorgeberechtigten berücksichtigt. Eine eigene Berechnung bzw. statistische Auswertung hierzu hat die Senatsverwaltung nicht vorgelegt.

zu T 258

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 256 verwiesen.

259 Die ergänzende Förderung und Betreuung der SuS erfolgt ganzjährig an 252 AT im Jahr. Die Senatsverwaltung berücksichtigt für die Ermittlung der Betreuungszeit jedoch nicht diese 252 AT, sondern lediglich 190 Unterrichtstage und 40 Ferientage. Somit berücksichtigt sie die Differenz von 22 AT nicht bei der Zumessung der Stellenanteile.

Da das Erzieherpersonal die SuS auch an diesen 22 AT betreut, wird der in § 18 SchüFöVO vorgeschriebene Gruppenschlüssel von mindestens einer Fachkraft für jeweils 22 SuS nicht eingehalten.

zu T 259

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 256 verwiesen.

10.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

260 Auf die Feststellung, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 15 Schulen nicht das ihnen zustehende Personal für die **gezielte sprachliche Förderung der SuS nichtdeutscher Herkunftssprache** zugemessen hat, ist die Senatsverwaltung nicht eingegangen. Sie hatte bereits während der Prüfung angegeben, dass der Fehler aufgrund einer fehlerhaften Programmierung entstanden ist, die bereits korrigiert sei.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme eingeräumt, dass sie sich – entgegen der SchüFöVO – für die Zumessung des zusätzlichen Personalbedarfs an der Datenlage des Vorjahres orientiert habe. Sie beabsichtige, die SchüFöVO an die von ihr gelebte Praxis anzupassen.

zu T 260

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 244 verwiesen.

261 Die Senatsverwaltung hat die unterschiedlichen Werte (0,079 Zumessungsrichtlinien bzw. 0,1 Schulrahmenvereinbarung) für die **Personalzumessung für JüL** mit einer

historischen Entwicklung begründet. Die Senatsverwaltung wolle die Kostenerstattung für die Begleitung des JüL in der Schulanfangsphase mit Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege erörtern.

zu T 261

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 247 verwiesen.

Die Erörterung mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege hat zu einer Anpassung der Kostenblätter und damit Behebung des Kritikpunktes geführt.

262 Die Senatsverwaltung habe die Beanstandungen zum **Personalzuschlag für Integration** in der ergänzenden Förderung und Betreuung zum Anlass genommen, ein Verfahren festzulegen, um

- die fristgerecht beschiedenen, aber in ISBJ-Kita noch nicht erfassten zusätzlichen Bedarfe zu erfassen,
- die Verfahrensanweisung zur Feststellung der zusätzlichen sozialpädagogischen Förderbedarfe zu schärfen,
- das Merkmal „deutlich erhöhter Förderbedarf“ nicht mehr händisch zu erfassen, sondern mittels Schnittstelle zum ISBJ zu überspielen sowie
- gleichlautende Kennzahlen mit unterschiedlicher Bedeutung in ISBJ einerseits und dem der Bedarfsfeststellung in der Senatsverwaltung zugrundeliegenden Datensystem andererseits zu identifizieren.

Die Senatsverwaltung gehe davon aus, dass durch die ergriffenen Maßnahmen die Daten zukünftig nachvollziehbar zur Verfügung stehen werden.

zu T 262

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen wird im Weiteren geprüft. Die Erzieherbedarfsfeststellung für das Jahr 2024 ist noch nicht vollständig abgeschlossen, so dass bisher noch keine belastbaren Erkenntnisse zur Wirksamkeit vorliegen.

263 Die Senatsverwaltung hat angegeben, dass sie bereits seit Längerem versuche, den vom Rechnungshof aufgegriffenen Mangel an **Fachpersonal für Integration** zu beseitigen. Sie hat hierzu verschiedene bereits begonnene und zukünftig beabsichtigte Maßnahmen genannt.

Allerdings sei es aufgrund der Vorgaben des Haushalts nicht möglich, ab dem Schuljahr 2024/2025 alle Schulen ab einem Kind mit Förderbedarf mit mindestens einer Fachkraft auszustatten.

Die Erzieherausbildung enthalte ohnehin eine Grundqualifikation auch für den Umgang mit SuS mit erhöhtem sozialpädagogischem Betreuungsbedarf, weshalb in diesen Fällen ein Personalbedarf von „nur“ 0,125 Stellen auch von Personal ohne Zusatzqualifizierung wahrgenommen werden könne.

zu T 263

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

264 Zur Berechnung von **Vertretungszeiten** hat die Senatsverwaltung angegeben, dass in dem Modell sowohl Ausfallzeiten als auch weitere Zeiten angemessen berücksichtigt, jedoch nicht geradlinig rechenbar seien. Die Senatsverwaltung werde den Sachverhalt der Vertretungszeit gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen prüfen, um die Zumessung auf eine transparentere und praktikablere Basis zu stellen.

zu T 264

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 256 verwiesen.

265 Die Senatsverwaltung hat angegeben, dass sie die strukturelle Unterschreitung bei der **Zumessung der Stellenanteile** nicht nachvollziehen könne, da bei der Bemessung für die Stellenanteile auch Urlaubszeiten für Personensorgeberechtigte und damit für deren Kinder berücksichtigt würden. Dennoch wolle sie diese Frage kritisch prüfen und die Regelausstattung erforderlichenfalls anpassen.

zu T 265

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 256 verwiesen.

266 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht.

Die Ausstattung mit Personal für das JüL will die Senatsverwaltung zunächst nicht einheitlich festlegen. Stattdessen will sie die Kostenerstattung mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege erörtern. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Senatsverwaltung unabhängig von dem Ausgang der Erörterungen mit Verbänden verpflichtet ist, die Vorgaben aus § 11 SchüFöVO einzuhalten.

Auch unterstellt die Senatsverwaltung, dass der Personalbedarf in den Ferien gegenüber den Berechnungen des Rechnungshofs geringer ist. Sie begründet dies mit ihren langjährigen Erfahrungen, nach denen in den Ferien viele Kinder anderweitig, z. B. durch ihre Erziehungsberechtigten, betreut werden. Ein Modell, wie die Erfahrungen in transparente Berechnungen einbezogen werden, legt sie nicht vor.

Die Hinweise der Senatsverwaltung auf den Haushalt und die vorhandene Grundqualifikation auch für den Umgang mit SuS mit erhöhtem sozialpädagogischem

Betreuungsbedarf entbinden die Senatsverwaltung nicht von ihrer Verpflichtung, die Vorgaben des § 19 SchüFöVO einzuhalten.

Auch in den Fällen, in denen die Senatsverwaltung die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt hat, sind viele der angekündigten Maßnahmen noch nicht umgesetzt.

zu T 266

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie angekündigten Maßnahmen befinden sich im Prozess unter Einbeziehung der verschiedenen Beteiligten.

10.9 Zusammenfassung und Erwartung

267 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie

- Schulen nicht das ihnen zustehende Personal für die gezielte sprachliche Förderung zugemessen hat,
- Schulen für JüL, die die ergänzende Förderung und Betreuung mit eigenen Dienstkräften durchführen, weniger Stellenanteile zumisst als den Trägern der freien Jugendhilfe,
- Angaben der regionalen Schulaufsichten ungeprüft übernommen und somit für die Integration in der ergänzenden Förderung und Betreuung zu viele Stellenanteile zugemessen hat,
- Schulen nicht ausreichend mit Fachpersonal für Integration ausstattet und
- den Personalbedarf für Ausfallzeiten und den Bedarf während der Ferien nicht transparent berechnet.

zu T 267

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie prüft Möglichkeiten, die Berechnung der Zumessungen im Rahmen einer Gesamtlösung transparent darzustellen.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 256 verwiesen.

Für die bedarfsentsprechende Ausstattung der Schulen, insbesondere die Qualifizierung des Fachpersonals für Integration wird die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie weiterhin alle Möglichkeiten zur Sicherung des Fachkräftebedarfs nutzen.

Des Weiteren wird auf die Stellungnahme zur T 253 verwiesen.

268 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie**

- **den Personalbedarf für die außerunterrichtliche und ergänzende Förderung und Betreuung transparent berechnet,**
- **die ungleiche Personalausstattung der Träger der freien Jugendhilfe einerseits und der Schulen, die die Betreuung mit eigenem Personal durchführen, andererseits beendet,**
- **Maßnahmen forciert, um dem Mangel an Fachkräften für Integration zu begegnen, z. B. indem sie mehr Weiterbildungsmöglichkeiten schafft, und**
- **die Stellenzumessung entsprechend dem tatsächlichen Personalbedarf vornimmt.**

zu T 268

Die Erwartung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die Personalausstattung zwischen den Trägern der freien Jugendhilfe und den Schulen, die die Betreuung mit eigenem Personal durchführen, wurde angeglichen.

11 Überhöhte Ausgaben, Wettbewerbsverstöße und unzureichendes Vertragscontrolling bei der Beauftragung von Sicherheitsdienstleistungen für Flüchtlingsunterkünfte

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten hat Sicherheitsdienstleistungen in Flüchtlingsunterkünften durch eine Rahmenvereinbarung mit einem Volumen von über 600 Mio. € vergeben. Das darin festgelegte Abrufverfahren war unwirtschaftlich. Bei einem effektiven und effizienten Verfahren hätte sich ein Einsparpotenzial in Millionenhöhe ergeben. Das Landesamt hat zudem durch ein unzureichendes Vertragscontrolling die Sicherheit der Bewohnenden der Unterkünfte gefährdet.

11.1 Einleitung

269 Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) ist eine nachgeordnete Einrichtung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung. Es ist u. a. für den Betrieb von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften durch Verträge mit Dritten[230] und für die Ordnungsaufgaben zur Sicherung des Betriebs der Unterkünfte zuständig.[231]

Das LAF betreut in 116 Unterkünften (Stand: 7. Februar 2024) ca. 34.700 geflüchtete Menschen, Asylbegehrende und sonstige Personen. Es hat für Sicherheitsdienstleistungen mit Bewachungsaufgaben in diesen Unterkünften private Unternehmen beauftragt. Das LAF hat am 3. Juli 2020 den Abschluss einer „Rahmenvereinbarung über Sicherheitsdienstleistungen in den Unterkünften des Landes Berlin für Geflüchtete, Asylbegehrende und andere Personengruppen“ (im Folgenden: RV) europaweit in einem offenen Verfahren mit einem Auftragswert von **rd. 635,2 Mio. €** ohne Umsatzsteuer ausgeschrieben. Mit der ab Ende 2020 geltenden RV hat das LAF seine Vergabepraxis der Einzelausschreibungen

230 Nr. 2 der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten

231 Nr. 3 der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten i. V. m. Nr. 31 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben zu § 2 Abs. 4 Satz 1 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes

umgestellt und damit gebündelt. Hierdurch sollten u. a. Arbeitszeit und Verwaltungskosten eingespart werden.

zu T 269

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

270 Nach einem Bericht der polizeilichen Kriminalstatistik Berlin 2022 sind „im Jahr 2022 [...] insgesamt 1.541 Straftaten in Flüchtlingsunterkünften bekannt geworden (2021: 1.143 Fälle, +398 Fälle, +34,8 %). Die Hälfte der Taten (49,1 %) war den Rohheitsdelikten zuzuordnen. Es handelte sich überwiegend um Körperverletzungen. Im Berichtsjahr gab es ein versuchtes und ein vollendetes Tötungsdelikt in Flüchtlingsunterkünften."[232]

Diese Statistik zeigt, dass in Flüchtlingsunterkünften ein hohes Gefährdungspotenzial vorliegt und dementsprechende Sicherheitsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Zudem hatten sich seit Mitte des Jahres 2021 mediale Berichte und Schriftliche Anfragen des Abgeordnetenhauses über Unregelmäßigkeiten beim Einsatz von Sicherheitsunternehmen gehäuft. Dies hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, vom November 2022 bis zum Februar 2023 die Beauftragung von Sicherheitsdienstleistungen für Flüchtlingsunterkünfte durch das LAF zu prüfen.

zu T 270

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

[232] Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2022, Kurzbericht mit ausgewählten Delikten und ergänzenden Informationen im Überblick, S. 37

11.2 Rechtliche Grundlagen und Erläuterungen

271 Die Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, bei ihrem finanzwirksamen Handeln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken (Nr. 1 AV § 7 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO), u. a. auch während der Durchführung einer Maßnahme im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle (Nr. 2 AV § 7 LHO).

Als öffentlicher Auftraggeber hat das Land Berlin auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu beachten, wonach die Teilnehmenden an einem Vergabeverfahren gleich zu behandeln sind (§ 97 Abs. 2 GWB). Das heißt, eine Rahmenvereinbarung darf nicht missbräuchlich oder in einer Art angewendet werden, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht (§ 21 Abs. 1 Satz 3 Vergabeverordnung – VgV). Eine Rahmenvereinbarung ist ein übergeordneter Vertrag mit gemeinsamen Regelungen für einzelne Beschaffungsvorgänge (Einzelaufträge). Wird eine Rahmenvereinbarung mit mehr als einem Unternehmen geschlossen, dürfen die Einzelaufträge nur unter bestimmten Bedingungen ohne ein erneutes Vergabeverfahren vergeben werden. In der Rahmenvereinbarung müssen die objektiven Bedingungen für die Auswahl der Unternehmen festgelegt sein. Diese Bedingungen sind in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen für die Rahmenvereinbarung zu nennen. Die Einzelaufträge können dann ohne ein erneutes Vergabeverfahren vergeben werden (§ 21 Abs. 4 Nr. 1 VgV). Bei der inhaltlichen Gestaltung des Abrufverfahrens ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Um dies zu gewährleisten, ist eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Abrufverfahren durchzuführen.

zu T 271

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.3 Wirtschaftlichkeit des vereinbarten Abrufverfahrens

272 Die RV wurde hier mit 13 Unternehmen (Sicherheitsdienstleister, im Folgenden: SDL) geschlossen. Sie regelte, wie der Einzelauftrag an das jeweilige durch die RV gebundene Unternehmen zu erteilen war.[233] Grundlage hierfür war das Wettbewerbsergebnis, welches die Bieterreihenfolge (Bieterrangliste) bestimmte. Auf der Grundlage der Bieterrangliste sollten die einzelnen Aufträge vergeben werden (Abruf der Aufträge). Das in der RV geregelte Abrufverfahren sah u. a. vor, dass zuerst die Bestbieterin angefragt werden sollte, ob sie die Leistung im Einzelauftrag erbringen will. Lehnt diese ab, wird die Zweit- bzw. Nächstplatzierte angesprochen. Nach dem zweiten Einzelvertragsabschluss mit einer Bieterin kommt bei dem nächsten Einzelabruf die nach ihr platzierte Bieterin entsprechend zum Zuge. Nachdem sämtliche Bieterinnen/Unternehmen jeweils zweimal angefragt wurden, beginnt das Verfahren erneut mit der Bestbieterin.

zu T 272

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

273 Im Rahmen des Vergabeverfahrens der RV haben die SDL Stundenverrechnungssätze angegeben, die die Grundlage für den Preis aller Aufträge auf Grundlage der RV bildeten. Der Preis für die Sicherheitsdienstleistung war das wesentliche Zuschlagskriterium bei der Vergabe der RV und wurde bei der Bewertung der Angebote der SDL mit 60 % gewichtet.

zu T 273

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

[233] § 4 Abs. 2 RV

274 Auswertungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass durch das vereinbarte Abrufverfahren finanzielle Risiken für das Land Berlin entstanden sind. Beispielsweise erhielt ein im letzten Drittel platzierter SDL ein vierfach so großes Auftragsvolumen wie ein in der Bieterrangliste deutlich besser platzierter SDL – und dies bei gleicher Anzahl angenommener Aufträge (Stand: 15. November 2022). Eine fiktive Berechnung des Rechnungshofs zeigt eine Einsparmöglichkeit von **1,4 Mio. €**, wenn einer der größten Aufträge anstatt von einem im letzten Drittel der Bieterrangliste liegenden SDL A von einem in der Bieterrangliste deutlich besser platzierten SDL B ausgeführt worden wäre.[234] Da der Preis für die Sicherheitsdienstleistung das wesentliche Zuschlagskriterium bei der Vergabe der RV war, kommt dem Abrufverfahren besondere Bedeutung zu. Es ist davon auszugehen, dass ein SDL, der am Anfang der Bieterrangliste steht, in der Regel die Dienstleistung preiswerter erbringen kann als ein SDL, der eher am Ende steht. Damit müssen die aufgrund ihrer wirtschaftlicheren Angebote in der Rangfolge besser platzierten Bieterinnen bessere Chancen erhalten, ein größeres Auftragsvolumen zu bekommen, als nachrangig platzierte Bieterinnen. Dies lässt nicht nur eine qualitativ bessere Auftragserfüllung, sondern auch eine sparsamere Mittelverwendung erwarten. Das mit der RV festgelegte Abrufverfahren führt zu unwirtschaftlichen Ergebnissen. Das Land Berlin hätte mit einem anders gewählten Abrufverfahren, in dem die o. g. Kriterien berücksichtigt worden wären, Ausgaben in Millionenhöhe einsparen können. Das LAF hat aber vor Abschluss der RV versäumt, die Wirtschaftlichkeit des Rotationsverfahrens im Vergleich zu anderen Abrufverfahren (beispielsweise mit Losbildung) zu prüfen.

zu T 274

Auch wenn der Preis mit einer Gewichtung von 60 % das wesentliche Zuschlagskriterium war, ist entgegen der Auffassung des Rechnungshofs von Berlin nicht zwangsläufig davon auszugehen, dass ein Bieter, der am Anfang der Bieterrangliste steht, in der Regel die Dienstleistung preiswerter erbringen kann als ein Bieter, der weiter hinten platziert ist, da für die Ermittlung der Gesamtpunktzahl, auf Grundlage derer sich die Reihenfolge der Bieterrangliste ergibt, auch durch die Bewertung von Qualitätskriterien ergibt. Diese berücksichtigen unter anderem auch

[234] (Stundenverrechnungssatz SDL A x Auftragsstunden) - (Stundenverrechnungssatz SDL B x Auftragsstunden) = -1,4 Mio. €

die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Gesetzgeber sieht ausdrücklich vor, dass die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses erfolgt.

In der 2023 neu ausgeschriebenen Rahmenvereinbarung über Sicherheitsdienstleistungen wurde das Abrufsystem grundlegend verändert. Dadurch werden die wirtschaftlicheren Angebote strukturell stärker berücksichtigt.

Die vom Rechnungshof von Berlin angezeigten Bedenken, wonach das gewählte Abrufverfahren unwirtschaftlich war und zu finanziellen Risiken für das Land Berlin geführt hat, sind nur bedingt zutreffend. Der erstplatzierte Rahmenvertragspartner hat die meisten Aufträge erhalten. Zwar hat ein im letzten Drittel der Bieterrangliste platzierter Vertragspartner ein größeres Auftragsvolumen erhalten als besser platzierte Rahmenvertragspartner, jedoch erklärt sich dies dadurch, dass dieser Aufträge mit einem teils hohen Bedarf an einzusetzendem Personal angeboten bekommen hat. Dies war im Rahmen einer vertragskonformen Auftragserteilung nicht zu verhindern, um gegebenenfalls zu erreichen, dass die höherdotierten Aufträge den besser platzierten Partnern angeboten werden, weil das sowohl eine fristgerechte Bedarfsdeckung unmöglich gemacht als auch unter Umständen zu einem vertragswidrigen Verhalten hinsichtlich der Abrufreihenfolge geführt hätte.

Ferner hat sich das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten vorrangig aus drei Punkten dazu entschlossen, dass auch neben dem Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot die weiteren Rahmenvertragspartner mit Aufträgen bedacht werden:

Gemäß § 97 GWB ist der öffentliche Auftraggeber im Rahmen des Wettbewerbsgrundsatzes dazu angehalten, Märkte zu schaffen oder diese zu fördern. Eine dauerhafte Auftragsvergabe an nur ein Unternehmen könnte zu einer Monopolbildung führen beziehungsweise Tendenzen hierzu fördern. Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten ist allerdings daran interessiert, dass auch in zukünftigen Vergabeverfahren ein ausreichender Wettbewerb zwischen geeigneten Unternehmen stattfindet, der mittel- und langfristig wirtschaftliche Angebote erwarten lässt.

Aus praktischen Gründen könnte eine Auftragsvergabe an ausschließlich das wirtschaftlichste Unternehmen insofern zu Problemen führen, als dass im Auftragsfall

eine Überbeanspruchung der Kapazitäten, so die Praxiserfahrung, zu mangelhaften Leistungen oder eine weitere Verstetigung oder Erhöhung vom Einsatz von Subunternehmen führen kann. Die Vertragsdurchführung wird dadurch teilweise stark erschwert.

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten möchte die Abhängigkeit von einem Unternehmen verhindern. Beispielsweise kann es durch Insolvenz, Kündigung et cetera dazu kommen, dass das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten andere Sicherheitsdienstleister für die Bewachung von Unterkünften einsetzen muss. Die Anzahl der neu zu vergebenden Aufträge wäre dann erstens größer, zweitens könnte es dazu führen, dass andere Bewachungsdienstleister nicht mehr über die Kapazitäten oder die Eignung verfügen, sollten diese über einen längeren Zeitraum nicht mehr mit Aufträgen bedacht worden sein.

11.4 Änderung der Rahmenvereinbarung

275 Für Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit ist § 132 GWB zu beachten. Hiernach erfordern wesentliche Änderungen eines öffentlichen Auftrags während der Vertragslaufzeit ein neues Vergabeverfahren.[235] Wesentlich sind Änderungen, die dazu führen, dass sich der öffentliche Auftrag erheblich von dem ursprünglich vergebenen öffentlichen Auftrag unterscheidet.[236] Unbeschadet davon ist eine Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn z. B. in den ursprünglichen Vergabeunterlagen klare, genaue und eindeutig formulierte Überprüfungsklauseln oder Optionen vorgesehen sind, die Angaben zu Art, Umfang und Voraussetzungen möglicher Auftragsänderungen enthalten, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert.[237]

235 § 132 Abs. 1 Satz 1 GBW

236 § 132 Abs. 1 Satz 2 GBW

237 § 132 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GWB

zu T 275

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

276 Die RV[238] sah für den Abruf der Einzelaufträge **ein** Verfahren unabhängig von deren Laufzeit vor. Das LAF hat durch einen Nachtrag zur RV ein weiteres Verfahren eingeführt, in dem die Einzelaufträge nun nach Laufzeiten unterschieden wurden.[239] Aufträge mit einer Laufzeit ab zwölf Monaten wurden nach „Verfahren A“ (wie bisher)[240], Aufträge mit einer Laufzeit bis zwölf Monate nach „Verfahren B“[241] abgerufen. Bis auf die unterschiedlichen Laufzeiten und die unterschiedlichen Fristen für die Ablehnung eines Auftrags unterschieden sich diese Verfahren nicht. Der Nachtrag der RV trat mit dem 1. November 2021 in Kraft und galt für die Laufzeit der RV. Nach einem Vermerk des LAF hätten die Unternehmen der Vertragsänderung (zweites Abrufverfahren) zum 1. November 2021 zugestimmt. Vom 11. November 2021 an ist diese veränderte Art des zweiten Abrufverfahrens genutzt worden. Die RV galt zu diesem Zeitpunkt noch bis zum 25. Oktober 2022[242].

zu T 276

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

277 Die Einführung eines zweiten Abrufverfahrens (Verfahren B) stellt eine wesentliche Vertragsänderung dar, die nach § 132 Abs. 1 GWB eines erneuten Vergabeverfahrens bedurft hätte. Die Aufträge nach dem Verfahren B hätten schon

238 § 4 Abs. 2 RV

239 § 4 Abs. 3 des Nachtrags zur RV

240 geregelt in § 4 Abs. 4 des Nachtrags zur RV

241 geregelt in § 4 Abs. 5 des Nachtrags zur RV

242 Da das LAF von der Möglichkeit einer fristgerechten Kündigung keinen Gebrauch gemacht hatte, verlängerte sich die Vertragsdauer der RV um ein weiteres Jahr (§ 3 Abs. 1 Satz 2 RV) und endete am 25. Oktober 2023.

aufgrund der viel kürzeren Laufzeit das Interesse weiterer Teilnehmenden am Vergabeverfahren wecken können.[243]

278 Die ausgeschriebene RV sowie weitere geprüfte Vergabeunterlagen sahen keine Überprüfungsklausel oder Option für eine Änderung des Abrufverfahrens vor. Die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GWB waren daher vorliegend nicht erfüllt. Damit war die Änderung der RV ohne Durchführung eines neuen Verfahrens nicht zulässig, selbst dann nicht, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert hätte.

Das LAF hat die RV somit ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens wesentlich geändert und damit vergaberechtswidrig gehandelt (Verstoß gegen § 132 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Buchst. c und Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GWB).

Durch den Verzicht auf ein weiteres Vergabeverfahren hat das LAF zudem wettbewerbsverzerrend mögliche Bietende ausgeschlossen und damit gegenüber den Teilnehmenden am Wettbewerb zur RV ungleich behandelt (Verstoß gegen § 97 Abs. 2 GWB und § 21 Abs. 1 Satz 3 VgV). Dass das LAF vor Änderung der RV eine Einverständniserklärung der bereits ausgewählten SDL eingeholt hatte, ist insofern ohne jeglichen Belang.

zu T 277 bis 278

Die Einführung eines zweiten Abrufverfahrens stellt keine wesentliche Änderung eines öffentlichen Auftrages gemäß § 132 GWB dar und hat entgegen der hypothetischen Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin weder wettbewerbsverzerrend mögliche Interessierte ausgeschlossen, noch zu einer Ungleichbehandlung oder Benachteiligung aus nachfolgenden Gründen geführt.

Die langjährige Erfahrung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten bei der Durchführung von Vergabeverfahren über Sicherheitsdienstleistungen für Flüchtlingsunterkünfte hat gezeigt, dass der Bieterkreis in sich konsistent ist und Angebote unabhängig von der Vertragslänge abgegeben wurden. Es gibt kein Indiz dafür, dass eine Neuausschreibung der Rahmenvereinbarung mit dem zweiten

[243] vgl. § 132 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Buchst. c GWB

Abrufverfahren einen anderen Bieterkreis angesprochen hätte als bei der durchgeführten Ausschreibung selbst, zumal dieselben Eignungs- und Zuschlagskriterien wie bei der ursprünglichen Ausschreibung angesetzt worden wären. Darüber hinaus hat sich auch nicht der Kern- beziehungsweise Gesamtcharakter der auszuführenden Leistung, nämlich die Bewachung von Unterkünften, oder deren Umfang durch die Einführung des zweiten Abrufverfahrens verändert. Die Leistungsanforderungen sind unabhängig von der Vertragslaufzeit identisch.

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten hat im Rahmen der Vertragsdurchführung der Rahmenvereinbarung über Sicherheitsdienstleistungen festgestellt, dass die Annahme von Aufträgen mit kurzen Vertragslaufzeiten schleppend verlief. Dies hatte unmittelbar zur Folge, dass die ordnungsgemäße Erteilung aller Aufträge und somit der störungsfreie Betrieb der Unterkünfte zusehends gefährdet war. Die Einführung des zweiten Abrufverfahrens war somit zwingend erforderlich.

Sollte es sich entgegen der Auffassung des Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten um eine wesentliche Änderung handeln, wäre diese gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 3 GWB zulässig, da die Änderung aufgrund von Umständen erforderlich geworden ist, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht nicht vorhersehen konnte, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert hat.

Darüber hinaus wäre eine Neuausschreibung einer Rahmenvereinbarung über Sicherheitsdienstleistungen, welche die über das zweite Abrufverfahren zu beauftragenden Leistungen zum Gegenstand gehabt hätte, unzulässig gewesen, da grundsätzlich ein „Doppelausschreibungsverbot“ besteht.

Auch die Durchführung von separaten Vergabeverfahren zur Beauftragung von Sicherheitsdienstleistungen mit kurzen Vertragslaufzeiten war für das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten keine Option, da dies zu einem erheblichen Mehraufwand geführt hätte und somit nicht wirtschaftlich gewesen wäre.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Einführung des zweiten Abrufverfahrens allein schon auf Grundlage von § 132 Abs. 3 GWB zulässig gewesen ist, da sich der

Gesamtcharakter des Auftrags nicht geändert hat und die Änderung weder den Schwellenwert noch den ursprünglichen Auftragswert überstieg.

Die vom Rechnungshof von Berlin gemachte Feststellung, das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten habe durch die Einführung des zweiten Abrufverfahrens vergaberechtswidrig gehandelt, ist somit aus den vorgenannten Gründen unzutreffend und zurückzuweisen.

Diese rechtliche Einschätzung wurde dem Rechnungshof von Berlin bereits während eines Gesprächs im Rahmen der Prüfung durch das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten dargelegt.

11.5 Ausübung des Vertragscontrollings

11.5.1 Vertragliche Vereinbarung

279 Das LAF und die SDL hatten in der RV und in den einzelnen Sicherheitsdienstleistungsverträgen (SDL-V) verschiedene Vorgaben und Ziele für die Sicherheitsdienstleistung vereinbart. Sie verfolgten „das gemeinsame Ziel, [...] eine Gefährdung für Leib oder Leben der Mitarbeiter des Betreibers, der Besucher und der untergebrachten Personen“ zu vermeiden (Präambel des SDL-V).

Das LAF hatte in den Einzelverträgen mit den SDL ein Prüfrecht vereinbart. Es konnte jederzeit die Einhaltung der vertraglichen Festlegungen vor Ort prüfen.[244] Der SDL musste eigenverantwortlich sicherstellen, dass seine Leistung stets in dem vereinbarten Umfang durch ausreichend qualifizierte Wachpersonen erbracht wird.[245] Die Qualifikation und Zuverlässigkeit der tatsächlich eingesetzten Wachpersonen hatte der SDL durch Vorlage von Nachweisen zu belegen.[246] Das

244 § 13 Abs. 2 Satz 1 SDL-V

245 § 5 Abs. 1 Satz 1 RV i. V. m. Teil B, Nr. 2.1 der Anlage 1 zum SDL-V (Leistungs- und Qualitätsbeschreibung, im Folgenden: LuQb)

246 Teil B, Nr. 2.1 der Anlage 1 zum SDL-V (LuQb)

LAF konnte bei Verstößen die Vergütung kürzen[247] oder einen Vertrag ganz oder teilweise aus einem wichtigen Grund außerordentlich kündigen.[248]

zu T 279

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.5.2 Kontrollen des Personaleinsatzes vor Ort

280 Die SDL betreuen die Unterkünfte in der Regel täglich 24 Stunden. Die Mitarbeitenden des LAF führten Begehungen in den Unterkünften durch. Dabei dokumentierten sie die Anzahl des vor Ort angetroffenen Personals und verglichen es mit der Anzahl des vertraglich vereinbarten Personals. Sie überprüften zudem die Qualifikation des Personals. Traten Abweichungen auf, wies das LAF den SDL an, diese zu erklären oder fehlende Nachweise nachzureichen.

zu T 280

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

281 Das LAF hatte jedoch von September 2021 bis mindestens Ende Januar 2023 den Personaleinsatz der SDL nicht in den Nachtstunden zwischen 22:00 Uhr und 06:00 Uhr kontrolliert. Aufgrund des langfristigen Verzichts dieser Kontrollen konnten die SDL davon ausgehen, dass in diesem Zeitraum höchstwahrscheinlich keine Prüfungen stattfinden würden. Das LAF hat damit zumindest billigend in Kauf genommen, dass die vertraglich vereinbarte Leistung möglicherweise in den Nachtstunden nicht vollumfänglich erbracht wurde.

247 § 14 SDL-V

248 § 16 Abs. 2j. SDL-V

zu T 281

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

282 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das LAF den Personaleinsatz bei dem Auftrag mit dem mit Abstand höchsten Personal- und Finanzvolumen von mehr als 15,8 Mio. € netto innerhalb von zwei Jahren nicht (weder tagsüber noch in den Nachtstunden) vor Ort kontrolliert hatte.

Bei einer fehlenden Kontrolle des Personaleinsatzes steigt das Risiko, dass der Auftragnehmer gegen die Vereinbarungen verstößt. Zudem können beim Eintritt von Personenschäden oder finanziellen Schäden keine rechtzeitigen Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Ein risikoorientiertes Vertragscontrolling gebietet daher, dass die Verträge mit dem größten Finanzvolumen nicht nur regelmäßig, sondern sogar vorrangig geprüft werden.

zu T 282

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.5.3 Prüfung der Qualifizierungsnachweise

283 Nach einer internen abteilungsübergreifenden Kooperationsvereinbarung erfasste das LAF die Überprüfung aller Wachpersonen mit den notwendigen Qualifizierungsnachweisen in einer Excel-Tabelle. Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Datenerfassung festgestellt. So waren viele Wachpersonen mehrfach eingetragen, zudem war die Anzahl abgelaufener oder fehlender Nachweise höher, als es die Darstellung des LAF erwarten ließ. Die Auswertung von 1.602 Datensätzen durch den Rechnungshof erbrachte folgendes Ergebnis: Mehr als 7 % der Nachweise guter deutscher Sprachkenntnisse sowie Fremdsprachenkenntnisse waren nicht vorhanden, fast 16 % der Erste-Hilfe-Zertifikate waren abgelaufen und rd. 3 %

davon fehlten. Zudem waren rd. 37 % der Nachweise einer praxisorientierten Schulung u. a. in Konfliktmanagement, Deeskalation und Gewaltschutz von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten[249] abgelaufen und fast 8 % dieser Nachweise fehlten. Von den notwendigen erweiterten Führungszeugnissen waren rd. 24 % abgelaufen und es fehlten mehr als 4 %[250].

Das LAF hat demnach die Qualifizierungsnachweise der Wachpersonen nur unzureichend überprüft und eine Aktualisierung der Nachweise nicht konsequent eingefordert.

zu T 283

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten hat im Zuge der Prüfung bereits Maßnahmen zur Vermeidung der vom Rechnungshof von Berlin dargestellten Problematik aufgeführt. Unter anderem ist ein vereinfachtes Verfahren zur Außenprüfung außerhalb der Rahmenarbeitszeit und der Dienst zu ungünstigen Zeiten in den zuständigen Referaten unter Beteiligung der Personalvertretung ermöglicht worden.

284 Hinzu kommt, dass das LAF eigene Vorgaben[251] bei der Überprüfung nicht eingehalten hat. Obwohl es den SDL auferlegt hatte, dass die erweiterten Führungszeugnisse maximal drei Monate alt sein dürfen, hat das LAF dann lediglich geprüft, ob die Zeugnisse jährlich vorliegen. Hätte das LAF alle drei Monate die Gültigkeit der Führungszeugnisse geprüft, wären fast 90 % der erweiterten Führungszeugnisse nicht vorhanden oder veraltet gewesen. Das LAF hätte die Qualifizierungsnachweise konsequent prüfen und ggf. die vertraglich vorgesehenen Sanktionierungsmöglichkeiten (Vergütungskürzung bis hin zur Kündigung, T 279) nutzen müssen.

249 Schulungen laut Anlage 1 zum SDL-V

250 bei einer jährlichen Prüfung der Führungszeugnisse

251 Teil B Nr. 2.1.4 der Anlage 1 zum SDL-V (LuQb)

zu T 284

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.5.4 Umgang mit Vertragsverstößen

285 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein SDL laut der eingereichten Stundennachweise von Juli 2022 bis Dezember 2022 mehrfach deutlich zu wenig Wachpersonal eingesetzt hatte. Diese wiederholten Vertragsverstöße[252] hätte das LAF ohne größeren Prüfungsaufwand erkennen und ahnden müssen. Der Einsatz von zu wenig Personal ist eine Vertragsverletzung, die gemäß einer internen Dienstanweisung des LAF eine Abmahnung zur Folge haben sollte. Das LAF hat aber die SDL weder abgemahnt noch die sofortige Kündigung des Vertrages aus besonderem Grund ausgesprochen. Auch ein Sicherheitsvorfall, bei dem ein Bewohner von einer Wachperson verletzt wurde, hat offensichtlich nicht dazu geführt, dass das LAF die Stundennachweise des SDL geprüft hat. Dadurch hat das LAF billigend in Kauf genommen, dass die vereinbarte Qualität der Leistung nicht durchgängig gewährleistet war.

zu T 285

Die Erläuterung der Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.5.5 Zielerreichung und Erfolgskontrolle

286 Das LAF hat durch das fehlende Vertragscontrolling nicht dafür Sorge getragen, dass die Vertragsziele erreicht werden. Es hat damit auch gegen seine

[252] nach § 5 Abs. 3 Satz 1 SDL-V

haushaltsrechtlichen Pflichten zu einer begleitenden Erfolgskontrolle[253] (T 271) verstoßen.

Wenn das LAF über einen längeren Zeitraum nachts keine Kontrollen des Personaleinsatzes durchführt, den größten Auftrag nicht prüft und nicht entschieden genug die Aktualität von Qualifikationsnachweisen überwacht, besteht das Risiko, dass SDL die Leistung mit zu wenig oder nicht ausreichend qualifiziertem Personal erbringen. Wenn zu wenig Personal vor Ort ist, das Personal aufgrund von Eintragungen im erweiterten Führungszeugnis nicht geeignet ist oder nicht (mehr) über Kenntnisse in der Ersten Hilfe, im Konfliktmanagement und in der Deeskalation verfügt, sind ein störungsfreier Betrieb der Unterkunft und der Schutz von Leib und Leben der untergebrachten Personen, der Mitarbeitenden der Betreiberin und der Besuchenden (Präambel SDL-V) gefährdet. Dies wiegt mit Blick auf die dem LAF anvertrauten, schutzsuchenden Bewohnenden der Unterkünfte schwer – besonders vor dem Hintergrund der im Jahr 2022 in Berliner Flüchtlingsunterkünften verübten mehr als 1.500 Straftaten, von denen fast die Hälfte den Rohheitsdelikten zuzurechnen waren.[254]

zu T 286

Es wird zugestimmt, dass grundsätzlich zu einem umfassenden Vertragscontrolling Nachtkontrollen gehören würden. Im Frühjahr 2024 hat das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten Prozesse optimiert und Prüfungen der Vertragsleistung auch am Wochenende und nachts durchgeführt. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass bei dem bestehenden Personalkörper und bei Beachtung der Regelungen des Arbeitsschutzes umfassende Kontrollen außerhalb der regulären Arbeitszeiten nicht umsetzbar sind. Damit allerdings weiterhin Prüfungen auch außerhalb der regulären Arbeitszeit durchgeführt werden können, steht der Bereich der Qualitätssicherung in einem engen Austausch mit dem Personalrat des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten, um Regelungen zu finden, die dies ermöglichen.

253 Nr. 2.2 AV § 7 LHO i. V. m. RV und den SDL-V

254 Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2022, Kurzbericht mit ausgewählten Delikten und ergänzenden Informationen im Überblick, S. 37

11.6 Stellungnahme des LAF

287 In seiner Stellungnahme zum Beitragsentwurf (Stand: April 2024) hat das LAF anerkannt, dass „unbeabsichtigt Fehler passiert sind“. Es sehe jedoch keine Gefährdung der Sicherheit der Bewohnenden in den Unterkünften durch unzureichendes Vertragscontrolling, da ihm keine konkreten Gefährdungsvorfälle, die auf eine nicht ausreichende Qualifikation von Wachpersonen oder auf die fehlende Vorlage aktueller Führungszeugnisse zurückzuführen wären, bekannt seien. Es läge lediglich abstrakt möglicherweise eine Gefährdung, die der angespannten Lage und den personellen Ressourcen geschuldet war, vor. Zudem hat das LAF mitgeteilt, dass die Kontrolldichte von den vorhandenen personellen Kapazitäten des LAF abhängig sei und diese gerade vor dem Hintergrund unerwartet umfangreicher Fluchtbewegungen äußerst angespannt gewesen seien. Ungeachtet dessen hat das LAF anerkannt, dass bei Feststellung von Vertragsverstößen, insbesondere des Fehlens von vertraglich zugesagtem Personaleinsatz der SDL, künftig konsequent die vertraglich vorgesehenen Sanktionierungsmöglichkeiten, bis hin zu Kürzungen bei der Vergütung, vorgenommen werden müssen.

zu T 287

Der Bereich des Objektmanagements hat einen sehr guten Überblick über die Situation in den jeweiligen Unterkünften und ist auch regelmäßig vor Ort. Deswegen kann zumindest in den meisten Fällen erkannt werden, ob kritische Situationen vorliegen und entsprechend darauf reagiert werden. Auch hier wird angemerkt, dass eine höhere Betreuungsdichte nur mit einem größeren Personalkörper im Objektmanagement umgesetzt werden könnte.

288 Die Ausführungen des LAF entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof verweist nochmals auf das oberste Ziel der RV und der Sicherheitsdienstleistungsverträge, wonach „eine Gefährdung für Leib oder Leben der Mitarbeiter des Betreibers, der Besucher und der untergebrachten Personen“ zu vermeiden ist (Präambel des SDL-V). Die eingangs dargestellte Kriminalstatistik

zeigt das Gefährdungspotenzial auf. Dieses gilt es, mithilfe der Sicherheitsdienstleistungen in dem vereinbarten Umfang durch tatsächlich eingesetzte, ausreichend qualifizierte und zuverlässige Wachpersonen zu minimieren.

zu T 288

Selbstverständlich ist eine Abwendung einer Gefahr für Leib und Leben der Mitarbeitenden des Betreibers, der Besucherinnen und Besucher und der untergebrachten Personen eines der obersten Ziele der Arbeit der Mitarbeitenden des Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten. Dafür werden Prozesse kontinuierlich überprüft und angepasst.

11.7 Zusammenfassung und Erwartung

289 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das LAF

- ein unwirtschaftliches Abrufverfahren für die RV gewählt,
- ohne ein erneutes Vergabeverfahren das Abrufverfahren durch einen Nachtrag zur RV geändert sowie
- die Leistungserbringung der SDL unzureichend kontrolliert und damit gegen seine Pflichten zu einer begleitenden Erfolgskontrolle verstoßen und die Sicherheit der Bewohnenden der Unterkünfte potenziell gefährdet hat.

zu T 289

Die Abwendung einer potentiellen Gefährdungslage für die Bewohnerinnen und Bewohner der Unterkünfte hat oberste Priorität. Die tägliche Arbeit – auch in Bezug auf das Vertragscontrolling – wird nach bestem Wissen und Gewissen und im Rahmen dessen, was anhand der gegebenen Rahmenbedingungen leistbar ist, durchgeführt.

290 **Der Rechnungshof erwartet, dass das LAF**

- **den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt und vor Abschluss einer RV eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Abrufverfahren durchführt,**
- **zukünftig die vergaberechtlichen Vorschriften beachtet,**
- **seine Pflichten zu einer begleitenden Erfolgskontrolle wahrnimmt und konsequent die Leistungserbringung der SDL prüft und Vertragsverstößen nachgeht sowie**
- **die Sicherheit der Bewohnenden der Unterkünfte gewährleistet.**

Mit Blick auf das Auftragsvolumen von mehr als 600 Mio. € und aufgrund der Verpflichtung der Sicherung des Betriebs der Unterkünfte zum Schutz der Bewohnenden erwartet der Rechnungshof, dass das LAF die bestehenden Vorschriften strikt beachtet.

zu T 290

Es werden geeignete Maßnahmen eingeleitet, die die aufgeworfenen Problematiken in angemessener Weise berücksichtigen.

12 Finanzämtersprint Grundsteuerreform – Bearbeitungsdefizite bei der Neufeststellung der Grundsteuerwerte

Der Gesetzgeber hat im Jahr 2019 die Grundsteuer für Zeiträume ab dem Jahr 2025 gesetzlich neu geregelt. Die Berliner Finanzämter haben deshalb für ca. 872.000 Grundstücke neue Grundsteuerwerte festzustellen. Die Grundsteuerwerte sind die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer ab dem Jahr 2025. Der Rechnungshof hat die Bearbeitungsqualität bei der Feststellung der Grundsteuerwerte in zwei Berliner Finanzämtern geprüft. Er hat erhebliche Bearbeitungsdefizite festgestellt. In 41,3 % der geprüften grundsteuerpflichtigen Fälle waren die Grundsteuerwerte nicht in zutreffender Höhe festgestellt. Die Finanzämter haben allein in den geprüften Fällen die Grundsteuerwerte um 30,6 Mio. € zu niedrig festgestellt. Für die etwa 761.000 Wohngrundstücke in Berlin besteht das Risiko, dass die Grundsteuerwerte durch Fehlerberichtigung um rd. 48 Mrd. € erhöht werden müssen. Das führt zu jährlichen Mehreinnahmen an Grundsteuern in Höhe von rd. 70 Mio. €. Die angestrebte Aufkommensneutralität ist dadurch gefährdet.

12.1 Einleitung

291 Das Bundesverfassungsgericht hat im April 2018 festgestellt, dass die aktuelle Art und Weise der Grundsteuererhebung verfassungswidrig ist. Es hat auf eine Rückwirkung des Urteils verzichtet und dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2019 zur gesetzlichen Neuregelung der Grundsteuer eingeräumt. Nach dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur Grundsteuerreform im Jahr 2019 sind in Berlin für ca. 872.000 Grundstücke die **Grundsteuerwerte auf den 1. Januar 2022** neu festzustellen. Die Grundsteuerwerte sind die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuermessbeträge und die Grundsteuer. Die Grundsteuerwerte sind zugleich die wichtigsten Anhaltspunkte für die von der Stadt Berlin festzulegenden Hebesätze. Die Validität der Grundsteuerwerte ist von besonderer Bedeutung für die künftigen Berliner Einnahmen aus der Grundsteuer. Die Einnahmen betrugen im Kalenderjahr 2023 rd. 858 Mio. €. Fehler bei der Feststellung der Grundsteuerwerte können sich finanziell erheblich und dauerhaft auf die Einnahmen auswirken.

zu T 291 bis 296

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin in der Einleitung sind grundsätzlich zutreffend (vgl. Stellungnahmen zu den T 294 bis 295).

292 Die Grundsteuerreform soll insgesamt aufkommensneutral ausgestaltet werden. Nachdem zwischenzeitlich (Stand: März 2024) die Erledigungsquote bei der Bearbeitung der Grundsteuerwerterklärungen in Berlin bei rd. 97,5 % lag, hat Berlin angekündigt, die Grundsteuermesszahlen für Wohngebäude auf 0,31 Promille des Grundsteuerwerts und den Hebesatz von bisher 810 % auf 470 % zu senken. Ziel ist es, die Messzahlen und den Hebesatz so festzulegen, dass durch die Reform die Wohngrundstücke im Durchschnitt nicht höher belastet werden und das Grundsteueraufkommen insgesamt gleich bleibt.

293 Berlin hat sich, wie sieben weitere Bundesländer, entschieden, das **Bundesmodell** zur Berechnung des Grundsteuerwerts zu übernehmen. Nach dem Bundesmodell ermittelt sich der **Grundsteuerwert auf den 1. Januar 2022** nach dem Bewertungsgesetz (BewG), d. h., jede wirtschaftliche Einheit ist für sich zu bewerten. Jede wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens bildet ein Grundstück im Sinne des Bewertungsrechts. Das Bewertungsgesetz unterscheidet zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken. Bei den bebauten Grundstücken wird wiederum zwischen den Grundstücksarten Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Wohnungseigentum, Teileigentum, Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke und sonstige bebaute Grundstücke unterschieden. Diese Grundstücksarten lassen sich hinsichtlich des Bewertungsverfahrens in die **Wohngrundstücke**, die im Ertragswertverfahren, und in die **Nichtwohngrundstücke**, die im Sachwertverfahren zu bewerten sind, aufteilen. Der Grundsteuerwert bildet die Grundlage für den in einer zweiten Stufe zu ermittelnden Grundsteuermessbetrag auf den 1. Januar 2025 (Grundsteuermessbescheid) und den in der dritten Stufe folgenden Grundsteuerbescheid für die Jahre 2025 ff. Zuständig für die Feststellung der Grundsteuerwerte und der Grundsteuermessbeträge sowie für die Festsetzung der Grundsteuern sind in Berlin die Bewertungsstellen der regional zuständigen Finanzämter. Die Zuständigkeit richtet sich nach der Belegenheit der Grundstücke.

294 Die Grundsteuerwerte werden in Zeitabständen von je sieben Jahren allgemein festgestellt (Hauptfeststellung).[255] Zwischen den Hauptfeststellungszeitpunkten kommt nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Neufeststellung des Grundsteuerwerts als Wertfortschreibung in Betracht. So ist es beispielsweise möglich, eine **fehlerbeseitigende Wertfortschreibung** durchzuführen, wenn der neu festzustellende Wert um mehr als 15.000 € nach oben oder unten vom bisher festgestellten Wert abweicht.[256]

zu T 294

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Wertfortschreibungen gemäß § 222 Bewertungsgesetz (BewG) bei Abweichungen bis 15.000 € unterbleiben, weil die steuerliche Auswirkung gering ist und eine Korrektur regelmäßig mit der nächsten Hauptfeststellung erfolgt.

Eine Erhöhung oder Minderung des Grundsteuerwertes von 15.000 € erhöht/reduziert die Grundsteuer um 21,85 € bei Wohngrundstücken und 31,72 € bei Nichtwohngrundstücken und unbebauten Grundstücken.

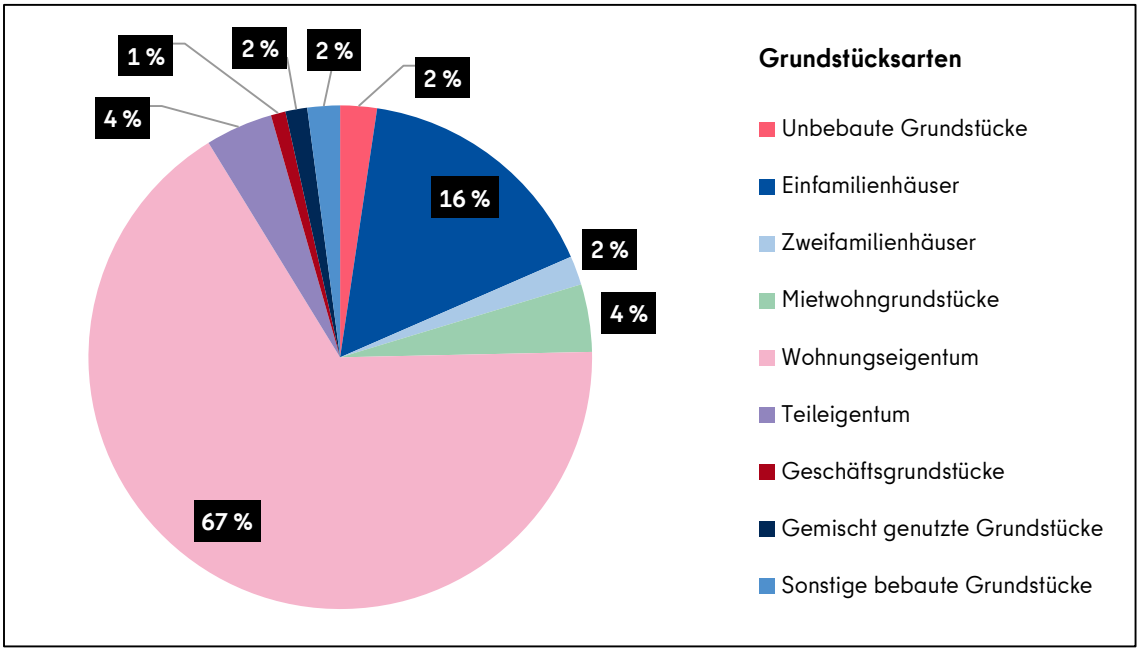
295 Berlin hat rd. 872.000 Grundsteuerfälle. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen sind rd. 856.000 Fälle davon steuerpflichtig. Fast 90 % aller steuerpflichtigen Grundsteuerfälle (761.000) werden als Wohngrundstücke nach dem Ertragswertverfahren sowie knapp 10 % als Nichtwohngrundstücke nach dem Sachwertverfahren bewertet. Bei lediglich 2 % handelt es sich um unbebaute Grundstücke. Mit zwei Drittel aller steuerpflichtigen Grundsteuerfälle (570.000) ist das **Wohnungseigentum** die in Berlin mit Abstand am häufigsten vertretene Grundstücksart. Hierbei ist anzumerken, dass eine Eigentumswohnung eine wirtschaftliche Einheit ist und ein Mietwohngrundstück mit 100 Wohnungen ebenfalls nur eine wirtschaftliche Einheit darstellt. Trotz der deutlichen Unterschiede zwischen beiden wirtschaftlichen Einheiten bezüglich der Größe und ggf. beim Ermittlungsaufwand für die Finanzämter handelt es sich jeweils nur um einen

255 § 221 BewG

256 § 222 Abs. 3 BewG

Grundsteuerfall. Dies erklärt in der nachfolgenden Ansicht den zunächst erstaunlich gering erscheinenden Anteil an Mietwohngrundstücken.

Ansicht 44: Prozentuale Verteilung der Grundstücksarten zur Gesamtzahl aller Grundsteuerfälle (ohne Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten der Senatsverwaltung für Finanzen

zu T 295

Die in der „Ansicht 44“ dargestellten Zahlen sind überholt. Nach aktuellen Auswertungen verteilen sich die Grundstücksarten prozentual wie folgt:

Grundstücksart	Wirtschaftliche Einheiten bisheriges Recht	%	Wirtschaftliche Einheiten neues Recht	%
Wohnungseigentum	575.085	64,10	576.981	66,53
Einfamilienhaus	138.453	15,43	143.990	16,60
Zweifamilienhaus	11.447	1,28	12.978	1,50
Mietwohngrundstück	44.672	4,98	33.846	3,90
Wohngrundstücke	769.657	85,78	767.795	88,53
Geschäftsgrundstück	44.839	5,00	11.290	1,30
Teileigentum		-	57.718	6,66
Gemischt genutztes Grundstück	12.594	1,40	8.235	0,95
Sonstig bebautes Grundstück	44.540	4,96	5.458	0,63
Nichtwohngrundstücke	101.973	11,37	82.701	9,54
Unbebaute Grundstücke	25.591	2,85	16.756	1,93
Summe Grundvermögen	897.221	100,00	867.252	100,00

Durch Rechtsänderungen, veränderte Sachverhalte und Zusammenfassung

beziehungsweise Teilung wirtschaftlicher Einheiten hat sich die Gesamtzahl der wirtschaftlichen Einheiten und die Verteilung auf die Grundstücksarten verändert. Im Rahmen der statistischen Auswertung, die die Senatsverwaltung für Finanzen nach Abschluss des Verfahrens zur Versendung der Bescheide durchführen wird, sollen dazu noch detailliertere Zahlen erhoben werden.

296 Die Neubewertung von rd. 872.000 Grundstücken in Berlin stellte eine enorme Herausforderung für die Finanzverwaltung dar. So waren zunächst die organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen (z. B. IT-Verfahren, Verwaltungsanweisungen, Personalgewinnung, Schulung). Seit dem 1. Juli 2022 konnten die Grundstückseigentümer in Berlin die Grundsteuerwerterklärungen einreichen. Die Berliner Finanzverwaltung hat den vorgegebenen Zeitplan eingehalten. Am 31. Dezember 2023 hatten die Finanzämter für 97 % aller Grundsteuerfälle Grundsteuerwertbescheide erteilt, sodass die vom Abgeordnetenhaus und dessen Hauptausschuss erwarteten statistischen Auswertungen fristgerecht vorgenommen und vorgelegt werden konnten.

12.2 Prüfungsgegenstand und -vorgehen

297 Der Rechnungshof hat in den Finanzämtern mit einer Querschnittprüfung den Arbeitsstand und die Arbeitsweise bei der Umsetzung des Grundsteuerreform-gesetzes und die Bearbeitungsqualität bei der Hauptfeststellung der Grundsteuerwerte auf den 1. Januar 2022 geprüft. Er hat örtliche Erhebungen in den Finanzämtern Pankow/Weißensee und Zehlendorf vorgenommen. Für die Prüfung hat das Technische Finanzamt Berlin dem Rechnungshof auf Anforderung für die beiden geprüften Finanzämter eine Aufstellung sämtlicher Grundsteuerfälle (Stand: 4. Mai 2023) zur Verfügung gestellt. Die Aufstellung war nach bisher grundsteuerpflichtigen Fällen (GD-Signal) und grundsteuerbefreiten Fällen (GDF-Signal) unterteilt. Ausweislich dieser Aufstellung waren in dem Finanzamt Pankow/Weißensee 58.710 GD-Signale und 1.048 GDF-Signale sowie in dem Finanzamt Zehlendorf 90.726 GD-Signale und 1.413 GDF-Signale vorhanden. Hiervon hat der Rechnungshof unterteilt nach Grundstücksarten in beiden Finanzämtern insgesamt 777 stichprobenartig ausgewählte grundsteuerpflichtige

Fälle überprüft. Zu den ausgewählten Fällen gehörten 69 unbebaute und 708 bebaute Grundstücke. Von den bebauten Grundstücken waren 421 Grundstücke als Wohngrundstücke nach dem Ertragswertverfahren und 287 als Nichtwohngrundstücke nach dem Sachwertverfahren zu bewerten. Außerdem hat der Rechnungshof zwölf grundsteuerbefreite Fälle überprüft. Ziel der Prüfung durch den Rechnungshof war es festzustellen, ob die zutreffende **materiell-rechtliche Bearbeitung** der Grundsteuerwerterklärungen in diesem Massenverfahren sichergestellt ist.

zu T 297

Die genannten Zahlen sind zutreffend und werden wie folgt ergänzt:

Finanzamt Zehlendorf + Finanzamt Pankow/ Weißensee	**Fälle mit GKB GD Neues Recht 31.12.2024**	**Veranlagte Fälle am 30.04.2023**	**Geprüfte Fälle**	**Beanstandete Fälle**
Wohnungseigentum	89.176	34.421	133	41
Einfamilienhaus	35.360	17.569	95	34
Zweifamilienhaus	3.059	902	89	40
Mietwohn-grundstück	6.336	1.163	104	31
Wohngrundstücke	**133.931**	**54.055**	**421**	**146**
Geschäfts-grundstück	1.687	103	81	43
Teileigentum	7.970	1.053	75	38
Gemischt genutztes Grundstück	1.519	87	82	41
Sonstig bebautes Grundstück	951	194	49	33
Nichtwohn-grundstücke	**12.127**	**1.437**	**287**	**155**
Unbebaute Grundstücke	3.502	525	69	20
Summe Grundvermögen	**149.560**	**56.017**	**777**	**321**

Der Rechnungshof von Berlin hat aus einer ihm zur Verfügung gestellten Liste (Daten

mit Stand 04. Mai 202**3**) für die zwei geprüften Finanzämter Fälle ausgesucht. Von 54.055 veranlagten Wohngrundstücken wurden 421 Fälle (= 0,78 %) geprüft und 146 beanstandet (= 0,27 %). Von 1.437 veranlagten Nichtwohngrundstücken wurden 287 Fälle (= 19,97 %) geprüft und 155 (= 10,78 %) beanstandet.

Die Stichprobe ist nicht zufällig erfolgt und ohne Gewichtung nach Grundstücksarten und Fallgröße.

Die Beanstandungen des Rechnungshofs von Berlin betreffen auch fehlerhafte Festsetzungen der Einheitswerte, fehlende Erläuterungen in den Bescheiden, fehlende Zurechnungsfortschreibungen, Fälle mit falscher Grundstücksart, aber ohne steuerliche Auswirkung und Fälle mit geringfügigen Fehlern, die die Wertfortschreibungsgrenzen nicht übersteigen.

In den 321 beanstandeten Festsetzungen sind daher diverse Fälle ohne oder nur mit geringfügiger Auswirkung enthalten.

12.3 Bereitstellung der Basisinformationen

298 Berlin hat keine direkten Informationsschreiben zur Grundsteuerwerterklärung versandt. Infolgedessen mussten sich die Grundstückseigentümer sämtliche für die Grundsteuerwerterklärung erforderlichen Angaben selbst beschaffen. Andere Bundesländer, wie beispielsweise Rheinland-Pfalz, haben die Erklärungsabgabe durch entsprechende Informationsschreiben erleichtert bzw. haben – wie Nordrhein-Westfalen – Internetportale eingerichtet, welche sämtliche Basisinformationen, wie Gemarkung, Grundbuchblatt, Flur, Flurstück, Grundstücksfläche und Bodenrichtwert, elektronisch enthalten.

299 In den in Berlin für die Feststellung der Grundsteuerwerte zuständigen Stellen werden noch Papierakten geführt, sodass elektronisch verfügbare Daten nicht vorhanden waren. Eine Verknüpfung der relevanten Daten unter der Steuernummer, um diese automatisiert dem Steuerpflichtigen zur Verfügung zu stellen, war somit nicht ohne Weiteres möglich. Gleichwohl sind dem Finanzamt die für das Hauptfeststellungsverfahren erforderlichen Angaben, wie Steuernummer, Grundstückseigentümer, Belegenheit, Flurstück, Grundstücksgröße, Baujahr,

Bodenrichtwert nach BORIS Berlin[257] und Wohnfläche bei Wohnungseigentum, als Basisdaten bekannt gewesen. Eine elektronische Lösung, um die Basisdaten den Grundstückseigentümern bereitzustellen, wäre zweckdienlich gewesen, denn Fehleintragungen der Grundstückseigentümer zu diesen Basisdaten führten bei den Finanzämtern zu vermeidbarem Mehraufwand. In mehr als jedem dritten der vom Rechnungshof geprüften Fälle haben die Finanzämter die Angaben der Grundstückseigentümer bezüglich der o. g. Basisinformationen nach Überprüfung abändern müssen. Nicht nur, dass diese Änderungen einen Mehraufwand bei der Bearbeitung bedeuten, sind die Abweichungen nach § 121 Abgabenordnung dem Grundstückseigentümer im Bescheid auch zu erläutern. Dies ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht immer geschehen.

300 Bei künftigen Feststellungsverfahren lässt sich das vermeiden, indem den Grundstückseigentümern die im Allgemeinen unveränderlichen Basisinformationen und die dem Finanzamt bekannten Informationen vorab elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

zu T 298 bis 300

Der Rechnungshof von Berlin kritisiert, dass in Berlin keine Informationsschreiben an die Steuerpflichtigen versandt wurden und bemängelt die eingeschränkte IT-Unterstützung. Er ist der Auffassung, die Finanzverwaltung hätte hier eine elektronische Lösung finden müssen, um Mehraufwand zu vermeiden. Er erwartet für künftige Feststellungsverfahren, dass die Basisinformationen den Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern vorab elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mehrfach schriftlich und in dem Abschlussgespräch am 24. Oktober 2023 erläutert, dass in den Bewertungsstellen Papierakten geführt werden. Auf die Versendung von Informationsschreiben wurde aus guten Gründen verzichtet: Digitale Daten waren nicht verfügbar, Daten waren veraltet und die Steuerpflichtigen wurden durch andere Maßnahmen informiert.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in den vergangenen Jahren wiederholt zu

[257] Bodenrichtwertinformationssystem Berlin (BORIS Berlin)

den Möglichkeiten, elektronische Daten in das Festsetzungsverfahren einzubinden, Stellung genommen. Zur Frage, warum in Berlin keine Informationsschreiben versandt wurden und zum Stand der Digitalisierung sind wiederholt schriftliche Anfragen erfolgt. Diese wurden ausführlich beantwortet (Schriftliche Anfrage Nr. 19/12467 vom 04. Juli 2022 - Beantwortung unter anderem der Frage 1 hinsichtlich der Informationsschreiben, Schriftliche Anfrage Nr. 19/12615 vom 05. Juli 2022 - Beantwortung der Fragen 1 bis 3 zur Digitalisierung).

Zudem standen die Bodenrichtwerte für den Stichtag 01. Oktober 2022 nicht in der Weise zur Verfügung, wie es für die Informationsschreiben erforderlich gewesen wäre, denn BORIS Berlin stellt die Bodenrichtwerte für Grundstücke nur auf Abfrage zur Verfügung ("on demand-Verfahren"). Eine sogenannte Verschneidung der Bodenrichtwertzonen mit den Flurstücken der Grundstücke nach Bewertungsrecht wird erst im Rahmen des Einsatzes der bundeseinheitlichen Grundstücksdatenbank LANGUSTE zur Verfügung stehen (siehe bitte hierzu auch Stellungnahmen im weiteren Verlauf). Eine vorab vorgenommene Zuordnung von Bodenrichtwerten wäre mit immensem Aufwand verbunden gewesen, da das gemeinsame Ordnungsmerkmal von BORIS und Grundstück nach Bewertungsrecht - die Adresse des Grundstücks - nicht einheitlich normiert ist.

12.4 Beanstandungsquote

301 Die geprüften Finanzämter haben in 41,3 % der vom Rechnungshof geprüften grundsteuerpflichtigen 777 Fälle die Grundsteuerwerte nicht in zutreffender Höhe festgestellt. Die einzelnen Beanstandungsgründe sind vielfältig und traten fallbezogen teilweise mehrfach auf.

zu T 301

Der Rechnungshof von Berlin hat 777 Fälle geprüft und 321 Fälle beanstandet. Daraus ergibt sich die Beanstandungsquote von 41,3 %.

Die Schlussfolgerung, dass in 41,3 % der geprüften grundsteuerpflichtigen Fälle die Grundsteuerwerte nicht in zutreffender Höhe festgestellt wurden, ist nicht richtig (vgl.

Stellungnahme zur T 297). Ein Teil der Beanstandungen hatte keine steuerliche Auswirkung.

12.5 Bewertung von unbebauten Grundstücken

302 Unbebaute Grundstücke sind Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden.[258] Der Grundsteuerwert unbebauter Grundstücke ermittelt sich regelmäßig durch Multiplikation ihrer Grundstücksfläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert.[259] Der Gutachterausschuss im Sinne der §§ 192 ff. des Baugesetzbuchs[260] hat die Bodenrichtwerte grundsätzlich für baureifes Land ermittelt. Hat der Gutachterausschuss für ein Grundstück im Entwicklungszustand Bauerwartungsland oder Rohbauland keinen gesonderten Bodenrichtwert ermittelt, ist bei Bauerwartungsland ein 75%iger und bei Rohbauland ein 50%iger Abschlag auf die für vergleichbares Bauland anzusetzenden Bodenrichtwerte vorzunehmen.

303 Handelt es sich bei dem unbebauten Grundstück um Bauerwartungs- oder Rohbauland, müssen die Grundstückseigentümer in der Grundsteuerwerterklärung Angaben zu dem abweichenden Entwicklungsstand des unbebauten Grundstücks machen. Hat der Grundstückseigentümer Angaben in den entsprechenden Eintragungsfeldern der Grundsteuerwerterklärung gemacht, wird nach Verarbeitung des Falles IT-gestützt ein Prüfhinweis generiert. Das Finanzamt hat dementsprechend zu prüfen, ob die Angaben des Grundstückseigentümers zu dem Entwicklungsstand zutreffend sind.

304 In zwölf der vom Rechnungshof geprüften Fälle hatten die Grundstückseigentümer Abschläge für Bauerwartungs- bzw. Rohbauland in ihrer Grundsteuerwerterklärung geltend gemacht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter in neun dieser Fälle die Abschläge zu Unrecht gewährt hatten. So haben sie beispielsweise bei einem Grundstück mit einem auszubauenden Dachgeschoss unsachgemäß einen 50%igen Abschlag für Rohbauland für die Grundstücksfläche gewährt und damit einen um rd. 74.000 € zu niedrigen Grundsteuerwert festgestellt. In einem

[258] § 246 BewG

[259] § 247 BewG

[260] § 247 BewG

anderen Fall haben sie einen 75%igen Abschlag für Bauerwartungsland gewährt, obwohl sich das Grundstück bereits im Zustand der Bebauung befand. In diesem Fall wurde ein um rd. 380.000 € zu niedriger Grundsteuerwert festgestellt.

305 In allen Fällen, in denen die Finanzämter den Abschlag zu Unrecht gewährt haben, sind erheblich zu niedrige Grundsteuerwerte festgestellt worden. In diesen Fällen kommt aufgrund der Höhe der gewährten Abschläge eine fehlerbeseitigende Wertfortschreibung in Betracht,[261] um den zutreffenden Grundsteuerwert bis zum Jahr 2025 festzusetzen.

zu T 302 bis 305

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte bereits in der Stellungnahme (vgl. Stellungnahme zur T 323) darauf hingewiesen, dass die Fälle mit abweichendem Entwicklungszustand berlinweit ermittelt wurden. Die betroffenen Finanzämter haben entsprechende Listen erhalten und bis August 2024 alle Fälle (178) durch fehlerbeseitigende Fortschreibungen korrigiert.

12.6 Grundstücksarten bei bebauten Grundstücken

306 Die Zuordnung zu einer Grundstücksart entscheidet u. a. darüber, ob das Ertragswertverfahren oder das Sachwertverfahren zur Anwendung kommt.

307 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter in 88 der geprüften Fälle die Grundstücke der unzutreffenden Grundstücksart zugeordnet haben. So haben sie beispielsweise eine Eigentumswohnung nach dem Sachwertverfahren bewertet, weil die Grundstückseigentümerin erklärt hatte, dass sie die Wohnung auch zu eigenbetrieblichen Zwecken nutzen würde. Unabhängig von der Nutzung ist jedoch Wohnungseigentum nach dem Ertragswertverfahren zu bewerten. Es hätte ein um rd. 120.000 € höherer Grundsteuerwert festgestellt werden müssen.

[261] § 222 Abs. 3 BewG

zu T 306 bis 307

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind grundsätzlich zutreffend.

Zu ergänzen ist hier, dass die Mehrzahl der beanstandeten Fälle (88) zwar einer falschen Grundstücksart zugeordnet war, dies aber ohne Auswirkung auf den Grundsteuerwert blieb.

Viele der beanstandeten Fälle betrafen Garagen, die statt als Teileigentum als sonstiges Grundstück erfasst wurden.

Die Finanzämter sind angewiesen, Artfortschreibungen durchzuführen. Mangels steuerlicher Auswirkung haben diese Fälle keine oberste Priorität.

12.7 Grundstücksgröße, Bodenrichtwert und Baujahr

308 Grundstücksgröße, Bodenrichtwert und Baujahr fließen bei der Bewertung aller Grundstücke (unbebaute und bebaute) in die Berechnung ein. Bei der Grundstücksfläche handelt es sich um die Summe aller Grundstücksflächen der Flurstücke, die zu der zu bewertenden wirtschaftlichen Einheit gehören. Als Bodenrichtwert ist regelmäßig der auf das Bodenrichtwertgrundstück bezogene Wert anzusetzen. Die Bodenrichtwerte sind vom Gutachterausschuss auf den Hauptfeststellungszeitpunkt zu ermitteln, zu veröffentlichen und nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Datenfernübertragung an die zuständigen Finanzbehörden zu übermitteln. Für die Grundstückseigentümer hat der Gutachterausschuss die Bodenrichtwerte der Berliner Grundstücke stichtagsbezogen in BORIS Berlin veröffentlicht.

309 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter in 37 der geprüften Fälle eine unzutreffende Grundstücksfläche, in 36 Fällen einen unzutreffenden Bodenrichtwert und in 87 Fällen das unzutreffende Baujahr bei der Feststellung der Grundsteuerwerte zugrunde gelegt haben. So haben sie beispielsweise in einem Fall statt einer Grundstücksfläche von 34.007 m^2 nur eine Grundstücksfläche von 30.810 m^2 berücksichtigt und im Ergebnis einen um fast 3 Mio. € zu niedrigen Grundsteuerwert festgestellt. In einem anderen Fall haben sie statt des zutreffenden

Bodenrichtwerts von 310 €/m² nur einen Bodenrichtwert von 3,80 €/m² berücksichtigt. Der Grundsteuerwert wurde in diesem Fall um 0,5 Mio. € zu niedrig festgestellt. In einem anderen Fall war ein Mehrfamilienhaus in sechs Eigentumswohnungen unterteilt. Alle sechs Grundstückseigentümer hatten unterschiedliche Angaben zum Baujahr gemacht. Fünf hatten angegeben, dass eine Kernsanierung des ursprünglich in 1888 erbauten Gebäudes vorläge. Der sechste Eigentümer hat als Baujahr 1888 angegeben. Auch zu der Frage, wann die Kernsanierung vollzogen wurde, hatten die Eigentümer des Mehrfamilienhauses unterschiedliche Angaben gemacht. Das Finanzamt ist den unterschiedlichen Angaben der Eigentümer in allen Fällen gefolgt. Es hätte hier den Sachverhalt aufklären müssen.

310 Diese Fehler hätten sich vermeiden lassen, wenn diese Basisinformationen sowohl den Grundstückseigentümern als auch den Finanzämtern IT-gestützt zur Verfügung gestanden hätten. Dem Rechnungshof erschließt sich auch nicht, warum den Finanzämtern trotz der im Bewertungsgesetz[262] vorgesehenen Datenübermittlungspflicht von den Gutachterausschüssen an die Finanzämter die Bodenrichtwerte nicht grundstücksbezogen bei der jeweiligen Fallbearbeitung angezeigt werden, sondern sie in jedem Fall eine gesonderte Abfrage über BORIS Berlin tätigen müssen.

zu T 308 bis 310

Der Rechnungshof von Berlin hat in 37 der geprüften Fälle eine unzutreffende Grundstücksfläche, in 36 Fällen einen unzutreffenden Bodenrichtwert und in 87 ein unzutreffendes Baujahr beanstandet. Er ist der Auffassung, dass sich diese Fehler hätten vermeiden lassen, wenn die Basisinformationen sowohl den Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern als auch den Finanzämtern IT-gestützt zur Verfügung gestanden hätten.

Zur Überprüfung der Grundstücksfläche und des Baujahres standen den Finanzämtern verschiedene Hilfsmittel (Vorblatt in der Papierakte, Grundbuchauszüge, Verbindungsdatei, Katasterabfrage, Listen zu Wohnungseigentum, Ein- und Zweifamilienhäusern und unbebauten Grundstücken) zur Verfügung. Sie waren angewiesen, diese Hilfsmittel bei der Veranlagung zu benutzen. Fehleintragungen der Steuerpflichtigen und ungenügende Kontrolle durch

[262] § 247 Abs. 2 BewG

die Bediensteten der Finanzämter in den beanstandeten Fällen haben zu fehlerhaften Grundsteuerwertbescheiden geführt.

Dem Rechnungshof von Berlin ist zuzustimmen, dass es vorteilhafter gewesen wäre, wenn bereits für die erste Hauptfeststellung mehr IT-Unterstützung zur Verfügung gestanden hätte. Die hier bestehenden Mängel sind jedoch nicht der Berliner Steuerverwaltung vorzuwerfen. Weder für die alten Bewertungsverfahren (Einheitswerte 1935 und 1964) noch für das neue Verfahren stehen KONSENS-Verfahren zur Verfügung. Die seit vielen Jahren bestehenden Aufgabenanmeldungen sind immer wieder zurückgestellt worden. Die in die Jahre gekommenen Programme, welche für die Einheitsbewertung benutzt wurden, sind mit den KONSENS-Verfahren nicht kompatibel. Die notwendigen Programmierarbeiten für die erste Hauptfeststellung haben die Länder nur durch außergewöhnlichen Arbeitseinsatz der Arbeitsgruppen leisten können. Dies gilt auch für die Erstellung der Grundstücksdatenbank LANGUSTE und den Aufbau der dafür notwendigen Verbindungsdateien mit den Ordnungsmerkmalen der Finanzämter, der Katasterverwaltung und der Grundbuchämter.

Für zukünftige Hauptfeststellungen soll ein weitgehend automatisiertes Verfahren möglich werden. Dafür notwendige Vorarbeiten werden bereits durchgeführt. Mit der Bereitstellung der bundeseinheitlichen Grundstücksdatenbank LANGUSTE wird den Finanzämtern ein wichtiger Baustein zur Verfügung gestellt. In Berlin ist die Einführung in der zweiten Jahreshälfte 2025 geplant.

12.8 Selbständig nutzbare Teilflächen bei Ein- und Zweifamilienhäusern

311 Ein- und Zweifamilienhäuser sind als Wohngebäude nach dem Ertragswertverfahren zu bewerten. Grundsätzlich wird bei der Berechnung des Grundsteuerwerts ein abgezinster Bodenwert zugrunde gelegt.[263] Ist das Grundstück jedoch wesentlich größer, als es einer den Gebäuden angemessenen Nutzung entspricht, und ist eine zusätzliche Nutzung oder Verwertung einer Teilfläche (selbständig nutzbare Teilfläche) zulässig und möglich, ohne dass mehrere wirtschaftliche Einheiten

[263] § 252 BewG

vorliegen, ist diese Teilfläche bei der Abzinsung des Bodenwerts nicht zu berücksichtigen. Bei bebaubaren selbständig nutzbaren Teilflächen ergibt sich der Wert in der Regel aus dem Produkt dieser Fläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert. Für die Annahme einer selbständig nutzbaren Fläche ist es nicht entscheidend, ob diese selbständig baulich nutzbar ist. Vielmehr wird unter einer selbständig nutzbaren Teilfläche jede sinnvolle Nutzung verstanden (Lagerfläche, Abstellfläche, zusätzliche Gartenfläche, Schrebergarten usw.).

312 In der Grundsteuerwerterklärung haben die Grundstückseigentümer diese Flächen gesondert auszuweisen. Seit einiger Zeit ergeht IT-gestützt in Fällen mit übergroßer Grundstücksfläche (ab 2.000 m^2) ein Prüfhinweis, nach dem der Sachverhalt zu prüfen ist. Bei den Daten, die dem Rechnungshof vorliegen (Stand: 4. Mai 2023), war dieser Prüfhinweis noch nicht existent.

313 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in sieben der 184 geprüften Fälle, in denen es sich um Ein- oder Zweifamilienhäuser handelt, die Finanzämter die selbständig nutzbaren Grundstücksteile nicht gesondert betrachtet haben. Bei einem Grundstück handelt es sich beispielsweise um ein 3.561 m^2 großes Objekt, das ausweislich BORIS Berlin aus zwei Grundstücksteilen besteht. Beide Grundstücksteile liegen nebeneinander und sind straßenseitig zugänglich. Zusammen bilden sie eine zu bewertende wirtschaftliche Einheit. Der eine Grundstücksteil ist mit einem Zweifamilienhaus und zwei Garagenstellplätzen bebaut. Der andere Grundstücksteil ist unbebaut. Das Finanzamt hat einen abgezinsten Bodenwert für beide Grundstücksteile zusammen berechnet und somit einen Grundstückswert von rd. 2,7 Mio. € festgestellt. Das Finanzamt hätte die unbebaute Teilfläche nicht abzinsen dürfen. Es hat im Ergebnis einen um 1,4 Mio. € zu niedrigen Grundsteuerwert festgestellt.

zu T 311 bis 313

Ein Prüfhinweis bei Grundstücksgrößen über 2.000 m^2 wird bei Ein- und Zweifamilienhäusern seit Juli 2022 ausgegeben. Infolge einer Überarbeitung des Kataloges der Prüfhinweise gab es Mitte des Jahres 2023 einige Festsetzungen ohne entsprechende Prüfhinweise. Diese Fälle konnten aber nach technischer Umsetzung ermittelt und geprüft werden. Der Fehler trat zur Zeit der Prüfung durch

den Rechnungshof von Berlin auf.

Eine systematische Prüfung von selbständig nutzbaren Teilflächen unter 2000 m² sollte nicht durchgeführt werden, da entsprechende Grundstücksflächen bundesweit als üblich angesehen wurden. Dies ergibt sich insbesondere aus der Anlage 36 BewG. Hier sind Umrechnungskoeffizienten für Grundstücke zwischen 250 m² und 2.000 m² vorgesehen. Nur in Fällen mit eindeutigen Indizien hätte eine Prüfung erfolgen sollen.

Die Entscheidung, ob im Einzelfall selbständig nutzbare Teilgrundstücke vorliegen, erfordert eine intensive Sachverhaltsermittlung. Da die Beweislast beim Finanzamt liegt, ist eine sachgerechte Überprüfung und gegebenenfalls die Gewährung rechtlichen Gehörs notwendig. Diese Prüfungen nehmen viel Zeit in Anspruch und wurden aus diesem Grund regelmäßig zurückgestellt.

12.9 Bewertung von Tiefgaragen im Sachwertverfahren

314 Grundsätzlich ist bei der Ermittlung des Gebäudesachwerts nicht von den tatsächlichen, sondern von den Normalherstellungskosten (NHK) auszugehen.[264] Entscheidend für die Höhe der NHK ist die Gebäudeart. Für die Gebäudeart „Tiefgaragen“ betragen die anzusetzenden NHK 623 €/m², während sie beispielsweise für Einkaufszentren in Abhängigkeit vom Baujahr zwischen 1.066 und 1.633 €/m² liegen. Je nach baulicher Gestaltung kann es sich bei Tiefgaragen um einen selbständig zu bewertenden Gebäudeteil oder in anderen Fällen um einen unselbständigen Teil des Gesamtgebäudes handeln. In diesem Fall ist für die Zuordnung zu einer Gebäudeart die Hauptnutzung des Gesamtgepräges maßgebend. In den Richtlinien zum Bewertungsgesetz[265] wird ein Gebäude beschrieben, in dem sich ein Warenhaus, ein Hotel und eine **Tiefgarage** befinden.

264 § 259 Abs. 1 BewG

265 Koordinierte Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 9. November 2021 zur Anwendung des Siebenten Abschnitts des Zweiten Teils des Bewertungsgesetzes zur Bewertung des Grundbesitzes (allgemeiner Teil und Grundvermögen; land- und forstwirtschaftliches Vermögen) für die Grundsteuer ab 1. Januar 2022

Es wird festgelegt, dass es sich hierbei um drei jeweils baulich selbständig abgrenzbare Gebäudeteile handelt, die gesondert zu bewerten sind.

315 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter in den infrage kommenden Fällen häufig den Angaben der Grundstückseigentümer gefolgt sind und bei der Feststellung des Grundsteuerwerts die Tiefgaragen als einen gesonderten Gebäudeteil bewertet haben. So haben die Finanzämter bei im Teileigentum befindlichen Tiefgaragen diese regelmäßig als selbständig nutzbare Gebäudeteile der Gebäudeart „Tiefgarage“ und nicht beispielsweise der Gebäudeart Wohnhäuser mit Mischnutzung zugeordnet. In zwei anderen Fällen hat das Finanzamt bei einem großen Gebäudekomplex zwischen verschiedenen selbständig zu bewertenden Gebäudeteilen (wie Bürogebäude, Ärztehaus, Kindergarten und **Tiefgarage**) unterschieden und entsprechend die NHK für jeden Gebäudeteil gesondert bestimmt.

In anderen Fällen haben die Finanzämter die Tiefgarage entsprechend dem durch die Hauptnutzung des übrigen Gebäudes entstandenen Gesamtgepräge bewertet. So hat das Finanzamt für ein großes Einkaufszentrum mit großer **mehrgeschossiger Tiefgarage** zunächst einen Grundsteuerwert von rd. 101 Mio. € festgestellt und ist dabei für die Tiefgarage von einem selbständig nutzbaren Grundstücksteil ausgegangen. Anschließend hat es die Selbständigkeit der verschiedenen Gebäudeteile verneint, mittels einer fehlerbeseitigenden Wertfortschreibung den gesamten Komplex inklusive Tiefgarage als Einkaufszentrum bewertet und einen um 17 Mio. € höheren Grundsteuerwert festgestellt.

316 Wie die Fallbeispiele deutlich machen, hat die Bewertung der Tiefgarage als selbständiger Gebäudeteil oder als Teil des durch die Hauptnutzung entstandenen Gesamtgepräges erhebliche Auswirkungen auf die Höhe des festgestellten Grundsteuerwerts, teilweise im zweistelligen Millionenbereich. Der Rechnungshof beanstandet, dass die Finanzämter in vergleichbaren Sachverhalten die Tiefgarage in einigen Fällen als selbständigen Gebäudeteil und in anderen Fällen hingegen als Teil des durch die Hauptnutzung entstandenen Gesamtgepräges bewertet haben. Ein solches Vorgehen widerspricht der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

zu T 314 bis 316

Um eine grundsätzlich einheitliche und korrekte Bewertung von Tiefgaragen in den

Finanzämtern zu gewährleisten, wurde in den Arbeitshilfen zur Bearbeitung der Liste TE (Teileigentum) und sonstiges bebautes Grundstück ausführlich auf besonders prüfrelevante Sachverhalte hingewiesen.

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung bei der Bewertung von Tiefgaragen bei Grundstücken mit mehreren Gebäudeteilen im Sachwertverfahren wurde eine gesonderte Auswertung erstellt. Diese ermöglicht, die Fallanzeige auf Nichtwohngrundstücke zu beschränken, die in mindestens einem Gebäude beziehungsweise Gebäudeteil die Gebäudeart 16 (Hochgaragen, Tiefgaragen und Nutzfahrzeuggaragen) enthalten. Zudem können hierbei sämtliche Kennzahlen zu den Sachbereichen 13 (Angaben zur Feststellung), 30 (Angaben zu Grund und Boden) und 32 (Angaben bei Nichtwohngrundstücken zum Sachwert) eingesehen und gefiltert werden. Darüber hinaus ist beispielsweise eine Begrenzung auf Fälle mit mehr als fünf oder mehr als zehn Gebäuden/Gebäudeteilen im Untersachbereich möglich, um zu überprüfen, ob bei Vorliegen mehrerer Gebäude/Gebäudeteile verschiedene Gebäudearten (bei denen die Gebäudeart 16 enthalten ist beziehungsweise vorkommt) verarbeitet wurden. Diese Auswertung wurde den Finanzämtern zusammen mit einer Arbeitshilfe im September 2024 zur Verfügung gestellt.

Insbesondere Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke sollten ausschließlich von den Sachbearbeitern bearbeitet werden. Die deutlich komplexeren Sachverhalte und die Bedeutung der Fälle erfordern eine intensivere Bearbeitung.
Soweit dies im Rahmen der Bearbeitung durch die Finanzämter bisher nicht erfolgt ist, muss dies nachgeholt werden. Die Erledigung wird durch die Senatsverwaltung für Finanzen überwacht.

Die Großfälle wurden bereits berlinweit durch die Senatsverwaltung für Finanzen geprüft.

12.10 Grundsteuerbefreite Grundstücke

317 In § 3 Grundsteuergesetz ist geregelt, welcher Grundbesitz von der Grundsteuer befreit ist. Dazu gehört beispielsweise Grundbesitz, der von einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts für einen öffentlichen Dienst oder Gebrauch genutzt wird, oder der Grundbesitz, der von einer Religionsgemeinschaft für bestimmte im Gesetz genannte Zwecke genutzt wird.

318 Grundstückseigentümer, die bisher von der Grundsteuer befreit waren und für deren Grundstücke deshalb bisher kein Einheitswert festgestellt worden ist, sind für ihren von der Grundsteuer befreiten Grundbesitz zur Abgabe einer Grundsteuerwerterklärung ebenfalls verpflichtet. Diese Grundstückseigentümer müssen in ihrer Grundsteuerwerterklärung die Steuerbefreiung beantragen und in einem zusätzlichen Erklärungsformular Grundsteuerbefreiung/-vergünstigung erläutern, nach welcher Vorschrift die Steuerbefreiung bzw. die Steuerbegünstigung in Betracht kommt. Das Finanzamt stellt nur den Grundsteuerwert fest, der für die Besteuerung von Bedeutung ist.[266] Bei vollständiger Steuerbefreiung wird ein Grundsteuerwert von 0 € festgestellt, d. h., es wird bereits bei der Feststellung des Grundsteuerwerts eine Entscheidung über eventuelle Anwendung von Steuerbefreiungsvorschriften getroffen. Der Grundsteuerwertbescheid ist für die nachfolgenden Grundsteuermess- und Grundsteuerbescheide ein Grundlagenbescheid im Sinne der Abgabenordnung.

319 Laut Senatsverwaltung für Finanzen sind etwa 16.000 Grundstücke vollumfänglich steuerbefreit. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof war es technisch noch nicht möglich, grundsteuerbefreite Fälle zu bearbeiten. Trotzdem war in zwölf Fällen mit bestehendem GDF-Signal (Grundsteuerbefreiung) ein Grundsteuerwert festgestellt worden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter in allen zwölf geprüften Fällen zu Unrecht Grundsteuerwerte, teilweise in Millionenhöhe, festgestellt haben. Es handelte sich hierbei um unstrittig steuerfreie Grundstücke, deren Eigentümer das Land Berlin ist und die für steuerbefreite Zwecke (Schulen, Kitas) genutzt werden. In keinem Fall haben die Adressaten des Bescheids Einspruch gegen den Feststellungsbescheid eingelegt. Unter Umständen ist ihnen nicht bewusst, dass die Feststellung eines Grundsteuerwerts zu einem späteren Zeitpunkt auch die Festsetzung einer Grundsteuer auslöst. Der Grundsteuerwertbescheid ist

[266] § 219 Abs. 3 BewG

dann jedoch bestandskräftig. Die Finanzämter haben nur noch die Möglichkeit, zu prüfen, ob eine fehlerbeseitigende Wertfortschreibung in Betracht kommt.

320 Für die zutreffende Bemessung des Hebesatzes ist eine valide Datengrundlage unerlässlich. So müssen die Grundsteuerwerte in zutreffender Höhe festgestellt werden und die Höhe der zu gewährenden Steuerbefreiungen bekannt sein. Die unzutreffende Feststellung von Grundsteuerwerten für grundsteuerbefreite Grundstücke wird bei der Bemessung des Hebesatzes berücksichtigt. Die Bearbeitungsmängel haben daher unmittelbaren Einfluss auf die Berechnung des anzuwendenden Hebesatzes.

zu T 317 bis 320

Der Rechnungshof von Berlin hat festgestellt, dass in Fällen mit Grundkennbuchstaben (GKB) GDF (Grundsteuerbefreiung) ein Grundsteuerwert festgestellt wurde. Er befürchtet, dass derartige Feststellungen zu einer fehlerhaften Berechnung des Hebesatzes geführt haben könnten.

In Berlin gibt es derzeit ca. 16.000 Steuerkonten für vollständig steuerbefreite Grundstücke (GKB GDF). Aufgrund der Erwartung, dass diese Grundstücke auch weiterhin steuerfrei sein werden, hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Finanzämter angewiesen, die Bearbeitung dieser Fälle zurückzustellen. Da aus diesen Fällen bisher keine Einnahmen erzielt werden und auch künftig nicht mit Einnahmen gerechnet wird, ist dies sachgerecht. Für die Berechnung der Messzahlen und des Hebesatzes blieben diese Fälle unberücksichtigt.

Soweit - entgegen der Weisung - in einigen Fällen Grundsteuerwerte festgestellt wurden, hatte dies keine Auswirkung. Für die Berechnung wurden nur Fälle mit GKB GD (grundsteuerpflichtige Fälle) herangezogen.

Aufgrund des Hinweises des Rechnungshofs von Berlin in seinem Schreiben vom 12. Juli 2023 hat die Senatsverwaltung für Finanzen veranlasst, dass Feststellungen des Grundsteuerwertes nur noch erfolgen können, wenn ein gültiger GKB GD vorhanden ist.

Der Abbruchhinweis, der bei bestehendem GKB GDF ausgegeben wird, ist seit

31. Juli 2023 im Einsatz. Die Finanzämter haben für Fälle, die vor der Einführung des Prüfhinweises bearbeitet wurden, Prüflisten erhalten.

Für vollständig steuerbefreite Grundstücke wird gemäß § 219 Abs. 3 BewG kein Feststellungsbescheid über den Grundsteuerwert erstellt. Soweit fehlerhaft Bescheide mit Grundsteuerwerten von 0 € erteilt wurden, sind diese zu gegebener Zeit zu korrigieren beziehungsweise aufzuheben.

12.11 Aufkommensneutralität

321 Trotz der angestrebten Aufkommensneutralität lässt sich nicht vermeiden, dass sich in Abhängigkeit von der Lage, der Größe und dem Alter der Gebäude die Höhe der Grundsteuer für den Einzelnen verringern oder erhöhen wird. Der Rechnungshof hat bei der Auswertung der ihm vom Technischen Finanzamt Berlin zur Verfügung gestellten Daten (Stand: 4. Mai 2023) festgestellt, dass sich die bereits festgestellten Grundsteuerwerte im Verhältnis zu den bisherigen Einheitswerten deutlich erhöht haben. Das Ausmaß der Veränderung ist in den beiden geprüften Finanzämtern sehr unterschiedlich. Im Zuständigkeitsbereich des Finanzamts Pankow/Weißensee ist die Erhöhung deutlich größer als im Zuständigkeitsbereich des Finanzamts Zehlendorf.

Ansicht 45: Vergleich der Einheitswerte mit den Grundsteuerwerten

	Finanzamt Pankow/Weißensee		Finanzamt Zehlendorf	
	insgesamt	Durchschnitt	insgesamt	Durchschnitt
Bescheide	22.646		33.948	
Bisherige Einheitswerte	145.063.844 €	6.406 €	806.444.981 €	23.755 €
Neue Grundsteuerwerte	8.047.081.900 €	355.342 €	15.386.424.600 €	453.235 €
Erhöhungsfaktor	**55,5**		**19,1**	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Grundlage der Daten vom Technischen Finanzamt Berlin

Ursächlich für diese unterschiedliche Entwicklung ist die Tatsache, dass im ehemaligen Ostteil von Berlin die bisherigen Einheitswerte auf den Wertverhältnissen aus dem Jahr 1935 und die im bisherigen Westteil von Berlin auf den Wertverhältnissen aus dem Jahr 1964 basieren. Diese unterschiedlichen Wertverhältnisse sollten in der Vergangenheit teilweise durch höhere Messzahlen in

der Einheitsbewertung 1935 ausgeglichen werden. Ein Ausgleich über den Hebesatz kann jetzt in diesen Fällen nicht erfolgen, da der Hebesatz für die Gemeinde Berlin einheitlich festzusetzen ist.

322 Berlin beabsichtigt, um insgesamt eine Aufkommensneutralität zu erreichen, den Hebesatz von derzeit 810 % auf 470 % zu senken. Unerlässlich für die zutreffende Bemessung des Hebesatzes ist jedoch nicht nur eine ausreichend große, sondern auch eine valide Datengrundlage. So müssen die Grundsteuerwerte in zutreffender Höhe festgestellt worden und die Höhe der zu gewährenden Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen bekannt sein. Der Rechnungshof hat hier jedoch Bearbeitungsdefizite festgestellt. Die Finanzämter haben allein in den geprüften Fällen die Grundsteuerwerte um 30,6 Mio. € zu niedrig festgestellt. Bezogen auf die 421 vom Rechnungshof geprüften Wohngrundstücke hat eine Auswertung des Rechnungshofs ergeben, dass die Finanzämter in diesem Bereich insgesamt um 26,5 Mio. € zu niedrige Grundsteuerwerte festgestellt haben. Bei einer rein rechnerischen Übertragung dieser Feststellung können sich die Grundsteuerwerte für die etwa 761.000 steuerpflichtigen Wohngrundstücke berlinweit um rd. 48 Mrd. € erhöhen. Bei der Anwendung der Steuermesszahl von 0,31 Promille und der beabsichtigten Absenkung des Hebesatzes auf 470 % führt das zu jährlichen Mehreinnahmen von rd. 70 Mio. € an Grundsteuer.

zu T 321 bis 322

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu der in der „Ansicht 45“ abgebildeten Tabelle mit den Erhöhungsfaktoren von 55,5 und 19,1 schriftlich und mündlich Stellung genommen. Den Hinweis, dass den unterschiedlich hohen Einheitswerten in Ost (1935) und West (1964) durch höhere Messzahlen in der Einheitsbewertung 1935 Rechnung getragen wurde, und der Erhöhungsfaktor deshalb bezogen auf die Messbeträge berechnet werden müsste, hat der Rechnungshof von Berlin nicht berücksichtigt. Im Jahresbericht wird lediglich auf die unterschiedlichen Messzahlen hingewiesen.

Die vom Rechnungshof von Berlin ermittelten Erhöhungsfaktoren beruhen auf Daten mit Stand vom 04. Mai 2023. Zu diesem Zeitpunkt waren in den geprüften Finanzämtern weniger als 40 % der Feststellungen erfolgt. Da für

Nichtwohngrundstücke erst sehr wenige Feststellungen erfolgt waren, sind die vom Rechnungshof von Berlin ermittelten Durchschnittswerte nicht aussagekräftig. Ferner unterscheiden sich sowohl die Berechnungsgrundlagen für die Einheitsbewertung 1935 und 1964 und die Ermittlung der Grundsteuerwerte als auch die Messzahlen (1935: 5 bis 10 Promille; 1964: 2,6 bis 3,5 Promille; 2022: 0,31 und 0,45 Promille) erheblich.
Ein sinnvoller Vergleich der alten und der neuen Bemessungsgrundlagen kann folglich nur auf der Messbetragsebene erfolgen.

Einheitsbewertung (Stand 15.01.2024)

	Finanzamt Pankow/Weißensee		Finanzamt Zehlendorf	
	insgesamt	**Durchschnitt**	**insgesamt**	**Durchschnitt**
Fälle mit GKB GD	63.632		92.618	
Einheitswert	699.518.000 €	10.993 €	2.919.499.000 €	31.522 €
Messbetrag	4.478.141 €	70,37 €	9.736.001 €	105,12 €

Die Messbeträge für das neue Recht werden flächendeckend erst im Rahmen der geplanten Gesamtauswertung zur Verfügung stehen.

Beim Vergleich ist dann die Verringerung der Fallzahlen mit GKB GD und auch die Verteilung auf die Grundstücksarten zu berücksichtigen.

Die Hochrechnung des Rechnungshofs von Berlin unter T 322 basiert auf 421 geprüften Fällen zu Wohngrundstücken. Die Stichprobe ist für eine berlinweite Hochrechnung nicht geeignet und durch die fortlaufend erhobenen Daten und Berechnungen der Senatsverwaltung für Finanzen überholt.

12.12 Stellungnahme der Senatsverwaltung

323 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sich die Feststellungen des Rechnungshofs zu erheblichen Bearbeitungsdefiziten bei der Feststellung der Grundsteuerwerte zunächst auf die beiden geprüften Finanzämter und das Jahr 2023 bezögen. Den Feststellungen des

Rechnungshofs werde in großen Teilen bereits Rechnung getragen. Durch die vielfältigen Überprüfungen und Korrekturen in den Finanzämtern, die schon erfolgt sind und die bis Ende 2024 noch durchgeführt werden können, sei es derzeit nicht möglich, eine aktuelle Beanstandungsquote festzustellen. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass die Grundsteuerwerte zeitnah überprüft und ggf. berichtigt festgestellt würden; dies erfolge in allen Finanzämtern bereits seit geraumer Zeit. Die Prüflisten, die die Senatsverwaltung den Finanzämtern mit Arbeitshinweisen zur Verfügung gestellt habe, seien durch die Filterfunktionen geeignet, vielfältige Fehler und Unstimmigkeiten sichtbar zu machen. Diverse Bescheide seien inzwischen geändert worden. Die Messzahlen und der Hebesatz seien so festgelegt worden, dass für den Haushalt 2025 Steuereinnahmen von 880 Mio. € erreicht werden können. Die Zahlen würden fortlaufend überwacht und die Fortschreibungen auf die Folgestichtage einbezogen. Zum 30. Juni 2024 sei das Messbetragsvolumen erneut ermittelt worden. Die für das Jahr 2025 errechnete Grundsteuer betrage danach ca. 881 Mio. €. Die Messzahlen, die im Berliner Grundsteuermesszahlengesetz festgelegt wurden und der Hebesatz von 470 % führen demnach zum gewünschten Ergebnis: Aufkommensneutralität und Vermeidung der Mehrbelastung von Wohngrundstücken.

Bezüglich der Bewertung von unbebauten Grundstücken hat die Senatsverwaltung angegeben, dass berlinweit 177 Fälle mit abweichendem Entwicklungszustand ermittelt wurden. Ein großer Teil sei inzwischen korrigiert. Die Erledigung der noch offenen Fälle werde überwacht.

Für jede Grundstücksart habe jedes Finanzamt zudem eine Prüfliste mit umfangreichen Arbeitshinweisen erhalten. Die Bearbeitung würde fortlaufend überwacht. Zu gegebener Zeit würden auch Fachgeschäftsprüfungen durch die Senatsverwaltung für Finanzen durchgeführt werden.

Die Senatsverwaltung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass es in Wohnungseigentumsanlagen nur ein Baujahr für alle Wohnungen geben kann. Abweichende Angaben einzelner Eigentümer hätten in jedem Fall zu einer Gesamtprüfung durch die Sachbearbeiterin bzw. den Sachbearbeiter oder die Sachgebietsleitung führen müssen.

324 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass die Berliner Finanzämter bereits mit der Berichtigung der festgestellten Fehler begonnen haben. Er weist darauf hin, dass die Senatsverwaltung bereits vor Versenden der Prüfungsmitteilung zeitnah in Form von

Zwischennachrichten und im Rahmen eines Prüfungsabschlussgespräches über bedeutsame Prüfungsergebnisse und die vom Rechnungshof festgestellten Fehler hingewiesen wurde.

zu T 323 bis 324

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mit Schreiben vom 18. Juli 2024 zu dem Entwurf des Jahresberichtes und mit Schreiben vom 18. September 2024 zu dem Bericht mit den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen.

In dem letztgenannten Schreiben waren umfassende Ausführungen zum aktuellen Stand des Verfahrens und den Maßnahmen zur Fehlersuche und -korrektur enthalten:

„Einleitend möchte ich über den aktuellen Stand bei der Umsetzung der Grundsteuerreform in Berlin informieren. Mit der gesetzlichen Festlegung der Steuermesszahlen durch das BlnGrStMG sowie der ab 2025 geltenden Grundsteuerhebesätze durch das 2. NHG 2024/2025 wurden die Grundlagen für die auf die Grundsteuerwertfeststellungen 01. Januar 2022 folgenden Messbetragsveranlagungen und Grundsteuerfestsetzungen geschaffen. Der zentrale Versand der maschinell gefertigten Bescheide wird für die 900.000 wirtschaftlichen Einheiten des Grundvermögens in Berlin nunmehr voraussichtlich im Oktober und, in den Fällen mit Eigentümerwechsel in 2024, im Januar 2025 erfolgen. Durch den Druck in Chargen und mehrere Absendetermine für jedes Finanzamt soll ein reibungsloser Ablauf bewirkt werden.

Bis zum Beginn des Drucks und des Versands der Messbetrags- und Steuerbescheide unternehmen die Finanzämter weiterhin alle Anstrengungen, um so viele Fehler wie möglich zu korrigieren und den Datenbestand laufend zu verbessern. Die intensive Bearbeitung der zur Verfügung gestellten Listen und die sukzessive Korrektur von Fehlern beziehungsweise Abweichungen wird dazu beitragen, Vollzugsdefizite zu minimieren. Des Weiteren sollen auch die vorliegenden Rechtsbehelfe bearbeitet werden. Die Finanzämter wurden angehalten, Fälle mit steuerlichen Auswirkungen vorzuziehen, um Folgefehler bzw. -arbeiten zu vermeiden.

Auch wenn die bis zum Versand der Folgebescheide zur Verfügung stehende Zeit noch bestmöglich für Fehlerkorrektur und Bestandspflege genutzt werden soll, wird eine 100%ige Bearbeitung voraussichtlich nicht bis Oktober erfolgt sein. Die Finanzämter werden aber nicht nachlassen, ihre Arbeiten auch über die Folgebescheidung hinaus fortzusetzen und den Datenbestand weiter optimieren. Damit soll das durch die Grundsteuerreform gesetzte Ziel der Inventur erreicht werden und die Basis für die derzeit als vollautomatisiert geplante nächste Hauptfeststellung auf den 01. Januar 2029 bilden.

Seit dem Frühjahr 2023 habe ich die Finanzämter bei der Feststellung und Korrektur von fehlerhaften Grundsteuerwertfeststellungen unterstützt. Zu diesem Zweck wurden maschinelle Auswertungen zum Abgleich der Datenbestände sowie Prüflisten und Arbeitshilfen zur jeweiligen Bearbeitung erstellt. Die Finanzämter erhielten u. a. folgende Listen zur Überprüfung und Fehlerkorrektur, auf die in der nachfolgenden Stellungnahme teilweise Bezug genommen wird:

03.04.2023 Liste der Großfälle,
26.04.2023 Prüflisten zu Grundsteuerwertfeststellungen mit 0 €,
01.08.2023 Prüfliste zu Fällen mit GKB GDF,
11.08.2023 Prüfliste zu BRW < 100 €,
13.10.2023 Prüfliste zum Entwicklungszustand,
21.11.2023 Prüfliste Einfamilienhäuser (EFH),
27.11.2023 Prüfliste zu BRW < 100 €, angepasste BRW, selbständig nutzbare Teilflächen,
08.02.2024 Prüfliste zu Mietwohngrundstücken (MWG),
12.02.2024 Prüfliste zu unbebauten Grundstücken,
16.02.2024 Prüfliste zu Wohneigentum (WE),
20.02.2024 Prüfliste zu Geschäftsgrundstücken,
23.02.2024 Prüfliste zu gemischt genutzten Grundstücken,
29.02.2024 Prüfliste zu Teileigentum (TE),
05.03.2024 Prüfliste zu sonstigen bebauten Grundstücken,
13.05.2024 Prüfliste zu Zweifamilienhäuser (ZFH),
08.07.2024 Prüfliste Änderung des GKB auf 2025: GDF oder gelöscht,
15.07.2024 Neue Großfallliste - Vergleich alt / neu,
ab 19.08.2024 Prüflisten Abgleich EW + GW,

ab 26.08.2024 Prüflisten Vergleich Datensatz RE Nr. 46 mit Prüflisten GW September 2024 Prüflisten Fälle SWV mit mehreren Gebäudeteilen.

Sobald absehbar war, dass für eine Grundstücksart deutlich mehr als 90 % veranlagt waren, hat das Technische Finanzamt nach meinen Vorgaben Auswertungen vorgenommen. Ende September 2023 konnte die erste Auswertung für EFH angefordert werden. Die Daten wurden aufbereitet und jedem Finanzamt mit der Arbeitshilfe zur Prüfung übergeben.
Aufgrund der Filterfunktionen in den Prüflisten ist es einerseits möglich, besonders schwerwiegende Fehler zu finden und andererseits Fehlergruppen systematisch abzuarbeiten.

Die von Ihnen beanstandeten und weitere (in der Prüfungsmitteilung nicht genannte) Fehler können mit den Prüflisten entdeckt und korrigiert werden."

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bewusst „Prüflisten" und nur wenige „Fehlerlisten" erstellt. Eine vollständige Abarbeitung und Korrektur ist ausschließlich für „Fehlerlisten" möglich, da in den „Prüflisten" auch alle fehlerfreien Fälle der jeweiligen Kategorie enthalten sind. Dem Rechnungshof von Berlin sind beispielhaft Prüflisten und Arbeitsanweisungen dazu übersandt worden.

12.13 Zusammenfassung und Erwartung

325 Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, dass die geprüften Finanzämter viele Grundsteuerwerterklärungen nicht mit der erforderlichen Sorgfalt bearbeitet haben. So haben die Finanzämter bei der Feststellung der Grundsteuerwerte beispielsweise ungerechtfertigte Abschläge auf den Bodenrichtwert gewährt, die Grundstücke der unzutreffenden Grundstücksart zugeordnet, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert und Baujahr fehlerhaft berücksichtigt, selbständig nutzbare Teilflächen unzutreffend abgezinst, Tiefgaragen unterschiedlich bewertet und trotz Steuerbefreiung Grundsteuerwerte festgestellt.

Die Auswirkungen der vom Rechnungshof festgestellten Bearbeitungsdefizite sind erheblich und führen in vielen betroffenen Fällen zu einer deutlichen Erhöhung des Grundsteuerwerts. Die Bearbeitungsfehler in allen geprüften Fällen können von den

Finanzämtern nur noch teilweise mit einer fehlerbeseitigenden Wertfortschreibung korrigiert werden.

Die Grundsteuerwerte sind die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuermessbeträge und die Grundsteuer und die wichtigsten Anhaltspunkte für die festzulegenden Hebesätze. Der zutreffenden Feststellung der Grundsteuerwerte kommt daher große Bedeutung zu.

zu T 325

Die Zusammenfassung des Rechnungshofs von Berlin ist grundsätzlich zutreffend.

Es fehlt jedoch die Feststellung, dass seit der Prüfung im Juni/Juli 2023 erhebliche Zeit vergangen ist und alle Finanzämter seitdem viele Fälle noch einmal geprüft und gegebenenfalls geändert haben.

326 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen berlinweit alle Fälle ermittelt, in denen die Finanzämter bei der Feststellung des Grundsteuerwerts**

- **zu Unrecht Abschläge für Rohbau- oder Bauerwartungsland gewährt haben,**
- **die unzutreffende Grundstücksart zugrunde gelegt haben,**
- **einen ungewöhnlich niedrigen Bodenrichtwert zugrunde gelegt haben,**
- **keine selbständig nutzbare Teilfläche angenommen haben, obwohl bei Ein- und Zweifamilienhäusern eine Grundstücksfläche von mehr als 2.000 m² vorliegt und**
- **im Sachwertverfahren die Gebäudeart „Tiefgarage“ geschlüsselt haben, ohne zu überprüfen, ob es sich tatsächlich um selbständige Gebäudeteile handelt.**

Außerdem sollte die Senatsverwaltung berlinweit alle Fälle ermitteln, in denen die Finanzämter einen Grundsteuerwert festgestellt haben, obwohl die Voraussetzungen für eine vollständige Steuerbefreiung vorliegen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter anschließend in allen relevanten Fällen prüfen, ob fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen nach § 222 Abs. 3 BewG in Betracht kommen, und diese ggf. vornehmen. Nur so kann die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewährleistet werden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte im Anschluss prüfen, ob die geänderte Datengrundlage Auswirkungen auf die Höhe des Hebesatzes hat.

zu T 326

Die Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin können nur teilweise erfüllt werden.

- Fälle mit Abschlägen zu Rohbau- oder Bauerwartungsland: 178 ermittelte Fälle wurden bereits erledigt (vgl. Stellungnahme zu den T 302 bis 305).
- Fälle mit unzutreffender Grundstücksart: Mit den Prüflisten, die den Finanzämtern zur Verfügung gestellt wurden, lassen sich auch Fälle mit vermutlich fehlerhafter Grundstücksart feststellen. Die Finanzämter sind angewiesen, Artfortschreibungen durchzuführen. Fälle ohne steuerliche Auswirkung haben keine oberste Priorität (vgl. Stellungnahme zu den T 306 bis 307).
- Fälle mit ungewöhnlich niedrigen Bodenrichtwerten: Die Finanzämter haben bereits am 11. August 2023 und am 27. November 2023 Listen mit Bodenrichtwerten unter 100 € erhalten. Im Rahmen der Gesamtauswertung, die nach Abschluss des Verfahrens zur Bescheidversendung geplant ist, ist eine erneute Überprüfung vorgesehen.
- Fälle mit Grundstücksflächen von mehr als 2.000 m^2 und selbständig nutzbaren Teilflächen: Zu gegebener Zeit können alle Fälle, in denen der Prüfhinweis ausgegeben wurde, noch einmal geprüft werden. Betroffen sind insgesamt ca. 450 Grundstücke mit Einfamilienhäusern und 190 Grundstücke mit Zweifamilienhäusern. Da die Finanzverwaltung für jede Änderung zum Nachteil der Steuerpflichtigen die Beweislast trägt, müssen die Sachverhalte sorgfältig ermittelt werden.
- Fälle mit selbständigen Gebäudeteilen und der Gebäudeart „Tiefgarage“: Die Großfälle sind bereits durch die Senatsverwaltung für Finanzen geprüft worden. Im September 2024 wurde den Finanzämtern eine Liste für Nichtwohngrundstücke mit mehreren Gebäudeteilen zur Verfügung gestellt.

Über die Filterfunktionen kann nach beispielsweise der Gebäudeart „Tiefgarage“ gesucht werden. Im Rahmen der Gesamtauswertung, die nach Abschluss des Verfahrens zur Bescheidversendung geplant ist, ist eine erneute Überprüfung vorgesehen.

- Fälle mit vollständiger Steuerbefreiung und festgesellten Grundsteuerwerten:
  Die Prüfung aller Fälle mit Steuerbefreiung wird erst erfolgen, wenn das Feststellungsverfahren für die steuerpflichtigen Fälle weitgehend abgeschlossen ist (vgl. Stellungnahme zu den T 317 bis 320).
- Prüfung, ob Wertfortschreibungen in Betracht kommen:
  Die Finanzämter sind angewiesen, abweichende beziehungsweise fehlerhafte Daten in jedem Fall zu erfassen. Soweit die Wertfortschreibungsgrenzen nicht erreicht werden, erfolgt – im Hinblick auf die nächste Hauptfeststellung - eine interne Datenerfassung (= ohne Bescheid).
  Alle bisher geprüften Fälle, die unrichtige Daten aufwiesen, wurden entweder sofort geändert oder mindestens in der Bewertungsregistratur erfasst.
- Prüfung, ob die geänderte Datenlage Auswirkungen auf die Höhe des Hebesatzes hat: Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zur Berechnung der Messzahlen und des Hebesatzes Schattenläufe für die Messbetragsberechnung durchgeführt. Die Hochrechnungen sind monatlich anhand der aktualisierten Daten überprüft worden.
  Die Berechnung zum 31. Dezember 2024 ergibt ein Kassensoll (= festgesetzte Beträge) für die neue Grundsteuer 2025 von 892.783.000 €.
  Für die Zeit vom 01. Januar 2024 bis 31. Dezember 2024 beträgt das Kassensoll der (alten) Grundsteuer 877.969.000 €. Das kassenmäßige Aufkommen (= gezahlte Beträge) beträgt 870.610.000 €.

13 Das Schweigen der Finanzämter – keine Informationen bei zu Unrecht bezogenen Corona-Hilfen und Defizite bei der Besteuerung

Die durch Bund und Länder bereitgestellten Corona-Hilfen zur Stärkung der Wirtschaft wurden umfangreich in Anspruch genommen. Zur Sicherstellung der Besteuerung der Corona-Hilfen wurden die auszahlenden Stellen verpflichtet, die Finanzbehörden über die bewilligten Zahlungen zu informieren. Diese Verpflichtung führte dazu, dass die Finanzämter vermehrt erkennen konnten, wenn Corona-Hilfen nicht in der Steuererklärung angegeben wurden. Allerdings blieben trotz der Kontrollmitteilungen Corona-Hilfen in erheblichem Maße unversteuert. Mitteilungen der Finanzverwaltung an die auszahlenden Stellen über offensichtlich unberechtigt in Anspruch genommene Corona-Hilfen unterblieben jedoch. In rd. 27 % der vom Rechnungshof geprüften Steuerfälle lagen deutlich erkennbar Anhaltspunkte vor, dass die Corona-Hilfen zu Unrecht in Anspruch genommen wurden. Nur in einem Fall hatte die Finanzverwaltung eine entsprechende Mitteilung an die auszahlende Stelle gefertigt.

13.1 Einleitung

327 Bund und Länder haben aufgrund der Corona-Pandemie und deren drastischer Auswirkung auf die Wirtschaft verschiedene Soforthilfeprogramme beschlossen. In Berlin hat der Senat die Investitionsbank Berlin beauftragt, Anträge auf Corona-Soforthilfe zu prüfen und die Zuschüsse auszuzahlen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof hatte die Investitionsbank Berlin bereits über 6 Mrd. € ausgezahlt, davon im Jahr 2020 rd. 2,2 Mrd. €.

zu T 327

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

328 Die erhaltenen Corona-Hilfen stellen steuerpflichtige Betriebseinnahmen dar und sind dementsprechend in der Steuererklärung der Zuschussempfänger anzugeben.

Die bewilligenden Stellen sind verpflichtet, bewilligte Leistungen anlässlich der Corona-Krise den Finanzämtern mitzuteilen[267]. Sie sind zu einer elektronischen Übersendung von Kontrollmitteilungen über Corona-Hilfen verpflichtet.[268]

zu T 328

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

329 Aufgabe der Finanzämter als Finanzbehörden ist es, im Rahmen der Bearbeitung sicherzustellen, dass die gezahlten Corona-Hilfen der Besteuerung unterworfen werden. Weitere (Neben-)Aufgabe der Finanzbehörden ist es, zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs nach § 31a Abgabenordnung (AO) der zuständigen Stelle die jeweils benötigten Tatsachen mitzuteilen, die für die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens mit dem Ziel der Entscheidung über Bewilligung, Gewährung, Rückforderung, Erstattung, Weitergewährung oder Belassen einer Leistung aus öffentlichen Mitteln erforderlich sind.

zu T 329

Die Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin, dass es Aufgabe der Finanzämter als Finanzbehörden ist, im Rahmen der Bearbeitung sicherzustellen, dass die gezahlten Corona-Hilfen der Besteuerung unterworfen werden, ist zutreffend.

Die Auffassung des Rechnungshofs von Berlin, es gehöre zu den (Neben-) Aufgaben der Finanzbehörden, entsprechende Mitteilungen zu machen, teilt der Senat von Berlin in dem Umfang, auf den der Rechnungshof von Berlin die nachfolgenden Anmerkungen und Beanstandungen stützt, nicht. Der Rechnungshof von Berlin erweckt hiermit den Eindruck, es gehöre zu den Aufgaben der Finanzbehörden, an den Verwaltungsverfahren über Leistungen aus öffentlichen Mitteln mitzuwirken. Es gehört aber nicht zu den Aufgaben der Finanzbehörden, den Leistungsmissbrauch

267 § 13 Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung – MV)

268 vgl. § 13 Abs. 1 MV

zu bekämpfen. Vielmehr haben die Finanzbehörden im Rahmen des § 31a Abgabenordnung (AO) entsprechende Mitteilung zu machen, soweit im Rahmen des Besteuerungsverfahrens konkrete Anhaltspunkte es möglich erscheinen lassen, dass Tatsachen subventionserheblich sind.

Die Mitteilungspflicht des § 31a AO begründet keine Prüfung oder Ermittlungen durch die Finanzbehörden über die Rechtmäßigkeit der Leistungen. Dies ist allein Aufgabe der Bewilligungsbehörden (vgl. Stellungnahme zu den T 339 bis 341).

13.2 Prüfungsgegenstand

330 Der Rechnungshof hat in den Jahren 2022/2023 im Finanzamt Prenzlauer Berg und im Finanzamt für Körperschaften IV die Bearbeitung der Steuerfälle mit erhaltenen Corona-Hilfen geprüft. Hierbei hat er die vorliegenden Kontrollmitteilungen und deren Auswertung als einen Prüfungsschwerpunkt einbezogen.

Die Prüfung bezog sich insbesondere auf die

- zutreffende Zuordnung der Kontrollmitteilungen innerhalb der Finanzverwaltung,
- vollständige Erfassung und Besteuerung der Corona-Hilfen als steuerpflichtige Betriebseinnahmen und
- Rückmeldungen der Finanzämter an die zuständigen Stellen über mögliche unberechtigte Inanspruchnahme von Corona-Hilfen.

zu T 330

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.3 Besteuerung der Corona-Hilfen

331 Die als Zuschüsse ausgezahlten Corona-Hilfen stellen bei den Empfängern einkommen- bzw. körperschaftsteuerpflichtige Einnahmen dar. Diese sind bei der Ermittlung des Gewinns zu erfassen. Zusätzlich sind ab dem

Veranlagungszeitraum 2020 erhaltene Corona-Hilfen auf gesonderten Erklärungsformularen (Anlage Corona-Hilfen) in den einzureichenden Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen auszuweisen. Der Rechnungshof hat 552 Steuerfälle in den Finanzämtern Prenzlauer Berg und Körperschaften IV risikoorientiert ausgewählt und geprüft.

zu T 331

Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

13.3.1 Eingang der Kontrollmitteilung nach der Steuerfestsetzung

332 In 315 der geprüften Steuerfälle, das sind 57 % der geprüften Steuerfälle, lagen zum Zeitpunkt der Veranlagung für den Veranlagungszeitraum 2020 keine Kontrollmitteilungen über ausbezahlte Corona-Hilfen vor. Ursache für das Nichtvorliegen der Kontrollmitteilungen bei der Veranlagung war die lange Frist für die Meldeverpflichteten zur Übermittlung der Daten über ausbezahlte Corona-Hilfen. Die Senatsverwaltung für Finanzen gewährte den bewilligenden Stellen für die Daten des Jahres 2020 auf Antrag eine gesetzlich zulässige Fristverlängerung bis zum 30. Juni 2022. Der Rechnungshof hat im Finanzamt Prenzlauer Berg 145 Steuerfestsetzungen des Veranlagungszeitraums 2020 geprüft, bei deren Verarbeitung Kontrollmitteilungen über Corona-Hilfen noch nicht im Finanzamt eingegangen waren, bis zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof jedoch eingegangen waren. In 49 dieser Steuerfälle wurden Corona-Hilfen nicht oder nicht vollständig von den Steuerpflichtigen als Betriebseinnahmen erklärt.

zu T 332

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

333 Die Finanzämter konnten deshalb zum Zeitpunkt der Steuerfestsetzung in sehr vielen Fällen nur dann erhaltene Corona-Hilfen als Einnahmen berücksichtigen, wenn diese in den Eintragungen der Steuererklärung enthalten waren. Ob und in welcher Höhe tatsächlich Corona-Hilfen gezahlt wurden, konnten die Finanzämter bei der Steuerfestsetzung nicht überprüfen. In 34 % der geprüften Steuerfälle, in denen zum Zeitpunkt der Steuerfestsetzung keine Kontrollmitteilungen vorlagen, blieben Corona-Hilfen unversteuert. Die Einkommensteuer wurde dadurch in den geprüften Steuerfällen um 57.967 € zu gering festgesetzt.

zu T 333

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

334 Für die Steuerfälle, in denen bei der Bearbeitung der Steuererklärung noch keine Kontrollmitteilungen über Corona-Hilfen vorlagen, soll nach Auskunft der Finanzverwaltung eine nachträgliche automationsgestützte Kontrolle bzw. Risikobewertung durchgeführt werden. Dies erfolgt mit einem sogenannten Relevanzlauf. Dieser beinhaltet zu einem bestimmten Zeitpunkt den Abgleich zwischen den Inhalten der dann vorliegenden Kontrollmitteilungen über bewilligte Corona-Hilfen mit den bereits verarbeiteten von den Steuerpflichtigen eingereichten Anlagen Corona-Hilfen. Bei Differenzen zwischen den zugrunde gelegten Werten wird der Fall zur personellen Prüfung ausgegeben. Der Zeitpunkt des Relevanzlaufs und die genaue Ausgestaltung standen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht fest.

zu T 334

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

13.3.2 Eingang der Kontrollmitteilung vor der Steuerfestsetzung

335 Liegen bei der Erstveranlagung von unbeschränkt steuerpflichtigen Unternehmen Kontrollmitteilungen über ausbezahlte Corona-Hilfen vor, gleicht das

automationsgestützte Risikomanagementsystem die Daten mit den Angaben im Erklärungsformular Corona-Hilfen ab. Ergibt die maschinelle Prüfung, dass keine oder abweichende Angaben auf der Anlage Corona-Hilfen gemacht wurden, wird der Steuerfall zur personellen Prüfung ausgesteuert. Auf zu überprüfende Sachverhalte wird durch Risikohinweise hingewiesen.

zu T 335

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

336 Der Rechnungshof hat im Finanzamt Prenzlauer Berg 144 Steuerfestsetzungen risikoorientiert ausgewählt und geprüft, bei deren Verarbeitung eine Kontrollmitteilung über Corona-Hilfen vorlag. In 27 dieser Steuerfälle (19 %) wurden Corona-Hilfen nicht oder nicht vollständig durch das Finanzamt Prenzlauer Berg als Betriebseinnahmen bei der Veranlagung berücksichtigt. Die Steuer wurde dadurch um 28.145 € zu gering festgesetzt. 16 dieser Steuerfälle waren zur personellen Prüfung ausgesteuert. Trotz der Aufforderung zur personellen Prüfung war die Bearbeitung fehlerhaft.

zu T 336

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

337 Die Beanstandungsquote der geprüften Steuerfestsetzungen bei fehlender Kontrollmitteilung lag bei 34 %. Die Beanstandungsquote der geprüften Steuerfälle bei vorliegender Kontrollmitteilung lag bei 19 %. Dies belegt, dass die Erfüllung der Mitteilungsverpflichtung der bewilligenden Stellen einen wichtigen Beitrag zur zutreffenden Besteuerung leistet.

zu T 337

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.4 Keine Mitteilungen über unrechtmäßig gewährte Corona-Hilfen an die zuständigen Stellen

338 Die Bewilligungsstellen für die Corona-Hilfen überprüfen die Anspruchsvoraussetzungen in eigener Zuständigkeit und haben auch im Nachhinein eine Überprüfungspflicht. Gegebenenfalls sind zu Unrecht gewährte Corona-Hilfen zurückzufordern. Die Finanzämter verfügen über Informationen aus dem Besteuerungsverfahren, die eine Überprüfung durch die bewilligende Stelle deutlich erleichtern. Die Offenbarung dieser Daten durch die Finanzbehörden ist zulässig, soweit sie für die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens mit dem Ziel der Entscheidung über Bewilligung, Gewährung, Rückforderung, Erstattung, Weitergewährung oder Belassen einer Leistung aus öffentlichen Mitteln erforderlich ist.[269] Das Steuergeheimnis steht dem nicht entgegen. Nach § 31a Abs. 2 AO sind die Finanzbehörden von Amts wegen sogar verpflichtet, der zuständigen Stelle die jeweils benötigten Tatsachen mitzuteilen. Die Mitteilungspflicht besteht nicht, soweit deren Erfüllung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre.[270] Die Senatsverwaltung für Finanzen führte in einer Verwaltungsanweisung aus, dass eine Mitteilung durch die Finanzämter auch von Amts wegen zu erfolgen hat. Dazu führte die Senatsverwaltung für Finanzen einige der Voraussetzungen der Corona-Soforthilfe II auf. Genannt wurden u. a. die steuerliche Führung des Unternehmens, die Teilnahme am Markt, die Ausführung als Haupterwerb, eine existenzgefährdende Wirtschaftslage und die Anzahl der Beschäftigten.

zu T 338

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

---

269 § 31a Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b Doppelbuchst. bb AO

270 § 31a Abs. 2 Satz 3 AO

Klarstellend weist er Senat von Berlin darauf hin, dass nach § 31a AO die Finanzbehörden von Amts wegen jedoch nur insoweit verpflichtet sind, der zuständigen Stelle die jeweils benötigten Tatsachen mitzuteilen, soweit ohne zusätzliche Ermittlungen die Möglichkeit besteht, dass die konkreten Tatsachen für die Durchführung eines Verfahrens nach § 31a Abs. 1 AO erforderlich sind. Vorsorgliche Mitteilungen dürfen Finanzämter nicht vornehmen.

339 Der Rechnungshof hat aufgrund der Zahlbeträge in den Kontrollmitteilungen in Höhe von 5.000 €, 9.000 € bzw. 14.000 € die Corona-Soforthilfen II leicht identifizieren können. Er hat im Finanzamt Prenzlauer Berg in 78 von 289 Steuerfällen und im Finanzamt für Körperschaften IV in 75 von 263 Steuerfällen festgestellt, dass die Anspruchsvoraussetzungen für erhaltene Corona-Soforthilfe II voraussichtlich nicht erfüllt waren. Das sind rd. 27 % der geprüften Steuerfälle und betrifft Steuerfälle, in denen

- neben der bezuschussten Tätigkeit weitere ertragreichere Einkunftsquellen im Jahr 2019 vorlagen oder
- der Gewinn und Umsatz im Vergleich zum Vorjahr unabhängig von den Corona-Hilfen gestiegen ist oder
- die erhaltenen Corona-Hilfen die laufenden Betriebsausgaben überstiegen.

Eine Mitteilung über Zweifel an den Anspruchsvoraussetzungen für die Corona-Soforthilfen II nach § 31a AO wurde vom Finanzamt Prenzlauer Berg nur in einem und vom Finanzamt für Körperschaften IV in keinem dieser Steuerfälle an die Corona-Hilfen bewilligende Stelle versandt. Das Finanzamt hätte in den Fällen eine Mitteilung fertigen können und müssen, weil die Voraussetzungen für die Corona-Hilfen voraussichtlich nicht erfüllt waren.

340 Der Rechnungshof erkennt die Problematik, dass die Finanzämter nicht vollständig über die Voraussetzungen der Corona-Hilfen informiert sind und die Kontrollmitteilungen über Corona-Hilfen das Förderprogramm nicht ausweisen. Insoweit ist eine Prüfung durch das zuständige Finanzamt erschwert. Hinzu kommt, dass keine automationsgestützten Risikohinweise geschaffen wurden, welche in einschlägigen Fällen zu einer Prüfung zur Fertigung einer Mitteilung nach § 31a AO auffordern. Zumindest die Corona-Soforthilfen II waren anhand der in der Regel ausgezahlten

Höhe von 5.000 €, 9.000 € bzw. 14.000 € und dem Auszahlungszeitpunkt identifizierbar. Die Anspruchsvoraussetzungen waren zudem öffentlich einsehbar. Das Volumen der insgesamt ausgezahlten Beträge ist im Fall der Corona-Soforthilfen II so hoch, dass der Aufwand in den Finanzämtern für die Mitteilungen verhältnismäßig ist.

341 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Finanzverwaltung ihre gesetzliche Verpflichtung zur Mitteilung nach § 31a Abs. 2 AO nicht in ausreichendem Umfang erfüllt hat. Dem Finanzamt ist es grundsätzlich zuzumuten, die im Besteuerungsverfahren gewonnenen Informationen zu verwerten. Dies stellt keinen unverhältnismäßigen Aufwand im Sinne des § 31a Abs. 2 Satz 3 AO dar.

zu T 339 bis 341

Der Senat von Berlin verkennt nicht, dass die Finanzämter in Einzelfällen die Mitteilungspflicht nach § 31a AO nicht in ausreichendem Maße berücksichtigten.

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin weist die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hin, dass die Kontrollmitteilungen über Corona-Hilfen die jeweiligen Förderprogramme mit ihren unterschiedlichen Voraussetzungen nicht ausweisen. Die Finanzämter müssen aber darüber informiert sein, welche konkreten Förderprogramme der ausbezahlten Corona-Hilfen zugrunde liegen. Nur so kann das Finanzamt Anhaltspunkte erkennen, die eine Mitteilung rechtfertigen.

Zusätzliche Ermittlungen oder Prüfungen zur Erfüllung der Mitteilungspflicht sieht § 31a AO ausdrücklich nicht vor. Die Mitteilungspflicht des § 31a AO begründet keine Prüfung oder Ermittlungen durch die Finanzbehörden über die Rechtmäßigkeit der Leistungen. Dies ist allein Aufgabe der Bewilligungsbehörden.

Der Rechnungshof von Berlin berücksichtigt nicht hinreichend, dass mit jeder Mitteilung die Beschäftigten des Finanzamts das strafbewehrte Steuergeheimnis durchbrechen. Die Anhaltspunkte müssen daher hinreichend konkret sein für die Möglichkeit, dass die Tatsachen für die Durchführung eines Verfahrens nach § 31a Abs. 1 AO erforderlich sind.

13.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

342 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme angegeben, dass sich der Relevanzlauf in fachlicher Abnahme befinde. Ab dem Veranlagungszeitraum 2021 werde zudem ein neues Verfahren „Steuerung und Auswertung von Mitteilungen“ für die betroffenen Kontrollmitteilungen zum Einsatz kommen. Das neue Verfahren werde voraussichtlich im 2. Halbjahr 2024 bereitgestellt.

zu T 342

Die Relevanzläufe werden durch das für Risikomanagementsystem-KONSENS-Mitteilungsverfahren (RMS-KMV) zuständige Land Nordrhein-Westfalen programmiert. Die fachliche Abnahme konnte vom Land Nordrhein-Westfalen in 2024 nicht abgeschlossen werden. Dies soll in 2025 erfolgen, so dass nach aktuellem Stand die Relevanzläufe im 1. Halbjahr 2025 beauftragt werden können.

Auch die Bereitstellung der Leistung „Steuerung und Auswertung von Mitteilungen“ hat sich verzögert und soll im 1. Halbjahr 2025 erfolgen.

343 Die Senatsverwaltung für Finanzen gehe davon aus, dass die festgestellten Bearbeitungsfehler auf die Arbeitsbelastung in den Finanzämtern und nicht auf fehlende steuerliche Kenntnisse zurückzuführen sind. Eine erneute Sensibilisierung der Dienstkräfte werde dennoch erfolgen.

zu T 343

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

344 Die Senatsverwaltung für Finanzen teilt die vom Rechnungshof dargestellten Grundlagen zur Mitteilungsverpflichtung nach § 31a Abs. 2 AO. Allerdings sieht die Senatsverwaltung für Finanzen keine Überprüfungspflicht der Finanzämter für öffentliche Zuschüsse. Dafür seien die verschiedenen Zuschussprogramme zu

vielfältig und aus den Kontrollmitteilungen nicht erkennbar. Eine Ermittlung des Zuschussprogramms und der Zuschussvoraussetzungen stelle entsprechend einen unverhältnismäßigen Aufwand im Sinne des § 31a Abs. 2 Satz 3 AO dar. Dennoch ist die Senatsverwaltung für Finanzen bereit, die Beschäftigten der Finanzämter, insbesondere die Betriebsprüferinnen und -prüfer, hinsichtlich der Mitteilungsverpflichtung des § 31a AO zu sensibilisieren.

zu T 344

Es trifft zu, dass die Senatsverwaltung für Finanzen entsprechend dem geltenden Recht keine Überprüfungspflicht der Finanzämter für öffentliche Zuschüsse sieht. § 31a AO sieht eine für eine Mitteilung erforderliche Ermittlung des Zuschussprogramms und der Zuschussvoraussetzungen ausdrücklich nicht vor.

345 Der Rechnungshof teilt die Ansicht der Senatsverwaltung für Finanzen nicht. Es ist zwar richtig, dass die Finanzämter keine Überprüfungspflicht haben, ob die Tatbestandsvoraussetzungen von öffentlichen Zuschüssen erfüllt sind, jedoch haben sie Daten mitzuteilen, die im Finanzamt vorliegen und die für ein Verwaltungsverfahren über die Rückforderung von Leistungen aus öffentlichen Mitteln erforderlich sind. Dabei ist es nicht einmal erforderlich, dass im Finanzamt konkrete Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit des Bezugs von öffentlichen Leistungen vorliegen.[271] Die Finanzämter haben mit der von der Senatsverwaltung für Finanzen ausgegebenen Verwaltungsanweisung darüber hinaus sogar konkrete Hinweise erhalten, was für den berechtigten Bezug von Corona-Hilfen erforderlich ist. Dazu zählen die Teilnahme am Markt, die Ausführung als Haupterwerb, die Anzahl der Beschäftigten und die existenzgefährdende Wirtschaftslage. Weil viele dieser Daten bereits im Besteuerungsverfahren verarbeitet werden, ist ohne weitere Ermittlungen im Finanzamt erkennbar, ob Zweifel an der Berechtigung der erhaltenen Corona-Hilfen bestehen.

[271] vgl. BFH, Beschluss vom 4. Oktober 2007 - VII B 110/07, BFHE 219, 483, BStBl II 2008, S. 42

Diese Zweifel führen nicht nur zu einer Mitteilungsbefugnis, sondern zu einer Mitteilungspflicht. Mit der Gesetzesnovellierung im Jahr 2002 hat der Gesetzgeber bewusst die Mitteilungsbefugnis in eine Mitteilungspflicht geändert.[272]

Aus dieser Pflicht zur Mitteilung folgt, dass die Finanzbehörden auch die personellen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen haben, um dieser Verpflichtung grundsätzlich nachkommen zu können.[273]

Die von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgetragene Vielfältigkeit bundesweit öffentlicher Zuschüsse führt nicht zu einem generell unverhältnismäßigen Aufwand für eine Mitteilung über unrechtmäßig erhaltene Leistungen aus öffentlichen Mitteln. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass im Regelfall kein unverhältnismäßig hoher Aufwand entsteht, da die vom Finanzamt ermittelten Daten im automatisierten Verfahren abrufbar zur Verfügung stehen.[274] Eine generelle Annahme der Unverhältnismäßigkeit hebelt die gesetzlich vorgeschriebene Mitteilungsverpflichtung aus. Es kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, eine Norm zu schaffen, die verwaltungspraktisch keine Relevanz hat. Deswegen ist es Aufgabe der Finanzverwaltung, Maßnahmen zu ergreifen, die eine Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen durch die bewilligenden Stellen von öffentlich gewährten Leistungen in angemessenem Rahmen ermöglicht. Für die Corona-Hilfen gilt dies aufgrund ihres Volumens und der Vielzahl von erkennbar gleichartigen Leistungen aus öffentlichen Mitteln in besonderer Weise. Neben konkreten Dienstanweisungen sollten für bedeutsame Zuschüsse automationsgestützte Risikohinweise geschaffen werden, die eine Überprüfung der zu Unrecht gewährten Subventionen fordern.

zu T 345

Es trifft zu, dass § 31a Abs. 1 AO vor einer Mitteilung nicht verlangt, dass das Finanzamt festgestellt hat, dass die Kenntnis der zu offenbarenden Tatsachen die Rückforderung von öffentlichen Leistungen rechtfertigt. Das Finanzamt muss aber mindestens erkennen, dass nach Maßgabe des einschlägigen Rechts die Tatsachen

272 vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs 14/8221 des Deutschen Bundestages), S. 19 f.

273 vgl. Pätz, in: Koenig (Hrsg.), Abgabenordnung, 5. Aufl. 2024, § 31a Rn. 44 bis 49

274 vgl. Alber, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (Hrsg.), Kommentar zur Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, 255 Lief. (Stand: November 2019), § 31a AO Rn. 76

entscheidungserheblich sein können. Hierfür sind Kenntnisse, um welche Corona-Hilfe es sich handelt, unabdingbar. Die Mitteilungen über gezahlte Hilfen enthalten diese Informationen aber nicht. Vorsorgliche Mitteilungen dürfen die Finanzämter schon im Hinblick auf das Steuergeheimnis nicht vornehmen.

Die von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgetragene Vielfältigkeit der Corona-Hilfen mit den jeweils unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen erschwert die Erkennbarkeit der notwendigen Mitteilung bis hin zu einem gesetzlich nicht vorgesehenen Prüfungs- und Ermittlungsaufwand. Hierbei darf nicht außer Betracht bleiben, dass unberechtigte Mitteilungen eine Verletzung des Steuergeheimnisses darstellen.

Zudem sind die Mitteilungen an andere Stellen für die Finanzbehörden grundsätzlich Nebensache, da sie primär die von ihnen verwalteten Steuern festzusetzen haben. Darum ist das Kriterium des unverhältnismäßigen Aufwands nicht eng auszulegen, so dass die Anwendung des § 31a Abs. 2 Satz 3 AO keineswegs nur auf seltene Ausnahmefälle beschränkt ist (vgl. Drüen in: Tipke/Kruse, AO/FGO, 181. Lieferung, 5/2024, § 31a AO, G. Mitteilungspflicht (Abs. 2)). Anderes gilt grundsätzlich wohl nur, wenn eine entsprechende Automationsunterstützung die Finanzverwaltung nicht übermäßig belastet. Dies entspricht auch der vom Rechnungshof von Berlin zitierten Gesetzesbegründung[1].

Im Übrigen verweist der Senat von Berlin hier auf die Stellungnahme zu den T 339 bis 341.

[1] vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs 14/8221 des Deutschen Bundestages), S.19 f.

13.6 Zusammenfassung und Erwartung

346 Der Rechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass Kontrollmitteilungen über Corona-Hilfen ein geeignetes Mittel zur steuerlichen Erfassung als Einnahmen sind. Er beanstandet die teilweise unzutreffende Auswertung der Kontrollmitteilungen. Der Rechnungshof beanstandet zudem, dass die Mitteilungsverpflichtung der Finanzämter nach § 31a AO nicht ausreichend umgesetzt wurde.

Zugleich verdeutlichen die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs, dass die Einhaltung der Mitteilungsverpflichtungen zur Sicherstellung der zutreffenden

Besteuerung auch anderer öffentlicher Zuschüsse unabhängig von der Corona-Krise notwendig ist.

zu T 346

Der Rechnungshof von Berlin fasst hier seine Ausführungen aus den vorhergehenden Textziffern zusammen.

347 **Der Rechnungshof erwartet von den Finanzämtern, dass sie künftig**

- **Kontrollmitteilungen sorgfältig auswerten,**
- **Kontrollmitteilungen, die nach der Steuerfestsetzung eingehen, zeitnah bei entsprechender Gelegenheit, insbesondere bei Folgeveranlagungen, bearbeiten und**
- **der Mitteilungsverpflichtung des § 31a AO bei möglicherweise unrechtmäßig erhaltenen öffentlichen Zuschüssen nachkommen.**

Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen, dass sie

- **auf eine zügige Umsetzung des Relevanzlaufs hinwirkt,**
- **die elektronischen Kontrollmechanismen zur Besteuerung öffentlicher Zuschüsse erweitert und**
- **auf die Umsetzung der Mitteilungsverpflichtung der Finanzämter bei möglicherweise unrechtmäßig erhaltenen öffentlichen Zuschüssen in geeigneter Weise hinwirkt.**

zu T 347

Der Senat von Berlin sagt dem Rechnungshof von Berlin zu, den Relevanzlauf zeitnah nach dessen Bereitstellung zu beauftragen.

Die letzten Corona-Hilfen zahlten die Bewilligungsstellen in 2022 aus. Die Beanstandungen und Forderungen des Rechnungshofs von Berlin wegen ausbleibender Mitteilungen nach § 31a AO auf Grund vermeintlich zu Unrecht ausbezahlter Corona-Hilfen betreffen Besonderheiten dieser inzwischen beendeten

Subventionen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen unterstützte bereits zu Beginn der Corona-Hilfen in 2020 die Berliner Bewilligungsstelle – IBB - im Rahmen des § 31a Abs. 1 AO bei der Prüfung der Antragsvoraussetzungen von Corona-Hilfen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen bat die Finanzämter im Rahmen einer Dienstbesprechung im November 2024, die Dienstkräfte insbesondere auch in der Betriebsprüfung dahingehend zu sensibilisieren, in Fällen, in denen Steuerpflichtige Corona-Hilfen erhielten, die Mitteilungspflicht des § 31a AO angemessen zu berücksichtigen.

14 Steuer(aus)fälle bei ausländischen Onlinehändlern

Hunderte von neuen ausländischen Unternehmen melden sich wöchentlich beim Finanzamt an, damit sie am Onlinehandel teilnehmen können. Der Rechnungshof hält das derzeitige Verfahren der steuerlichen Erfassung dieser ausländischen Onlinehändler für zu aufwendig und fehleranfällig. Das von der Finanzverwaltung eingesetzte Risikomanagementsystem ist nicht geeignet, die bei der Besteuerung ausländischer Onlinehändler bestehenden Risiken ausreichend zu erkennen. Es liegen Anhaltspunkte vor, dass hierdurch allein im 1. Halbjahr 2021 rein rechnerisch Umsatzsteuern von bis zu 218 Mio. € zu niedrig festgesetzt und gezahlt wurden. In Steuerfällen, in denen die ausländischen Onlinehändler ihren steuerlichen Pflichten nicht oder nur teilweise nachkamen, hat es das bis Anfang Dezember 2023 zuständige Finanzamt Neukölln häufig versäumt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zukünftigen Umsatzsteuerausfällen entgegenzuwirken.

14.1 Einleitung

348 Als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes (UStG) müssen sich ausländische Onlinehändler in Deutschland zwingend steuerlich erfassen lassen, damit sie den ihnen obliegenden Pflichten zur Anmeldung und Entrichtung der entstehenden Steuern nach § 149 Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung (AO) i. V. m. § 18 UStG sachgerecht nachkommen können.

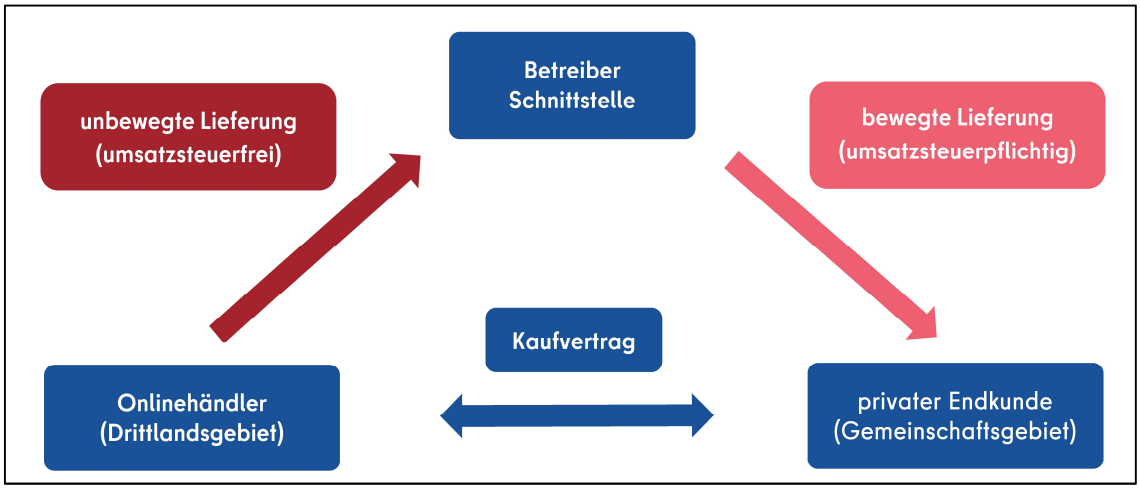
Den Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder lagen vermehrt Anhaltspunkte dafür vor, dass es beim Handel mit Waren über das Internet unter Nutzung von Schnittstellenbetreibern (z. B. elektronische Marktplätze, Plattformen, Portale) verstärkt zu Umsatzsteuerhinterziehungen kam, da ausländische Onlinehändler häufig steuerlich nicht erfasst waren.

Um weiteren Umsatzsteuerausfällen entgegenzuwirken, novellierte der Gesetzgeber mit Wirkung vom 1. März 2019 das Umsatzsteuergesetz. Die ausländischen Onlinehändler, die sich steuerlich erfassen ließen, erhielten auf Antrag eine drei Jahre gültige Bescheinigung. Mit dieser bestätigte das Finanzamt die steuerliche Erfassung. Außerdem führte der Gesetzgeber besondere Aufzeichnungspflichten und Haftungstatbestände für die Schnittstellenbetreiber ein. Neben allgemeinen Angaben, wie Name und Anschrift der am Onlinehandel teilnehmenden

ausländischen Unternehmen, hatte der Schnittstellenbetreiber auch dessen Steuernummer und die Gültigkeit der vom Finanzamt ausgestellten Bescheinigung aufzuzeichnen.

349 Mit Wirkung zum 1. Juli 2021 hat der Gesetzgeber erneut erhebliche Veränderungen in der Umsatzsteuerpflicht eingeführt. Er hat für den Onlinehandel eine zusätzliche Lieferkettenfiktion eingeführt. Durch diese wird jeweils eine steuerfreie Lieferung zwischen dem ausländischen Onlinehändler und dem Schnittstellenbetreiber bzw. eine steuerpflichtige Lieferung vom Schnittstellenbetreiber an den privaten Endkunden angenommen. Folglich haben ab diesem Zeitpunkt die Schnittstellenbetreiber als Steuerschuldner die Umsatzsteuern für diese Lieferungen bei dem für sie zuständigen Finanzamt anzumelden und abzuführen. Die ausländischen Onlinehändler sind aber weiter in der Pflicht, die Umsatzsteuern auf Lieferungen an andere Unternehmer anzumelden und abzuführen.

Ansicht 46: Lieferkettenfiktion ab 1. Juli 2021



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Zivil- und Steuerrechts

Zusätzlich hat der Gesetzgeber die Aufzeichnungspflichten angepasst. Insbesondere hat der Schnittstellenbetreiber die Gültigkeit der vom Bundeszentralamt für Steuern vergebenen Umsatzsteuer-Identifikationsnummer nach § 27a UStG zu prüfen und aufzuzeichnen.

350 Die ausländischen Onlinehändler haben als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes bis zum zehnten Tag nach Ablauf jedes Voranmeldungszeitraums eine Voranmeldung nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Datenfernübertragung zu übermitteln, in der sie die Steuer für den

Voranmeldungszeitraum selbst zu berechnen haben. Beträgt die Steuer für das vorangegangene Kalenderjahr nicht mehr als 1.000 €, kann das Finanzamt die Unternehmer von der Verpflichtung zur Abgabe der Voranmeldungen und Entrichtung der Vorauszahlungen befreien. Wie jeder Unternehmer, sind auch die ausländischen Onlinehändler verpflichtet, für das Kalenderjahr oder einen kürzeren Besteuerungszeitraum eine Umsatzsteuerjahreserklärung einzureichen. Diese Erklärungspflicht besteht auch, soweit die ausländischen Onlinehändler ausschließlich steuerfreie Lieferungen an die Schnittstellenbetreiber ausführen (vgl. Ansicht 46), mithin die anzumeldende Umsatzsteuer 0 € beträgt.

zu T 348 bis 350

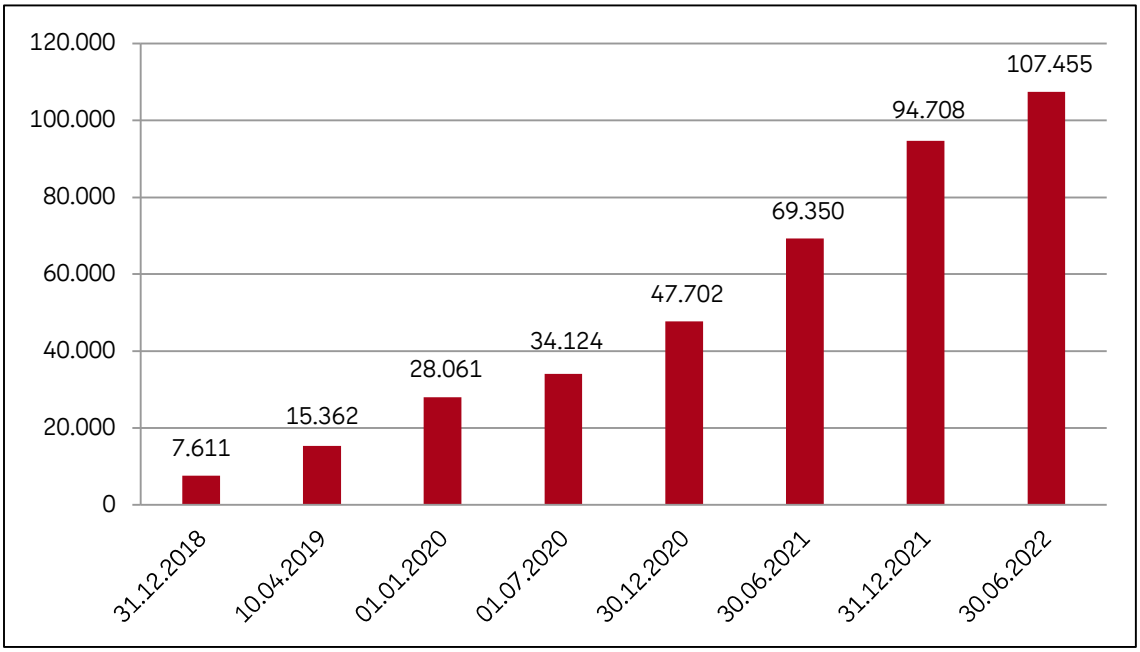
Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

14.2 Entwicklung der Fallzahlen und des Aufkommens der Umsatzsteuer

351 Bis Anfang Dezember 2023 war das **Finanzamt Neukölln** u. a. für die Umsatzbesteuerung von Unternehmen aus Ländern, die nicht in § 1 Abs. 1 der Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung genannt sind, zuständig. Hierzu zählen neben Unternehmen, deren Sitz oder Geschäftsleitung in den Ländern China, Indien, Brasilien, Australien und Ägypten liegt, auch Unternehmen aus mehr als 100 anderen Ländern der Welt. 94 % der Ende 2022 steuerlich erfassten Unternehmen hatten ihren Sitz oder ihre Geschäftsleitung in der Volksrepublik China. Im Dezember 2023 ist die Zuständigkeit an das neu gegründete **Finanzamt Berlin International** übergegangen.

Bereits im Jahr 2018 und somit vor Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelungen meldeten sich beim Finanzamt Neukölln vermehrt ausländische Onlinehändler steuerlich an. Waren Anfang des Jahres 2018 lediglich 682 ausländische Onlinehändler steuerlich erfasst, stieg deren Anzahl bis zum Jahresende bereits auf 7.611. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Rechnungshof seit Anfang 2019 halbjährlich über die Entwicklung der Fallzahlen informiert. Bis Mitte 2022 entwickelten sich diese wie folgt:

Ansicht 47: Entwicklung der Fallzahlen der steuerlich erfassten ausländischen Onlinehändler im Finanzamt Neukölln bis Mitte 2022



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der halbjährlichen Mitteilungen der Senatsverwaltung für Finanzen

352 Der enorme Anstieg der Fallzahlen ist auf die Masse von Anträgen auf steuerliche Erfassung der ausländischen Onlinehändler zurückzuführen. Verzeichnete das Finanzamt Neukölln im Jahr 2019 durchschnittlich noch 300 Anträge pro Woche, steigerte sich deren Anzahl im Zuge der zweiten gesetzlichen Änderung im 1. Halbjahr 2021 auf über 1.000 pro Woche. In der Folge kam es teilweise zu erheblichen Verzögerungen bei der Aufnahme der Steuerfälle. So informierte die Senatsverwaltung für Finanzen den Rechnungshof zum Stichtag 30. Juni 2021 von über 14.500 noch nicht abschließend bearbeiteten Anträgen. Ab dem Jahr 2022 reduzierte sich die Anzahl der wöchentlichen eingehenden Anträge zwar deutlich, blieb aber immer noch auf einem hohen Niveau.

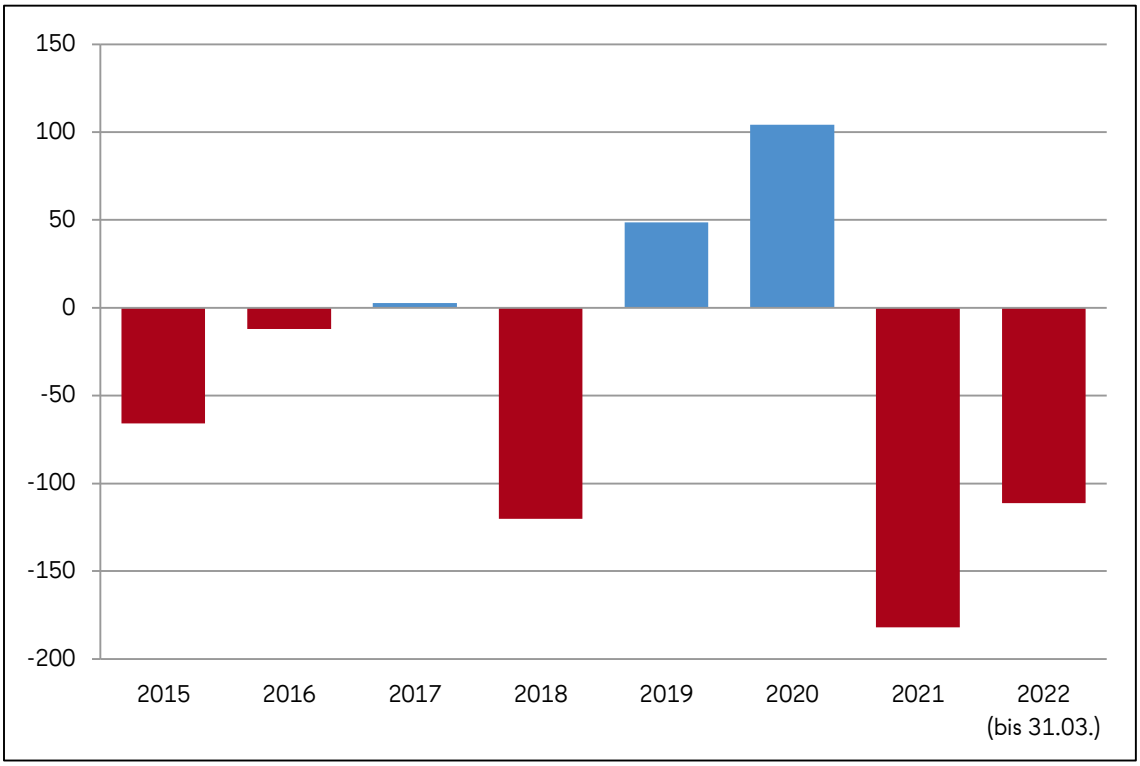
zu T 351 bis 352

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

353 Korrespondierend zu den Fallzahlen hatte sich das Aufkommen der Umsatzsteuer im Finanzamt Neukölln zunächst erhöht. Seit Juli 2021 hat das Aufkommen der Umsatzsteuer jedoch wieder stark abgenommen, da die ausländischen

Onlinehändler ab diesem Zeitpunkt infolge der gesetzlichen Neuregelung weit überwiegend steuerfreie Umsätze ausführen, mithin keine Umsatzsteuer auf diese Umsätze anzumelden bzw. abzuführen haben. Die ausländischen Onlinehändler haben weiterhin die Möglichkeit, die von ihnen gezahlten Umsatz- bzw. Einfuhrumsatzsteuern in Zusammenhang mit den steuerfreien Umsätzen abzuziehen. Dadurch ergibt sich insgesamt im Finanzamt ein Auszahlungsbetrag und ein negatives Steueraufkommen.

Ansicht 48: Jährliches Aufkommen der Umsatzsteuer im Finanzamt Neukölln bis März 2022 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der jährlichen Statistiken zum Steueraufkommen der Senatsverwaltung für Finanzen

zu T 353

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Zur Vermeidung von Missverständnissen ist hierzu aber zu erwähnen, dass der jeweilige Onlinehändler für seine Umsätze ab 1. Juli 2021 in den meisten Fällen zwar keine Umsatzsteuer mehr abzuführen hat, da diese (für ihn) steuerfrei beziehungsweise nicht steuerbar sind, nunmehr jedoch der Betreiber der elektronischen Schnittstelle durch die geltende Lieferkettenfiktion zur Abführung der

auf die betreffenden Umsätze entfallenen Umsatzsteuer verpflichtet ist. Bei Onlinehandelsumsätzen an in Deutschland ansässige Endkunden verbleibt es also im Ergebnis bei der Umsatzsteuerpflicht in Deutschland. Da für die meisten Betreiber von elektronischen Schnittstellen kein Berliner Finanzamt zuständig ist, wird ein Großteil der Umsatzsteuer, die auf über elektronische Schnittstellen erbrachte Onlinehandelsumsätze entfällt, nicht mehr in Berlin, sondern in anderen Bundesländern vereinnahmt.

Das seit dem 2. Halbjahr 2021 gesunkene Aufkommen aus der Umsatzbesteuerung ausländischer Onlinehändler ist jedoch nicht der Grund für ein negatives Gesamtsteueraufkommen des zuständigen Finanzamts. Das in manchen Jahren negative Aufkommen aus der Umsatzsteuer im Finanzamt Neukölln ist vielmehr geprägt durch andere Besteuerungsfälle mit steuerfreien Umsätzen mit Vorsteuerabzug (insbesondere steuerfreie Ausfuhrlieferungen und innergemeinschaftliche Lieferungen), die hohe Vorsteuerüberhänge aufweisen. Dies ergibt sich auch aus einer aktuellen Auswertung für die Jahre 2018 bis 2024 hinsichtlich der Steuerkonten des Finanzamts Berlin International, in dem seit seiner Errichtung sämtliche Onlinehändler in gesonderten Steuerbezirken geführt werden.

Nach der Auswertung der Besteuerungsfälle der jetzt für Onlinehändler vorbehaltenen Steuerbezirke (auch für die Jahre der Zuständigkeit des Finanzamts Neukölln) ist das Gesamtaufkommen von Onlinehändlern in dem regulären Besteuerungsverfahren und im IOSS-Verfahren in allen Jahren deutlich positiv, während die Aufkommenssumme der in den anderen Steuerbezirken geführten Fälle in den meisten Jahren negativ ist. Diese letztgenannten Steuerfälle sind der Grund, dass das Gesamtaufkommen des seinerzeit für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer zuständigen Finanzamts Neukölln in einigen Jahren negativ war.

14.3 Prüfungsgegenstand und -vorgehen

354 Der Rechnungshof hat den Arbeitsstand und die Arbeitsweise bei der Umsatzbesteuerung der ausländischen Onlinehändler, für die die zentrale Zuständigkeit beim Finanzamt Neukölln lag, geprüft. Hierzu hat er örtliche

Erhebungen im Finanzamt Neukölln von Juli 2022 bis Januar 2023 vorgenommen. Unter anderem hat er folgende Sachverhalte schwerpunktmäßig geprüft:

- Bearbeitung der Anträge auf steuerliche Erfassung durch das Finanzamt
- Wirkweise des im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren eingesetzten **Risikomanagementsystems** (RMS) für den Veranlagungszeitraum 2021
- Umgang des Finanzamts mit Steuerfällen, in denen die Onlinehändler steuerliche Pflichtverletzungen, wie z. B. Nichtabgabe von Steuererklärungen oder Voranmeldungen, die Nichtzahlung angemeldeter oder festgesetzter Steuern, begingen

Für die Prüfung hat das Technische Finanzamt Berlin dem Rechnungshof auf Anforderung zunächst Daten für etwa 100.000 Onlinehändler übermittelt. Die Auflistung enthielt allgemeine Angaben der ausländischen Onlinehändler, wie Name, Adresse und Steuernummer, sowie deren Angaben in den eingereichten und verarbeiteten Umsatzsteuervoranmeldungen des Veranlagungszeitraums 2021, wie z. B. die erklärten nicht steuerbaren, steuerfreien oder steuerpflichtigen Umsätze sowie die abziehbare Vor- bzw. Einfuhrumsatzsteuer.

Darüber hinaus erhielt der Rechnungshof im Rahmen einer weiteren Anforderung Daten zu Steuerfällen, in denen Anhaltspunkte für steuerliche Pflichtverletzungen vorlagen.

14.4 Steuerliche Erfassung der ausländischen Onlinehändler

355 Damit die ausländischen Onlinehändler steuerlich erfasst werden können, haben diese die Aufnahme ihrer Tätigkeit dem zuständigen Finanzamt anzuzeigen und für die Besteuerung erhebliche rechtliche und tatsächliche Verhältnisse mitzuteilen. Neben dem ausgefüllten und unterschriebenen „Fragebogen zur umsatzsteuerlichen Erfassung von im Ausland ansässigen Unternehmern“ haben sie weitere Anlagen und Unterlagen (z. B. den ausländischen Handelsregisterauszug) einzureichen. Nach § 138 AO haben die ausländischen Onlinehändler als Unternehmer im Sinnes des Umsatzsteuergesetzes die Möglichkeit, die Unterlagen elektronisch einzureichen.

Jegliches Verwaltungshandeln soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet sein. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben.

zu T 354 bis 355

Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

356 Der Rechnungshof hat das Verfahren der Neuaufnahme in 100 zufällig ausgewählten Steuerfällen geprüft, denen Anträge auf steuerliche Erfassung zwischen April 2018 und Dezember 2021 zugrunde lagen. Der Rechnungshof hat in 89 der 100 geprüften Neuaufnahmen teilweise mehrfache Bearbeitungsmängel festgestellt. Bereits in 83 geprüften Steuerfällen hatten die Onlinehändler die für eine Neuaufnahme notwendigen Unterlagen nicht vollständig eingereicht. Das Finanzamt Neukölln forderte diese häufig auch nicht an.

In etwa einem Viertel aller geprüften Neuaufnahmen nahm das Finanzamt keine weiteren Ermittlungen zum tatsächlichen Beginn der unternehmerischen Tätigkeit vor. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs handelten einzelne ausländische Onlinehändler bereits Jahre vor dem Zeitpunkt, den sie im Fragebogen zur steuerlichen Erfassung als Zeitpunkt des Beginns der unternehmerischen Tätigkeit angegeben hatten.

zu T 356

Die Prüfungsstellungen hat der Rechnungshof von Berlin bereits gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen vorgetragen. Es wird auf die unter T 368 wiedergegebenen Ausführungen verwiesen.

357 Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass das praktizierte Verfahren der Neuaufnahme für die Masse an Anträgen auf steuerliche Erfassung ungeeignet ist.

Fast alle ausländischen Onlinehändler reichten dem Finanzamt Neukölln den ausgefüllten und unterschriebenen Fragebogen zur steuerlichen Erfassung und ggf. bereits beigefügte Anlagen elektronisch per E-Mail ein. Sämtliche eingehenden

Anträge auf steuerliche Erfassung wurden von der Poststelle des Finanzamts Neukölln **ausgedruckt** und in Papierform der Neuaufnahmestelle zur Verfügung gestellt. Zur Verwaltung der vorliegenden Neuaufnahmeanträge nutzte die Neuaufnahmestelle zunächst eine Datenbank. Darin dokumentierte sie bis zur Vergabe der Steuernummer die inhaltliche Vorklärung. Sämtliche Informationen aus den Fragebögen zur steuerlichen Erfassung hatten die Dienstkräfte dabei **manuell** in der Datenbank zu erfassen. Nach inhaltlicher Prüfung in der Neuaufnahmestelle wurde dann ein Steuerkonto neu aufgenommen. Die Daten aus der Datenbank hatten die Dienstkräfte ebenfalls **manuell** in das Steuerkonto zu übertragen.

Aufgrund der hohen Anzahl an Anträgen auf steuerliche Erfassung und des hohen administrativen Aufwands durch den Ausdruck der Fragebögen und die manuellen Folgearbeiten nahm das Verfahren der Neuaufnahme eine lange Zeit in Anspruch und erforderte entsprechend hohen personellen Aufwand.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist es wirtschaftlicher und weniger fehleranfällig, in dem Massenverfahren die elektronisch vorliegenden Informationen zur Neuaufnahme der Steuerfälle zu nutzen bzw. diese in ein automatisiertes Neuaufnahmeverfahren zu integrieren.

zu T 357

Die Prüfungsstellungen hat der Rechnungshof von Berlin bereits gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen vorgetragen. Es wird auf die unter T 368 wiedergegebenen Ausführungen verwiesen.

14.5 Wirkweise des eingesetzten Risikomanagementsystems bei den ausländischen Onlinehändlern

358 Die Finanzbehörden ermitteln den Sachverhalt für die Festsetzung und Erhebung von Steuern von Amts wegen.[275] Aus personellen und zeitlichen Gründen kann nicht jeder relevante Sachverhalt von den Finanzbehörden umfassend aufgeklärt und

[275] § 88 AO

nicht jede Steuererklärung vollständig geprüft werden. Diesen Umständen Rechnung tragend, setzen die Steuerverwaltungen der Bundesländer bei der Bearbeitung von Steuererklärungen ein RMS ein.

Abhängig von der Ausgabe gezielter Risikohinweise sind entsprechende Ermittlungen und Prüfungen im Finanzamt vorzunehmen, um eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung der Steuer zu gewährleisten. Wird kein Risikohinweis ausgegeben, sollen dagegen weitere Ermittlungen regelmäßig unterbleiben. Hierdurch wird die einheitliche und maschinelle Auswahl der zu prüfenden Fälle bzw. Sachverhalte anhand objektiver Kriterien sichergestellt. Diese Kriterien werden nicht veröffentlicht und sind auch nicht weiterzugeben.

Für die Bearbeitung der eingereichten Umsatzsteuervoranmeldungen der ausländischen Onlinehändler findet das allgemeine RMS Anwendung, das für alle im Land Berlin steuerlich geführten Unternehmer verwendet wird. Die eingehenden Umsatzsteuervoranmeldungen oder Umsatzsteuerjahreserklärungen durchlaufen die etablierten Risikofilter.

zu T 358

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

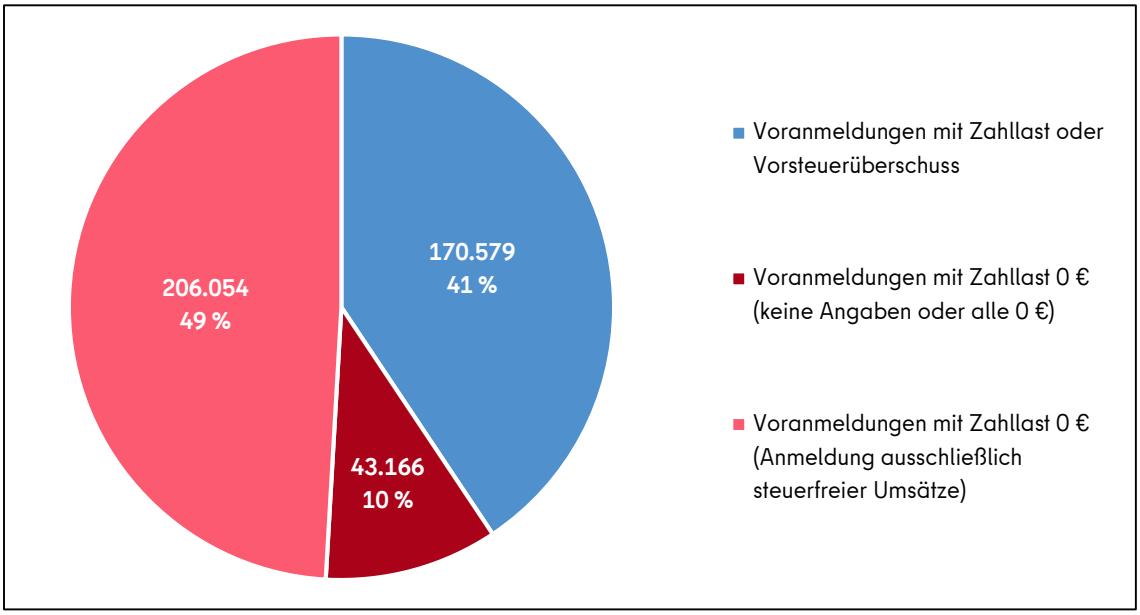
359 Der Rechnungshof hat 356 Steuerfälle, bei denen 2.655 Umsatzsteuervoranmeldungen verarbeitet wurden, zufällig ausgewählt und geprüft.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das für die Bearbeitung der Voranmeldungen eingesetzte RMS bestehende Risiken in Zusammenhang mit der Besteuerung der ausländischen Onlinehändler nicht ausreichend aufdeckt und das Finanzamt in risikobehafteten Steuerfällen nicht mittels Hinweis zur weiteren Prüfung auffordert. Teilweise gab das RMS Hinweise aus, deren Inhalte nicht für eine sachgerechte Prüfung geeignet waren.

So hatten in 34 der eingesehenen 356 Fälle (9,5 %) die ausländischen Onlinehändler in mehreren aufeinanderfolgenden Zeiträumen Voranmeldungen mit einer Zahllast von 0 € eingereicht. Ein Risiko erkannte das RMS in den eingereichten Nullmeldungen nicht.

In einer weitergehenden Analyse der vom Technischen Finanzamt Berlin übermittelten Daten stellte der Rechnungshof fest, dass in etwa 59 % der fast 420.000 eingereichten und verarbeiteten Umsatzsteuervoranmeldungen des Veranlagungszeitraumes 2021 die Onlinehändler eine Zahllast von 0 € erklärten.

Ansicht 49: Verhältnis der Umsatzsteuervoranmeldungen 2021 mit Zahllast 0 € und einer Zahllast bzw. einem Vorsteuerüberschuss



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Analyse der vom Technischen Finanzamt Berlin übermittelten Daten

Mangels geeigneter Risikohinweise war es dem Finanzamt Neukölln häufig nicht möglich, derartige Steuerfälle zu entdecken, sachgerecht zu prüfen und ggf. weitere Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere hatte das Finanzamt keine Möglichkeit zu prüfen, ob:

- die in den Voranmeldungen unterlassenen Angaben bzw. die Eintragungen mit Werten von 0 € tatsächlich zutreffend waren.
  Der Rechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, dass es Steuerfälle gab, bei denen die ausländischen Onlinehändler aktiven Handel betrieben und trotzdem keine Umsätze erklärten bzw. diese mit 0 € angaben. Die Angaben in den Voranmeldungen waren insoweit zweifelhaft.
- die ausländischen Onlinehändler weiterhin unternehmerisch tätig sind.
  In einer Vielzahl der Steuerfälle, in denen alle Angaben 0 € betrugen, konnte der Rechnungshof keine unternehmerische Tätigkeit mehr feststellen. Das Finanzamt nahm in diesen Steuerfällen auch aufgrund fehlender Risikohinweise häufig keine oder keine zeitnahe Prüfung der weiteren unternehmerischen Tätigkeit vor.

- ausländische Onlinehändler, die ausschließlich steuerfreie Umsätze erklärten, tatsächlich keine weiteren steuerpflichtigen Umsätze an andere Unternehmer ausführten.

zu T 359

Die Prüfungsstellungen hat der Rechnungshof von Berlin bereits gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen vorgetragen. Es wird auf die unter T 368 wiedergegebenen Ausführungen verwiesen.

360 Darüber hinaus stellte der Rechnungshof in den von ihm geprüften Steuerfällen fest, dass die Rechtsänderung zum 1. Juli 2021 dazu führte, dass die ausländischen Onlinehändler in ihren Voranmeldungen ab Juli 2021 überwiegend steuerfreie Umsätze erklärten. Der Anteil der steuerpflichtigen Umsätze nahm deutlich ab. Die ausländischen Onlinehändler hatten demzufolge in den Voranmeldungen im 2. Halbjahr 2021 geringere Umsatzsteuern anzumelden und abzuführen.

Nach Analyse der vom Technischen Finanzamt Berlin übermittelten Daten erklärten die ausländischen Onlinehändler im 2. Halbjahr 2021 fast **1,15 Mrd. €** mehr Umsätze als im 1. Halbjahr. Nachvollziehbare Gründe, warum sich das Umsatzvolumen zwischen dem 1. und dem 2. Halbjahr 2021 verdoppelte, konnte der Rechnungshof in den vom ihm geprüften Steuerfällen nicht erkennen.

Ansicht 50: Entwicklung der Umsätze im 1. und 2. Halbjahr 2021 (in €)

Art der Umsätze	Umsätze 1. Halbjahr	Umsätze 2. Halbjahr	Veränderung zwischen den Halbjahren
steuerpflichtig	1.139.784.837	87.779.788	-1.052.005.049
steuerfrei bzw. nicht steuerbar	21.818.451	2.225.349.888	2.203.531.437
Summe	**1.161.603.288**	**2.313.129.676**	**1.151.526.388**

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Analyse der vom Technischen Finanzamt Berlin übermittelten Daten

361 Die erhöhte Anmeldung steuerfreier Umsätze seitens der ausländischen Onlinehändler im 2. Halbjahr 2021 führte dazu, dass das RMS in bedeutsamen Steuerfällen einen Risikohinweis ausgab, nach dem das Finanzamt die Voraussetzungen für die Steuerfreiheit zu prüfen hat. Die ausgegebenen

Risikohinweise wurden vom Finanzamt häufig nur in Bezug auf die mögliche Steuerfreiheit infolge der gesetzlichen Neuregelung kommentiert.

Schnittstellenbetreiber als Schuldner der Umsatzsteuer aus den bewegten Lieferungen (vgl. Ansicht 46) haben bei dem für sie zuständigen Finanzamt ebenfalls eine Steuererklärung abzugeben und die Umsatzsteuern abzuführen. Die Zuständigkeit richtet sich dabei nach dem Sitz oder der Geschäftsleitung des Schnittstellenbetreibers. Beide können im Zuständigkeitsbereich eines anderen Finanzamts oder einer anderen Finanzbehörde in einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft liegen. Die Berliner Steuerverwaltung hat keine Möglichkeiten zu prüfen, ob korrespondierend die von den ausländischen Onlinehändlern als steuerfrei angemeldeten Umsätze bei einem anderen Finanzamt bzw. bei einer ausländischen Finanzbehörde als steuerpflichtige Umsätze durch die Schnittstellenbetreiber erklärt werden sowie die Umsatzsteuer angemeldet und abgeführt wird.

In Zusammenhang mit der Bearbeitung der Steuerfälle, in denen Risikohinweise ausgegeben wurden, stellte das Finanzamt Neukölln ebenfalls die deutliche Steigerung der erklärten Gesamtumsätze im 2. Halbjahr 2021 fest.

Erste durchgeführte Außenprüfungen bzw. Auswertungen von angeforderten Umsatzdaten der Schnittstellenbetreiber führten beim Finanzamt Neukölln zu der Erkenntnis, dass in einer Vielzahl der Steuerfälle die ausländischen Onlinehändler ihre steuerpflichtigen Umsätze nicht nur im 1. Halbjahr 2021, sondern auch für die Vorjahre deutlich zu niedrig erklärt hatten.

Eine zeitnahe Prüfung aller Steuerfälle, in denen ein Risikohinweis ausgegeben und in denen das Finanzamt eine deutliche Umsatzsteigerung festgestellt hatte, war nicht möglich. Dies lag zum einen daran, dass das Finanzamt Neukölln bis Mitte Juli 2022 nicht über die technischen und personellen Möglichkeiten verfügte, von den Schnittstellenbetreibern angeforderte und übermittelte Umsatzdaten der ausländischen Onlinehändler auszuwerten. Zum anderen waren auch die Prüfungskapazitäten der zuständigen Außenprüfungsstelle im Finanzamt für Körperschaften III bereits erschöpft. Das Finanzamt Neukölln nahm diese Steuerfälle in Listen auf. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof enthielten die vom Finanzamt geführten Listen Eintragungen zu etwa **3.500** Steuerfällen.

362 Zur weiteren Aufklärung der erheblichen Abweichungen zwischen den erklärten Umsätzen hatte die Finanzverwaltung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits Sammelauskunftsersuchen an die beiden bedeutendsten Schnittstellenbetreiber gerichtet. Mit diesen wurden die Umsatzdaten **aller mehr als 100.000** ausländischen Onlinehändler, auch für zurückliegende Kalenderjahre, angefordert. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen die Daten von den Schnittstellenbetreibern noch nicht vor. Ebenso war zu diesem Zeitpunkt noch nicht geklärt, von wem und mit welchen technischen Möglichkeiten eine vollständige Auswertung der Umsatzdaten erfolgen soll.

Aus Sicht des Rechnungshofs erkannte das eingesetzte RMS, wie von § 88 Abs. 5 AO gefordert, die Besonderheiten und Risiken bei der Besteuerung der ausländischen Onlinehändler nicht ausreichend. Dies führt dazu, dass nachträglich für fast alle der mehr als 100.000 Onlinehändler ggf. eine gesonderte, rückwirkende personelle Prüfung der Umsatzsteuerjahreserklärungen vorgenommen werden muss.

Bezogen auf die Differenz der erklärten Umsätze zwischen 1. und 2. Halbjahr 2021 von etwa **1,15 Mrd. €** (Ansicht 50) ist daher nicht auszuschließen, dass allein im Zeitraum des 1. Halbjahres 2021 rein rechnerisch Umsatzsteuern von bis zu **218 Mio. €** von den ausländischen Onlinehändlern zu niedrig angemeldet und abgeführt wurden. Der Rechnungshof stellt zwar fest, dass sowohl das Finanzamt Neukölln als auch die Senatsverwaltung für Finanzen bemüht waren, die erheblichen Differenzen aufzuklären. Er weist jedoch darauf hin, dass dies auch dem nunmehr zuständigen Finanzamt Berlin International mit den vorhandenen personellen als auch technischen Möglichkeiten nicht für alle mehr als 100.000 Steuerfälle möglich sein wird.

zu T 360 bis 362

Die Prüfungsstellungen wurden gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen bereits vorgetragen. Es wird auf die unter T 362 und 368 wiedergegebenen Ausführungen verwiesen, insbesondere darauf, dass die Aufklärung/Prüfung der von im Drittland ansässigen Onlinehändler über elektronische Schnittstellen im B2C-Bereich in Veranlagungszeiträumen vor dem 1. Juli 2021 erbrachten Umsätze mit dem genannten Sammelauskunftsersuchen angestrengt wurde. Die Auswertung der von den Schnittstellenbetreibern übermittelten Daten dauert derzeit noch an. Erst

nach dieser Auswertung kann beurteilt werden, inwieweit die vom Rechnungshof von Berlin geäußerte Annahme gerechtfertigt ist.

Der Sinn des Hinweises des Rechnungshofs von Berlin in T 362, dass dem nunmehr zuständigen Finanzamt Berlin International mit den vorhandenen personellen als auch technischen Möglichkeiten die Aufklärung nicht für alle der mehr als 100.000 Steuerfälle möglich sein wird, erschließt sich dem Senat von Berlin nicht. Die Anzahl der grundsätzlich zu bearbeitenden und potentiell aufzuklärenden Fälle muss als gegeben angesehen werden und gilt unabhängig davon, auf welche Weise die Bearbeitung der Steuerfälle organisiert wird (ob durch laufende Hinweisausgaben im USt-Anmeldungsverfahren oder durch die Prüfung/Kontrolle im Rahmen der Auswertung der von den Schnittstellenbetreibern übermittelten Daten). Vorliegend werden die im Rahmen der vom Rechnungshof von Berlin erwähnten Sammelauskunftsersuchen erlangten Daten der Schnittstellenbetreiber mithilfe von Datenauswertungsprogrammen überprüft, mit den Erklärungsdaten abgeglichen und bei Auffälligkeiten die im Einzelfall notwendigen Maßnahmen ergriffen.

363 In 65 % der geprüften Steuerfälle führt die geringe Umsatzsteuerzahllast dazu, dass die Onlinehändler ab dem Veranlagungszeitraum 2023 nicht mehr zur Abgabe von Voranmeldungen verpflichtet sind, da deren zu zahlende Umsatzsteuer im Kalenderjahr 2021 bzw. 2022 weniger als 1.000 € betrug. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dies auch für etwa 65 % aller ca. 100.000 Onlinehändler zutrifft. Bestehende Risiken verschieben sich zukünftig somit überwiegend in den Bereich der Umsatzsteuerjahresfestsetzung. Damit hier ebenfalls weitere personelle Nacharbeiten vermieden werden, sollte das dort eingesetzte RMS ebenfalls angepasst werden.

zu T 363

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zwar zutreffend. Es gelten jedoch die vorstehenden Stellungnahmen zu den T 360 bis 362. Die Anzahl der im Ergebnis zu bearbeitenden Fälle bleibt unverändert, auch wenn – wie vom Rechnungshof von Berlin gewünscht – die Anzahl der Hinweise im USt-Jahresverfahren erhöht wird.

14.6 Steuerfälle mit steuerlichen Pflichtverletzungen

364 Kommt ein ausländischer Onlinehändler gegenüber dem Finanzamt seinen umsatzsteuerlichen Pflichten nicht nach und versprechen andere vom Finanzamt zu veranlassende Maßnahmen keinen unmittelbaren Erfolg, ist dieses berechtigt, den Schnittstellenbetreiber in einem umsatzsteuerlichen Mitteilungsverfahren[276] darüber zu informieren. Nach Zugang dieser Mitteilung haftet der Schnittstellenbetreiber für die Steuer auf zukünftige Umsätze, soweit er dem oder der Steuerpflichtigen weiter Zugang zum Handel auf seiner Plattform gewährt.

Zu den umsatzsteuerlichen Pflichtverletzungen zählen u. a. die Abgabe unrichtiger Umsatzsteuer-Voranmeldungen/Jahreserklärungen, die Nichtabgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen/Jahreserklärungen, die Nichtzahlung oder nicht vollständige Zahlung fälliger Umsatzsteuerbeträge bzw. die Nichtbenennung eines inländischen Empfangsbevollmächtigten.

365 Ausweislich der vom Finanzamt Neukölln geführten Aufzeichnungen hatte dieses bis November 2022 bereits in **6.222** Steuerfällen Mitteilungsverfahren aus unterschiedlichsten Gründen durchgeführt. Die vom Technischen Finanzamt Berlin übermittelten Daten enthielten eine weitere Vielzahl von Steuerfällen, die ebenfalls auf steuerliche Pflichtverletzungen schließen lassen. So enthielt die Auflistung u. a.

- Steuerfälle, in denen Umsatzsteuervoranmeldungen 2021 nicht eingereicht wurden,
- Steuerfälle, in denen die Umsatzsteuerjahreserklärung 2019 bzw. 2020 trotz abgelaufener Abgabefrist nicht vorlagen, sowie
- über **19.600** Steuerfälle, in denen zum Zeitpunkt der Abfrage nicht bezahlte und vollstreckbare Steuerbeträge vorhanden waren.

zu T 364 bis 365

Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

[276] § 25e UStG

366 Der Rechnungshof hat insgesamt 322 Steuerfälle geprüft. In 17 dieser Steuerfälle hat er das vom Finanzamt Neukölln durchgeführte Mitteilungsverfahren an sich geprüft. In den übrigen 305 Fällen hat er geprüft, ob das Finanzamt Neukölln bei einer steuerlichen Pflichtverletzung ein Mitteilungsverfahren weisungsgemäß durchgeführt hat. In 213 der 305 Steuerfälle (70 %) stellte der Rechnungshof die folgenden steuerlichen Pflichtverletzungen der ausländischen Onlinehändler fest:

- Den Beginn der unternehmerischen Tätigkeit meldeten sie im Rahmen der Registrierung teilweise mehrere Monate nach tatsächlicher Aufnahme des Handels, vereinzelt sogar Jahre, rückwirkend an. Voranmeldungen und/oder Jahreserklärungen reichten diese ausländischen Onlinehändler nicht oder verspätet ein, sodass entstandene Steuern weder fristgerecht angemeldet noch entrichtet wurden.
- Trotz Aufforderung und Erinnerung unterließen sie es, Voranmeldungen und/oder Jahreserklärungen einzureichen.
- Teilweise gaben sie unrichtige oder unvollständige Voranmeldungen und/oder Jahreserklärungen ab.
- Ausländische Onlinehändler haben die selbst von ihnen angemeldeten oder vom Finanzamt Neukölln festgesetzten Steuern nicht oder nur teilweise entrichtet.

In 152 der 213 Steuerfälle hat das Finanzamt Neukölln, trotz vorliegender steuerlicher Pflichtverletzungen, kein Mitteilungsverfahren durchgeführt oder ein solches nicht zeitnah in Zusammenhang mit der ersten steuerlichen Pflichtverletzung eingeleitet. Folglich konnten die betreffenden Onlinehändler weiter Handel betreiben. Zugleich konnten die Schnittstellenbetreiber für nicht angemeldete und gezahlte Umsatzsteuern nicht in Haftung genommen werden.

367 Der Rechnungshof geht zwar davon aus, dass das Mitteilungsverfahren durch die Verlagerung der Besteuerung zum Schnittstellenbetreiber ab dem 1. Juli 2021 in Bezug auf mögliche Steuerausfälle an Bedeutung verloren hat. Gleichwohl hält er es weiterhin für ein geeignetes Mittel, die ausländischen Onlinehändler zu ihren steuerlichen Pflichten anzuhalten und auf Pflichtverletzungen zeitnah zu reagieren.

zu T 366 bis 367

Die Prüfungsstellungen wurden gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen bereits vorgetragen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat hierzu bereits Stellung genommen. Es wird auf die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin in T 367 sowie auf den Inhalt der T 368 (dort insbesondere letzter Absatz) verwiesen.

14.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

368 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Anstieg der Anzahl der Steuerfälle mit ausschlaggebend für die Entscheidung gewesen sei, das Finanzamt Berlin International zu errichten. Dieses Vorhaben sei zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof bereits in Umsetzung gewesen. Zusammen mit dem vormals zuständigen Finanzamt Neukölln habe sie dafür die einzelnen Geschäftsprozesse im Bereich der Besteuerung der ausländischen Onlinehändler erhoben, bedarfsgerecht fortgeschrieben, optimiert und auf bekannte Schwerpunkte konzentriert.

Das aufwendige und fehleranfällige Neuaufnahmeverfahren solle durch ein maschinelles Vorgehen abgelöst werden. Das Technische Finanzamt Berlin teste bereits die maschinelle Übernahme der eingegebenen Daten aus einer Datenbank in die Steuerkonten. Für die vollständige Automatisierung des Prozesses sei eine Implementierung des „Fragebogen zur umsatzsteuerlichen Registrierung von Onlinehändlern mit Sitz im Ausland“ in dem von der Steuerverwaltung bereitgestellten Steuerprogramm ELSTER (www.elster.de) nötig. Eine Bereitstellung sei ausweislich der Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen in ELSTER vorgesehen, aktuell jedoch noch nicht terminiert.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme angegeben, dass sie bei den zuständigen Bund-Länder-Gremien bereits einige Verbesserungen des Hinweissystems angeregt habe. Teilweise wurden diese vom zuständigen Bund-Länder-Gremium entweder abgelehnt oder würden noch von diesem geprüft. Darüber hinaus erachte sie den Einsatz von neuen, über bereits existierende Hinweise hinausgehenden Risikohinweisen für nicht notwendig. Zudem seien die von der Finanzverwaltung eingesetzten Hinweissysteme bundeseinheitlich. Die

Senatsverwaltung für Finanzen hält weitere Änderungen in Anbetracht des gesunkenen Steuerausfallrisikos im Zuge der gesetzlichen Neuregelung zum 1. Juli 2021 weder für angezeigt noch wären diese aus ihrer Sicht bei den zuständigen Bund-Länder-Gremien durchsetzbar. Bestehen in einem Land oder in einem Finanzamt gesonderte Risikobereiche, habe dieses durch eigene Maßnahmen (z. B. Datenauswertungen) zu ermitteln. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Kontrollmöglichkeit, ob die von den im Ausland ansässigen Onlinehändlern als steuerfrei angemeldeten Umsätze vom Schnittstellenbetreiber versteuert werden, lehnt die Senatsverwaltung für Finanzen ab.

Die Senatsverwaltung für Finanzen habe die vom Rechnungshof festgestellten Mängel beim Umgang mit dem Mitteilungsverfahren zum Anlass genommen, in Zusammenhang mit der Errichtung des Finanzamts Berlin International allen Bediensteten die Vorgaben für die Durchführung des Mitteilungsverfahrens mittels Schulungen und Besprechungen strukturiert bekannt zu machen und diesen außerdem einen einheitlichen Laufzettel zur Verfügung zu stellen.

zu T 368

Die Wiedergabe der Ausführungen von der Senatsverwaltung für Finanzen von Berlin ist zutreffend.

369 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass die Senatsverwaltung für Finanzen bereits bei der Errichtung des Finanzamts Berlin International auch die vom Rechnungshof festgestellten Mängel berücksichtigt, die Geschäftsprozesse im Bereich der Besteuerung der ausländischen Onlinehändler optimiert und die Bediensteten nochmals auf die Notwendigkeit des Mitteilungsverfahren hingewiesen hat.

Der Rechnungshof sieht es kritisch, dass die Senatsverwaltung für Finanzen das Besteuerungsverfahren größtenteils ohne entsprechende Risikofilter oder Kontrollmechanismen durchführen will. Nachträgliche Datenanforderungen und deren Auswertung binden erhebliche personelle Kapazitäten und erhöhen das Steuerausfallrisiko.

zu T 369

Der Rechnungshof von Berlin bleibt weiterhin bei seiner Kritik, dass die Senatsverwaltung für Finanzen das Besteuerungsverfahren größtenteils ohne entsprechende Risikofilter oder Kontrollmechanismen durchführen will und weist weiterhin darauf hin, dass nachträgliche Datenanforderungen und deren Auswertung erhebliche personelle Kapazitäten binden und das Steuerausfallrisiko erhöhen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen bleibt bei ihrem Standpunkt. Eine Initiative zur Einführung neuer im KONSENS_Verbund umzusetzender Risikofilter und Kontrollmechanismen im Bereich der Umsatzbesteuerung von in diesem Umfang nur in Berlin geführten im Drittland ansässigen Onlinehändlern ist nicht erfolgversprechend. Seit der Änderung der für den Onlinehandel im B2C-Bereich maßgeblichen Vorschriften zum 1. Juli 2021 hat die Umsatzbesteuerung von im Drittland ansässigen Onlinehändlern durch das Finanzamt Berlin International im Vergleich zu den Besteuerungszeiträumen vor dem 1. Juli 2021 im erheblichen Umfang an Bedeutung verloren, da für das Gros der von den betreffenden Onlinehändlern über elektronische Schnittstellen erzielten Umsätze nunmehr der Betreiber der Schnittstelle die Umsatzsteuer schuldet und die Umsatzsteuer von den für die Betreiber zuständigen Finanzämtern (meist in anderen Ländern) festgesetzt wird (Einführung der sogenannten Lieferkettenfiktion). Da neue Risikofilter und Kontrollmechanismen nur für zukünftige Besteuerungszeiträume gelten würden, hält es die Senatsverwaltung für Finanzen vielmehr für erforderlich, zunächst die von den Onlinehändlern in den Zeiträumen vor der oben genannten Gesetzesänderung erzielten Umsätze zu überprüfen. Dies geschieht derzeit - wie bereits vorstehend erwähnt - durch die Auswertung der in Folge der Sammelauskunftsersuchen von den Schnittstellbetreibern übermittelten Daten.

Hinzu kommt, dass auf EU-Ebene im Rahmen der Initiative „VAT in the Digital Age (ViDA)“ kürzlich Regelungen mit Wirkung zum 1. Januar 2027 für eine Ausweitung der sogenannten Lieferkettenfiktion auf bestimmte Lieferungen von Gegenständen innerhalb der Gemeinschaft durch einen nicht in der Gemeinschaft ansässigen Steuerpflichtigen verabschiedet wurden. Die Lieferkettenfiktion gilt dann auch für Lieferungen durch Drittlandunternehmen, wenn die Empfängerinnen oder der Empfänger eine Unternehmerin oder ein Unternehmer beziehungsweise eine

juristische Person ist, welche die Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 1 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie erfüllt. Betreiber elektronischer Schnittstellen werden ab 1. Januar 2027 somit für einen weiteren Teil der von im Drittland ansässigen Onlinehändler erbrachten Umsätze die Steuerpflicht übernehmen, so dass bei weiteren Fallgestaltungen die umsatzsteuerpflichtigen Umsätze nicht mehr im Finanzamt Berlin International zu erklären sein werden.

Die Einführung neuer bundesweit geltender Risikofilter und Kontrollmechanismen wird vor diesem Hintergrund für nicht realisierbar gehalten, zumal für die Umsatzbesteuerung von im Drittland ansässigen Unternehmen auch nur einige wenige Finanzämter (die außerhalb Berlins die im Finanzamt Berlin International umsatzsteuerlich geführte Anzahl von Steuerpflichtigen nicht annähernd erreichen) zentral zuständig sind. So findet die Besteuerung von im asiatischen Raum ansässigen Onlinehändlern ausschließlich im Finanzamt Berlin International statt. Daher werden die zuständigen Bund-Länder-Gremien neue bundesweit geltende Hinweise nicht befürworten.

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird jedoch laufend prüfen, ob und inwieweit zukünftig eigene Datenauswertungen angestrengt werden, um prüfungswürdige Fälle im Bereich der im Drittland ansässigen Onlinehändler zu identifizieren und überprüfen zu lassen.

14.8 Zusammenfassung und Erwartung

370 Der Rechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die bisherige Bearbeitung von Anträgen auf steuerliche Erfassung von ausländischen Onlinehändlern im Finanzamt Neukölln aufwendig war und zu viel Personal und Zeit in Anspruch nahm.

Der Rechnungshof beanstandet, dass das bisher eingesetzte RMS die Risiken bei der Besteuerung der ausländischen Onlinehändler im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren nicht ausreichend erkennt. Aufgrund der unterbliebenen Prüfung im Jahr 2021 kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Finanzamt Neukölln rein rechnerisch bis zu 218 Mio. € Umsatzsteuern im 1. Halbjahr 2021 zu wenig festgesetzt und erhoben wurden.

Der Rechnungshof beanstandet, dass das Finanzamt Neukölln nicht in allen Steuerfällen mit steuerlicher Pflichtverletzung ein Mitteilungsverfahren durchgeführt hat.

371 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen den begonnenen Prozess eines automatisierten Aufnahmeverfahrens unter maschineller Übernahme der Angaben aus den Fragebögen zur steuerlichen Erfassung forciert und den Einsatz entsprechender Programme im Finanzamt Berlin International schnellstmöglich realisiert. Mit diesem sollte es dem Finanzamt Berlin International zukünftig möglich sein, die eingehenden Anträge mit weniger Personal- und Zeitaufwand auf Vollständigkeit zu prüfen bzw. vorliegende Daten zur Aufnahme der Steuerfälle zu nutzen.**

Der Rechnungshof erwartet, dass sich die Senatsverwaltung für Finanzen weiterhin für eine Anpassung des RMS einsetzt bzw. weitere Kontrollmechanismen schafft. Die zu erkennenden Risiken werden sich in einem Großteil der Steuerfälle zukünftig auf die Umsatzsteuerjahresfestsetzungen verlagern. Dies wird auch von dem nunmehr zuständigen Finanzamt Berlin International zu beachten sein.

Auch nach Änderung der Rechtslage hält der Rechnungshof das Mitteilungsverfahren für ein geeignetes Mittel, die ausländischen Onlinehändler zu ihren steuerlichen Pflichten anzuhalten und auf Pflichtverletzungen zeitnah zu reagieren. Das nunmehr zuständige Finanzamt Berlin International sollte dieses in allen notwendigen Steuerfällen ebenfalls einsetzen.

zu T 370 bis 371

Die Forderungen des Rechnungshofs von Berlin betreffend das Neuaufnahmeverfahren im Bereich der im Drittland ansässigen Onlinehändler sind nachvollziehbar.

Die Senatsverwaltung für Finanzen arbeitet mit dem Technischen Finanzamt Berlin weiterhin an der Umsetzung einer automationsgestützten Übernahme von Daten aus der ZENA-ZEUS-Datenbank zur steuerlichen Neuaufnahme im Finanzamt Berlin International. Zudem wirkt die Senatsverwaltung für Finanzen im KONSENS-Verbund auf eine Priorisierung der Umsetzung des Fragebogens für Onlinehändler mit Sitz im

Ausland zur Übermittlung via ELSTER hin.

Bezüglich der Forderung des Rechnungshofs von Berlin hinsichtlich der Anpassung des Risikomanagementsystems verweist der Senat von Berlin auf die zur T 369 wiedergegebenen Ausführungen.

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zum Mitteilungsverfahren als ein geeignetes Mittel, die ausländischen Onlinehändler zur Erfüllung ihrer steuerlichen Pflichten anzuhalten und auf Pflichtverletzungen zeitnah zu reagieren, sind zwar grundsätzlich zutreffend. Es ist aber auch diesbezüglich auf die seit 1. Juli 2021 im Vergleich zu früheren Besteuerungszeiträumen signifikant geringer ausfallende Bedeutung der Besteuerung von im Drittland ansässigen Onlinehändlern im B2C-Bereich zu verweisen. Gleichwohl hat die Senatsverwaltung für Finanzen noch während der Prüfung des Rechnungshofs von Berlin, die Finanzämter wiederholt unter Bezugnahme auf ihre bereits bestehenden Anweisungen sowie auf den bundeseinheitlichen Leitfaden bezüglich der für das oben genannte Mitteilungsverfahren geltenden Regelung (§ 25e UStG) sensibilisiert.

15 Vollzugsdefizite beim Zweckentfremdungsverbot bei Ferienwohnungen

Die Bevölkerung Berlins wächst stetig, es fehlen mindestens 100.000 Wohnungen. Die Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnung entzieht dem angespannten Wohnungsmarkt dringend benötigte Wohnungen. Die Zahl der Ferienwohnungen und Homesharing-Angebote in Berlin wird auf mehr als 38.000 geschätzt. Das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum soll diesem Missstand entgegenwirken und vorhandenen Wohnraum sichern. Die Bezirksämter haben das Zweckentfremdungsverbot bei Ferienwohnungen berlinweit jedoch nur unzureichend durchgesetzt. Bei zwei vertieft geprüften Bezirksämtern hat der Rechnungshof in diesem Bereich – zum Teil schwerwiegende – systemische Mängel festgestellt. Dadurch wurden erhöhte Risiken begründet, dass vorhandene Wohnungen unter Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot als Ferienwohnung genutzt werden und für das Wohnen in Berlin nicht zur Verfügung stehen. Es ist dringend erforderlich, dass die Bezirksämter ihr Verwaltungshandeln zur Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots optimieren und dadurch vorhandenen Wohnraum für das Wohnen in Berlin sichern.

15.1 Einleitung

372 Die **Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum** ist eine zentrale Aufgabe der Wohnungspolitik in Berlin. Sie leitet sich als staatlicher Handlungsauftrag aus Art. 28 Abs. 1 VvB ab. Danach hat jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum, dessen Schaffung und Erhaltung durch das Land Berlin insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen gefördert wird.

Die Bevölkerung Berlins ist in den letzten 10 Jahren stark gewachsen.[277] Damit ist eine erhöhte Nachfrage an Wohnraum verbunden. In den Jahren 2017 bis 2021 wurden in der Stadt von 30.000 geplanten Wohnungen aber nur knapp 20.000 Wohnungen fertiggestellt. Das Neubauziel wurde somit um ein Drittel

277 vgl. Investitionsbank Berlin, IBB Wohnungsmarktbericht 2023, S. 14 f.

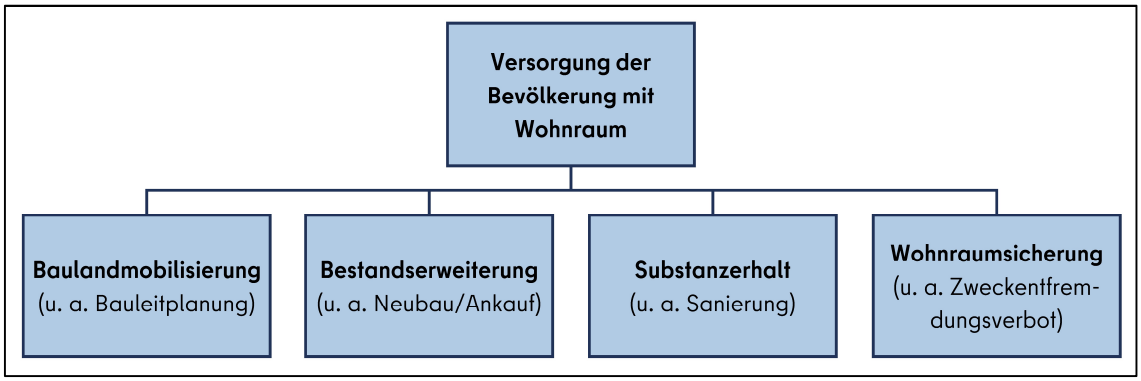
verfehlt.[278] Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen geht aktuell von etwa 100.000 fehlenden Wohnungen aus.[279]

zu T 372

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

373 Da die Bevölkerung Berlins nicht überall in der Stadt ausreichend mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen versorgt werden kann, unterstützt der Staat die Bereitstellung von Wohnraum durch verschiedene Instrumente. Neben der Mobilisierung von Wohnbauland im Rahmen der Stadtplanung sowie der Erweiterung und Sanierung der Wohnungsbestände der landeseigenen Wohnungsunternehmen ist die Sicherung des bestehenden Wohnraums eine wichtige Säule des staatlichen Handelns zur Wohnraumbereitstellung:

Ansicht 51: Staatliche Handlungsfelder zur Wohnraumbereitstellung in Berlin



Quelle: Darstellung Rechnungshof

zu T 373

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

278 vgl. Wohnraumversorgung Berlin, Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2021, S. 51

279 vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, abrufbar unter https://www.berlin.de/zuhause/berlin-braucht-wohnungen/ (Stand: 21. Juni 2024)

15.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

374 Wenn bestehende oder neu geschaffene Wohnungen wegen Ferienwohnungsvermietung, Leerstand oder Abriss wieder verloren gehen, können die staatlichen Instrumente der Baulandmobilisierung, der Bestandserweiterung und des Bestandserhalts sowie die hierfür eingesetzten Finanzmittel ihre beabsichtigte Wirkung nicht voll entfalten.

Durch die Vermietung von Wohnraum als **Ferienwohnung**, insbesondere über Online-Plattformen, stehen dringend benötigte Wohnungen dem Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung.[280] Viele Berlinerinnen und Berliner haben die große Nachfrage nach **Ferienwohnungen als Einnahmequelle** für sich entdeckt.[281] Der Deutsche Ferienhausverband schätzt die Zahl der Ferienwohnungen und sogenannten Homesharing-Angebote in Berlin insgesamt auf etwa 38.500 bei einem Gesamtbestand von knapp 2 Mio. Wohnungen (Stand: 2018).[282]

zu T 374

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind grundsätzlich zutreffend.

Der Senat von Berlin nimmt die Schätzung des Deutschen Ferienhausverbandes zur Kenntnis.

375 Seit dem Jahr 2014 darf Wohnraum in Berlin nur noch nach Anzeige bzw. mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden. Mit dem **Zweckentfremdungsverbot** soll Wohnraum, der anderweitig genutzt werden soll oder genutzt wird, der Wohnnutzung zugeführt werden. So bleibt er dem Wohnungsmarkt erhalten. Das Zweckentfremdungsverbot ist damit ein wichtiges Instrument, um den vorhandenen Wohnungsbestand zu sichern.

---

280 vgl. Vorlage des Senats vom 11. Mai 2021 über Drittes Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes (Drs 18/3728), S. 1

281 vgl. Berliner Morgenpost vom 23. Januar 2024 - „Zehn Jahre Kampf gegen Leerstand“

282 vgl. Deutscher Ferienhausverband, Stellungnahme vom 15. Juni 2021 zum Dritten Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes, S. 6

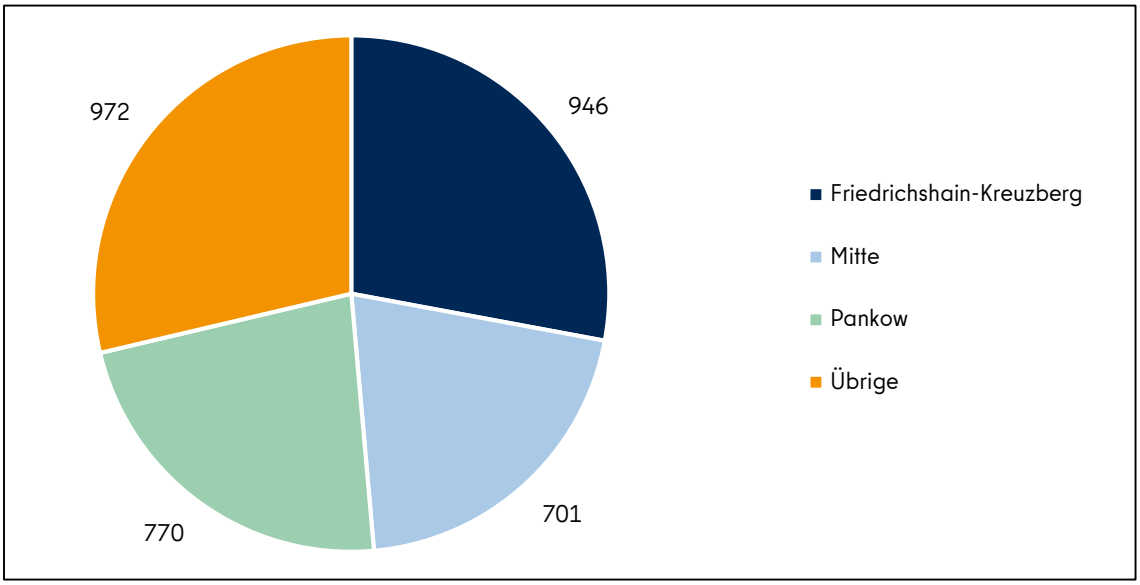
Zur Durchsetzung dieses Zweckentfremdungsverbots haben die zwölf Bezirksämter seit 2014 bis zum Sommer 2022 in 38.545 Fällen Verfahren zur Ermittlung und Beseitigung unzulässiger Zweckentfremdung von Wohnraum eingeleitet. In diesem Zeitraum wurden insgesamt 20.468 Wohnungen (darunter 6.485 Ferienwohnungen) dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt.[283]

zu T 375

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

376 Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, die Durchsetzung des **Zweckentfremdungsverbots** bei **Ferienwohnungen** zu prüfen. Dazu hat er bezogen auf die Jahre 2018 bis 2022 zunächst bei den Bezirksämtern Auskünfte zum Verwaltungshandeln bei der Durchsetzung des Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum mit dem Schwerpunkt Ferienwohnungen eingeholt. Nach den erteilten Auskünften konzentrierte sich die Ferienwohnungsvermietung in diesem Zeitraum im Wesentlichen auf den Innenstadtbereich:

Ansicht 52: Anträge auf Genehmigung der Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnung im Zeitraum 2018 bis 2022



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksämter

283 Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 11. August 2022 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/12709), hier zu den Fragen 1 bis 3

Die Ansicht verdeutlicht, dass fast drei Viertel der 3.389 berlinweit im Zeitraum 2018 bis 2022 eingegangenen Anträge auf Genehmigung einer Ferienwohnungsnutzung auf drei Innenstadtbezirke entfallen. Der Rechnungshof hat daher die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte für eine vertiefte Prüfung ausgewählt. Der Rechnungshof hat für den Zeitraum von 2018 bis Ende 2022 untersucht, ob diese Bezirksämter das gesetzliche Zweckentfremdungsverbot bei Ferienwohnungen ordnungsgemäß sowie effektiv und effizient durchgesetzt haben.

zu T 376

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

377 Die Prüfung hatte das Ziel, etwaige Defizite und Optimierungspotenziale beim Umgang mit unzulässigen Nutzungen von Wohnungen als Ferienwohnung aufzuzeigen. Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, dass unzulässig zweckentfremdeter Wohnraum zur Entlastung des Wohnungsmarkts wieder Wohnzwecken zugeführt wird.

zu T 377

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

15.3 Gesetzliches Zweckentfremdungsverbot

378 Soweit die **Versorgung der Bevölkerung** mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders **gefährdet** ist, darf Wohnraum im Land Berlin oder in einzelnen Bezirken nur mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts

zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden (§ 1 Abs. 1 Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG).[284] Diese Gefährdung der Versorgung hat der Senat am 4. März 2014 mit der Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (§ 1 Abs. 1 Zweckentfremdungsverbot-Verordnung – ZwVbVO)[285] festgestellt. Nach Prüfung einer Wohnungsmangellage ist er zu dem Ergebnis gekommen, dass die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen im gesamten Stadtgebiet Berlins als besonders gefährdet anzusehen ist. Damit wurde das Zweckentfremdungsverbot für das gesamte Stadtgebiet Berlins für anwendbar erklärt. Die ZwVbVO trat am 1. Mai 2014 in Kraft.[286] Demgemäß darf Wohnraum im Land Berlin nur mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts zu anderen als Wohnzwecken verwendet werden. Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung hat zudem Ausführungsvorschriften über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (AV-ZwVbG) erlassen.[287] Diese sollen einen einheitlichen Vollzug des ZwVbG und der ZwVbVO durch die zuständigen Bezirksämter ermöglichen.[288]

Eine **Zweckentfremdung** liegt vor, wenn Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken genutzt wird, so auch, wenn Wohnraum zum Zwecke der wiederholten nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als **Ferienwohnung** verwendet wird (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG). Keine Zweckentfremdung liegt demgegenüber vor, wenn die Berliner Hauptwohnung, in der der tatsächliche Lebensmittelpunkt begründet wird, zu anderen als Wohnzwecken mitbenutzt wird, insgesamt aber die Wohnnutzung überwiegt (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ZwVbG). Das Gesetz sieht damit die Vermietung von Wohnraum zu Ferienwohnungszwecken grundsätzlich als erlaubnispflichtige zweckfremde Nutzung von Wohnraum an.

---

284 Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) vom 29. November 2013 (GVBl. S. 626), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2021 (GVBl. S. 1131)

285 Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Verordnung – ZwVbVO) vom 4. März 2014 (GVBl. S. 73), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. August 2022 (GVBl. S. 534)

286 § 6 ZwVbVO

287 Ausführungsvorschriften über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (AV-ZwVbG) vom 23. Juni 2014 (ABl. S. 1290), zuletzt geändert durch Zweite Änderung der Ausführungsvorschriften über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (2. Änderung AV-ZwVbG) vom 25. Februar 2019 (ABl. S. 1739)

288 Nr. 1 AV-ZwVbG

Angesichts der Dimensionen von Ferienwohnungsnutzungen in Berlin (T 374) ist es wichtig, das Zweckentfremdungsverbot auch in diesem Bereich konsequent zu vollziehen und die Nutzung des vorhandenen Wohnungsbestands zu Wohnzwecken sicherzustellen. Die hierfür im ZwVbG vorgesehenen Instrumente sind durch die zuständigen Bezirksämter[289] effektiv und effizient anzuwenden, um Wohnraum zu sichern und zurückzugewinnen sowie Verstöße gegen das Zweckentfremdungsverbot zu ahnden.

Als **Kernaufgaben** bei der Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots bei Ferienwohnungen haben die Bezirksämter insbesondere

- den zweckentfremdeten Wohnraum möglichst vollständig zu ermitteln,
- den unzulässig zweckentfremdeten Wohnraum wieder der Wohnnutzung zuzuführen bzw. die Zweckentfremdung auf das gesetzlich zulässige Maß zu begrenzen,
- zu kontrollieren, dass das Zweckentfremdungsverbot eingehalten wird, und
- die unzulässige Zweckentfremdung zu generalpräventiven Zwecken konsequent als Ordnungswidrigkeit zu verfolgen.

Der Rechnungshof hat im **Schwerpunkt** geprüft, ob die für die vertiefte Prüfung ausgewählten Bezirksämter diese Kernaufgaben bei der Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots bezogen auf Ferienwohnungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt haben.

zu T 378

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

[289] Zur Zuständigkeit der Bezirksämter vgl. §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG) i. V. m. § 2 Abs. 4 Satz 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln) i. V. m. Nr. 15 Abs. 6 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord) zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln

15.4 Hinweise auf unzulässige Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen

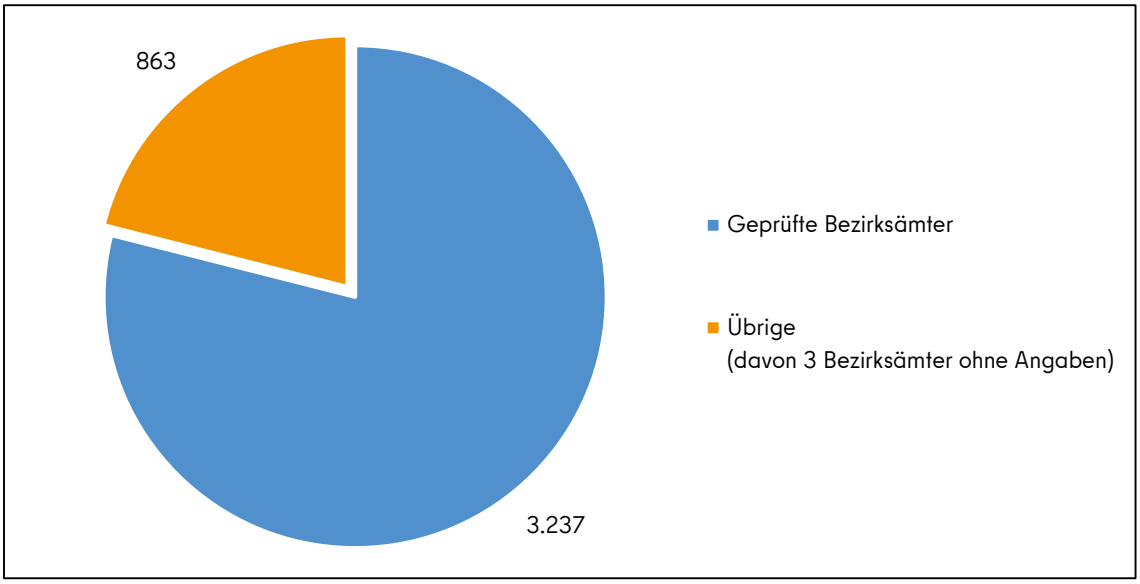
379 Zu den Aufgaben des Bezirksamts gehört die **Überwachung des Zweckentfremdungsverbots** einschließlich notwendiger Ermittlungen, insbesondere die Verfolgung von Anzeigen aus der Bevölkerung (Nr. 3 AV-ZwVbG). Die Hinweise aus der Bevölkerung können Anhaltspunkte für die zweckfremde Nutzung von Wohnraum enthalten. Das Bezirksamt hat die Hinweise zu bearbeiten, um Verstöße gegen das Zweckentfremdungsverbot festzustellen. Es entspricht einem auf Effizienz bedachten Verwaltungshandeln, wenn das Bezirksamt sich bei der Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots auf Fälle konzentriert, die ihm durch Hinweise aus der Bevölkerung bereits bekannt sind.

zu T 379

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

380 In den Jahren 2018 bis 2022 sind in den zwei vertieft geprüften Bezirksämtern angabegemäß 3.237 von 4.100 berlinweiten **Hinweisen** auf eine zweckfremde Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung eingegangen:

Ansicht 53: Eingegangene Bürgerhinweise zur Ferienwohnungsnutzung im Zeitraum 2018 bis 2022



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksämter

Die Ansicht verdeutlicht, dass auf die zwei geprüften Bezirke knapp 80 % aller berlinweit eingegangenen Hinweise entfallen.

zu T 380

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

381 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass das **Bezirksamt Mitte** bei Hinweisen auf unzulässige Ferienwohnungsnutzung in knapp der Hälfte der vom Rechnungshof hierzu vertieft geprüften 25 Fälle nicht konsequent ermittelt hat, ob eine unzulässige Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnung vorliegt. In diesen Fällen hat das Bezirksamt entweder begonnene Ermittlungen nicht konsequent weiterverfolgt oder mögliche Ermittlungsmethoden nicht ausgeschöpft. Dadurch bleibt in diesen Fällen offen, ob der Wohnraum tatsächlich unzulässig zu anderen als Wohnzwecken genutzt wurde. In fast der Hälfte der geprüften Fälle steigt dadurch das Risiko, dass eine ggf. unzulässige zweckfremde Nutzung von Wohnraum nicht aufgedeckt und fortgesetzt wird.

zu T 381

Der Senat von Berlin nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

382 Die konsequente **Prüfung von Hinweisen** ist ein effektives und effizientes Instrument, den unzulässig als Ferienwohnung zweckentfremdeten Wohnraum zu ermitteln, da die Hinweise an das Bezirksamt herangetragen werden. Nr. 3 AV-ZwVbG sieht Bürgerhinweise ausdrücklich als Anlass an, notwendige Ermittlungen einzuleiten. Auch nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs wird durch die konsequente Bearbeitung eingehender Hinweise häufig eine unzulässige Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung aufgedeckt. Der Rechnungshof hat empfohlen, eine systematisch strukturierte Bearbeitungsweise unter Einsatz elektronischer

Hilfsmittel zu etablieren, um den systemischen Vollzugsmangel zu beseitigen und ein effektives und effizientes Verwaltungsverfahren zu gewährleisten.

zu T 382

Der Senat von Berlin nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

383 Das Bezirksamt Mitte hat den Rechnungshof im Zuge der Prüfung informiert, dass das bisher durch die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung bereitgestellte **zentrale Formular für Bürgerhinweise** auf der Internetseite der Senatsverwaltung ab Ende Juni 2024 nicht mehr zur Verfügung stehen werde. Stattdessen habe die Senatsverwaltung vorgeschlagen, dass jeder Bezirk ein eigenes Hinweisformular auf seiner Homepage implementiert.

Der Rechnungshof hält dies für ineffizient, zumal nach den durch den Rechnungshof hierzu erhobenen Stichproben die Hälfte der geprüften Bürgerhinweise über das zentrale Hinweisformular eingegangen ist und automatisiert (nach Adresseingabe) an das jeweils zuständige Bezirksamt verteilt wurde. Er hat die Senatsverwaltung bei der Mitteilung der Prüfungsergebnisse hierüber in Kenntnis gesetzt.

zu T 383

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Der Dienstleister für das bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen geführte Hinweisformular will seine Tätigkeit in absehbarer Zukunft nicht mehr fortsetzen. Das weitere Betreiben bei der Senatsverwaltung wurde nach Prüfung des Gesamtsachverhalts aus datenschutzrechtlichen Bedenken ausgeschlossen. Nach den Rückmeldungen der Bezirke wurde entschieden, dass das Hinweisformular weiterhin zentral weitergeführt wird. Dazu wird derzeit die Produktivsetzung als „Basisdienst digitaler Antrag“ (BDA) zusammen mit der Senatskanzlei als zuständiger Stelle für den BDA und den Bezirken vorangetrieben.

Das Hinweisformular steht bis mindestens Ende Januar 2025 noch in der bisherigen Form zur Verfügung und es wird darauf hingearbeitet, dass keine „Meldelücke“ entsteht. Dieses Vorhaben wurde schon vor der Beanstandung des Rechnungshofs von Berlin verfolgt.

15.5 Ermittlung unzulässiger Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen

384 Unabhängig von bekannt gewordenen Einzelfällen hat das Bezirksamt Verstöße gegen das Zweckentfremdungsverbot bei Ferienwohnungen systematisch zu ermitteln, um vorhandenen Wohnraum zu schützen. Seit dem Jahr 2021 ist hierfür als Instrument die **automatisierte Datenauswertung** (Scraping)[290] [291] gesetzlich vorgesehen, mit der das Bezirksamt anlasslos große und sich ändernde Datenmengen aufwandsarm auswerten kann. Dies führt zu besonders effektiven und effizienten Ermittlungen. Denn das Bezirksamt ist hierbei nicht auf die Mitwirkung der Online-Plattformen angewiesen.

Mit dem Scraping sollen Daten aus allgemein zugänglichen Quellen (z. B. Online-Plattformen) unter datenschutzrechtlichen Bedingungen automatisiert ausgewertet werden, um in Stichproben festzustellen, ob bei Angeboten oder Werbung für Ferienwohnungen eine gültige Registriernummer angegeben ist oder die in Genehmigungen enthaltene zeitliche Beschränkung eingehalten wird. Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung:

> „Die automatisierte Auswertung öffentlich zugänglicher Daten der Online-Plattformen ist **unumgänglich**. Gegen die unzulässige Nutzung von Wohnraum vor allem als Ferienwohnung durch Vermittlung über Onlineportale wird nur bei Einsatz von Informationstechnologien erfolgreich vorgegangen werden können. Eine manuelle Kontrolle ist aufgrund der Datenmenge und -fluktuation gar nicht möglich.“[292]

290 § 5a Abs. 5 ZwVbG, eingefügt mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des ZwVbG vom 27. September 2021 (GVBl. S. 1131)

291 vgl. Vorlage des Senats vom 11. Mai 2021 über Drittes Gesetz zur Änderung des ZwVbG (Drs 18/3728), S. 20

292 Vorlage des Senats vom 11. Mai 2021 über Drittes Gesetz zur Änderung des ZwVbG (Drs 18/3728), S. 20

zu T 384

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Ebenso in der in den Fußnoten 291 und 292 aufgeführten Gesetzesbegründung enthalten, ist ein wichtiger, bisher nicht ausreichend beachteter Punkt:
„Erst wenn die Auswertung erfolgt ist, kann in einem weiteren Schritt der Betreiber der Online-Plattform zur Auskunftserteilung im Einzelfall aufgefordert werden."

Diese Aufforderungen liefen bisher grundsätzlich ins Leere, da sich beispielsweise ein großer Plattformbetreiber immer auf seinen Auslandssitz berief und dort Zustellungen rechtskonform praktisch nicht möglich waren. Die Voraussetzung für die Zustellbarkeit von Aufforderungen an die Betreiber war nur im Rahmen einer europaweiten Rechtsgrundlage zu erwarten. Daher konnte kein Scraping-Verfahren entwickelt werden (erster Schritt), ohne den zweiten Schritt (Zustellsicherheit bei den Plattformen) ebenfalls gehen zu können. Dieser zweite Schritt wird nunmehr durch die EU-Verordnung 2024/1028 geschaffen und wird im Mai 2026 wirksam, zusammen mit der Datenübermittlung durch die Plattformbetreiber. Die Umsetzung dieser EU-Verordnung ermöglicht beide Schritte gleichzeitig. Ein Scraping-Verfahren in der Vergangenheit oder noch bis zum Wirksamwerden der EU-Verordnung 2024/1028 im Mai 2026 zu entwickeln, lenkt notwendige materielle und personelle Ressourcen von der Umsetzung dieser EU-Verordnung ab. Hierbei ist auch die im Jahresbericht des Rechnungshofs von Berlin erwähnte Haushaltslage des Landes Berlin zu berücksichtigen. Bei einer Nichtumsetzung der EU-Verordnung 2024/1028 setzt auch eine Sperrwirkung ein, mit der das bisherige Zweckentfremdungsrecht hinsichtlich der Regulierung von Ferienwohnungen (größtenteils) hinfällig werden könnte, ein Scraping-Verfahren wäre dann ebenso hinfällig. Die nach Umsetzung der EU-Verordnung 2024/1028 zwingend von den Plattformbetreibern zu übermittelnden Datensätze werden Grundlage für einen umfassenden Überblick und die Kontrolle von sogenannten Kurzzeitvermietungen ermöglichen. Mögliche Filter oder Algorithmen in dieser Endanwendung, die dann den Bezirken zur Verfügung stehen soll, übererfüllt aus Sicht des Senats von Berlin die Effekte, die ein dann noch zusätzliches, von der EU-Verordnung 2024/1028 unabhängiges Scraping-Verfahren bringen könnte. Der Jahresbericht des Rechnungshofs von Berlin lässt offen, welche zusätzlichen Daten sich aus einem

Scraping ergeben könnten, die über die von den Plattformbetreibern zu übermittelnden Daten hinausgehen.

385 Die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung sieht die **Dunkelziffer** von Ferienwohnungen, die ohne Registriernummer auf Online-Plattformen angeboten werden, als problematisch an.[293] Es ist daher geboten, das Scraping zu nutzen, um systematisch Anhaltspunkte zu Nutzungen von Wohnraum als Ferienwohnung zu erlangen, denen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens dann nachzugehen ist.

zu T 385
Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Die Äußerung aus dem Wortprotokoll bezog sich auf die Äußerung der Abgeordneten Gennburg (vgl. Seite 26 des in Fußnote 293 bezeichneten Wortprotokolls):
„Es geht nicht nur darum, dass wir die Daten bekommen und sich unsere Mitarbeitenden dann hinsetzen und das alles auseinanderpflücken müssen, sondern dass das alles digital geklärt wird, dass diese Zulassungen gar nicht rausgegeben werden, dass automatisierte Verbote ausgesprochen werden. […]

Da können wir mal wieder einen Brief rausschicken. –, sondern das läuft natürlich alles über Programme. Und genauso muss man mit einem weltweit agierenden, mit dem größten Vermietungskonzern der Welt, nämlich Airbnb, umgehen.“

Die Antwort des Staatssekretärs für Wohnen und Mieterschutz Machulik bezog sich daher auf diese Äußerung gegenüber Airbnb und er machte darauf aufmerksam, dass die Probleme mittlerweile mit Plattformen außer Airbnb bestehen, die gar keine Registriernummernangabe ermöglichen/fordern, der Fokus also nicht nur auf Airbnb liegen darf.

Auch in diesem Zusammenhang ist wichtig zu erwähnen, dass eben jene von der

[293] vgl. Ausschuss für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen des Abgeordnetenhauses, Wortprotokoll zur 30. Sitzung am 22. Januar 2024, S. 34

Abgeordneten geforderte Möglichkeit der digitalen verbindlichen Anweisungen gegenüber Plattformen wie Airbnb dann mit der Umsetzung der EU-Verordnung 2024/1028 möglich sein wird und nicht mit der Frage eines Scraping-Verfahrens zu vermischen ist.

386 Die vertieft geprüften Bezirksämter haben im Prüfungszeitraum **automatisierte Verfahren** zur proaktiven Ermittlung von unzulässig zweckentfremdetem Wohnraum als Ferienwohnung nicht systematisch oder gar nicht eingesetzt. Damit haben sie ein vom Gesetz vorgesehenes effektives und effizientes Ermittlungsinstrument nur unzureichend genutzt. Der Rechnungshof hat diesen systemischen Mangel beanstandet. Er hat den geprüften Bezirksämtern empfohlen, gegenüber der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung darauf hinzuwirken, dass diese im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben[294] ein automatisiertes Verfahren (§ 5a Abs. 5 ZwVbG) bereitstellt.

Nach dem Ergebnis des an alle Bezirksämter gerichteten Auskunftsersuchens des Rechnungshofs haben berlinweit nahezu alle Bezirksämter im Prüfungszeitraum die Möglichkeit, Daten mithilfe automatisierter Verfahren zu verarbeiten, ungenutzt gelassen. Dadurch besteht das Risiko, dass unzulässige Zweckentfremdungen durch Ferienwohnungen vielfach unentdeckt bleiben und der betroffene Wohnraum der Wohnnutzung nicht wieder zugeführt wird.

zu T 386

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Es ist auch hier anzuführen, dass es keine entsprechende Software gab und gibt, die dies ermöglichen könnte. Von daher wurden automatisierte Verfahren „nicht systematisch oder gar nicht eingesetzt“, sondern ein solches Verfahren war nicht vorhanden. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme zur T 384 verwiesen.

[294] § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG

15.6 Überwachung der Wohnrückführung

387 Bei unzulässiger Zweckentfremdung hat das Bezirksamt Maßnahmen zur Wiederzuführung des betreffenden Wohnraums zu Wohnzwecken – sei es durch ein **Wohnzuführungsgebot** oder durch andere geeignete (mildere) Mittel, wie Belehrungen oder Anhörungen – durchzuführen (§ 4 Abs. 1 ZwVbG, vgl. auch Nrn. 3, 22 AV-ZwVbG). Die ergriffenen Maßnahmen zur Wohnrückführung können ihre Wirkung aber nur dann voll entfalten, wenn das Bezirksamt auch überwacht, ob sie gewirkt haben und der Wohnraum tatsächlich wieder Wohnzwecken zugeführt wurde.

zu T 387

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

388 In den Jahren 2018 bis 2022 gab es nach den zusammengefassten Zahlenangaben aus zwölf Bezirksämtern in Berlin mindestens **2.321 ermittelte illegale Ferienwohnungen**. Demgegenüber wurden im gleichen Zeitraum angabegemäß nur 336 Ferienwohnungen dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt. Die Zahlen weisen auf ein erhebliches Vollzugsdefizit hin.

Bei dem vertieft geprüften **Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg** hat der Rechnungshof festgestellt und beanstandet, dass es in 4 von 13 Fällen, in denen es Maßnahmen zur Zuführung von unzulässig als Ferienwohnung zweckentfremdetem Wohnraum ergriffen hatte, nicht konsequent nachgehalten und überwacht hat, ob diese Maßnahmen auch gewirkt haben. Dadurch bleibt in diesen Fällen offen, ob der Wohnraum tatsächlich wieder einer Wohnnutzung zugeführt wurde.

zu T 388

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Es wird auf die geschilderten Probleme bei der Kommunikation mit den Plattformenbetreibern verwiesen, die möglicherweise dazu geführt haben könnten,

dass von den ermittelten Wohnungen „nur“ 366 wieder zugeführt wurden. Eben diese Probleme zeigen, dass die Umsetzung der EU-Verordnung 2024/1028 notwendig ist.

389 Werden ergriffene Wohnzuführungsmaßnahmen nicht überwacht, steigt das **Risiko**, dass unzulässige zweckfremde Nutzungen von Wohnraum unentdeckt fortgesetzt werden und der betroffene Wohnraum für Wohnzwecke nicht mehr zur Verfügung steht. Der Rechnungshof hat zur Behebung des systemischen Mangels empfohlen, für ein effektives und effizientes Verwaltungsverfahren eine systematisch strukturierte Bearbeitungsweise unter Einsatz elektronischer Hilfsmittel zu etablieren.

zu T 389

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

15.7 Kontrolle nach abgelehnten oder zurückgenommenen Anträgen

390 Die Bezirksämter haben insbesondere auch nach einem abgelehnten oder zurückgenommenen Antrag auf Zweckentfremdung die **Einhaltung** des **Zweckentfremdungsverbots** zu kontrollieren. Denn in solchen Fällen bestand bei den Antragstellenden zumindest zeitweise die Absicht, den Wohnraum nicht zu Wohnzwecken zu nutzen. In diesem risikogeneigten Bereich ist es aus Gründen der Verfahrenseffizienz geboten, die Einhaltung des Zweckentfremdungsverbots zu überwachen.

zu T 390

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Es dürfte hierbei jedoch nur zeitnahe und stichprobenartige Prüfungen geben, um eine entsprechende Datenlage zu ermitteln. Ein gestellter Antrag ist grundsätzlich kein Indiz, sich rechtswidrig verhalten zu wollen, vielmehr geht es der

antragstellenden Person darum, eine entsprechende Genehmigung zu erhalten und sich damit rechtstreu zu verhalten. Bleibt diese versagt, kann normalerweise davon ausgegangen werden, dass antragsstellende Personen sich entsprechend verhalten. Hier einen Generalverdacht zu konstruieren wird abgelehnt.

391 Welche Ermittlungen hierzu notwendig sind, richtet sich nach dem jeweiligen Einzelfall. Der Rechnungshof hält aus Gründen der Effektivität und Verfahrenseffizienz eine systematische – mehr als nur stichprobenhafte – Überwachung der **Antragsablehnungs- und Antragsrücknahmefälle** nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums nach der Entscheidung für geboten.

zu T 391

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Es wird auf die Stellungnahme zur T 390 verwiesen.

392 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die vertieft geprüften Bezirksämter in 72 von 97 untersuchten Antragsablehnungs- und Antragsrücknahmefällen die notwendigen Ermittlungen zur Überwachung des Zweckentfremdungsverbots nicht durchgeführt haben (spezifiziert nach Fallgruppen: 33 von 55 Antragsablehnungsfällen und 39 von 42 Antragsrücknahmefällen). Die hohe Zahl der Fälle – 60 % der geprüften Antragsablehnungsfälle und über 90 % der geprüften Antragsrücknahmefälle –, in denen die geprüften Bezirksämter entsprechende Ermittlungen nicht angestellt haben, weist auf ein **strukturelles Defizit** bei der Überwachung des Zweckentfremdungsverbots bei Ferienwohnungen hin. Es besteht ein Risiko, dass dieser Wohnraum unzulässig zweckfremd genutzt wird. Dies gilt umso mehr bei Fällen, in denen von den Antragstellenden bereits erfolglos Widerspruchs- und Klageverfahren angestrengt wurden.

zu T 392

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Es wird jedoch angezweifelt, dass die nötige Verdachtsschwelle überschritten ist, wenn Antragsstellende erfolglos ein Widerspruchs- und Klageverfahren angestrengt haben. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme zur T 390 verwiesen.

15.8 Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten

393 Zu den Aufgaben der Bezirksämter zur Vermeidung unzulässiger Zweckentfremdung von Wohnraum gehört auch, **Ordnungswidrigkeiten** im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Zweckentfremdungsverbot zu verfolgen (Nrn. 3, 30 AV-ZwVbG). Ordnungswidrig handelt insbesondere, wer ohne die erforderliche Genehmigung Wohnraum zweckentfremdet oder eine zweckfremde Verwendung von Wohnraum anbietet, wer keine gültige Registriernummer im Inserat angibt oder wer es ermöglicht oder daran mitwirkt, Angebote oder Werbung ohne Registriernummer zu veröffentlichen (§ 7 Abs. 1 Nrn. 1, 8 und 11, Abs. 2 ZwVbG). Die Geldbuße soll mindestens dem wirtschaftlichen Vorteil entsprechen, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat. Sie kann bis zu 500.000 € betragen. Die konsequente Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten dient der Sicherung von Wohnraum zu Wohnzwecken. Zudem soll im Sinne eines Pflichtenappells unlauteres, gesetzliche Ver- und Gebote missachtendes Gewinnstreben generell unterbunden und bekämpft werden. Es besteht ein Verfolgungsgrundsatz (vgl. Nr. 30 AV-ZwVbG). Es ist dementsprechend sachlich zu begründen und zu dokumentieren, wenn von der Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit abgesehen werden soll.

zu T 393

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

394 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die vertieft geprüften Bezirksämter in mehr als 40 % von 19 untersuchten Fällen, in denen ein hinreichender Verdacht für eine Ordnungswidrigkeit vorlag, dennoch **kein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet** haben. Sie haben in diesen Fällen auch keine sachlichen Gründe dafür dokumentiert, weshalb sie von einem Ordnungswidrigkeitsverfahren abgesehen haben. Der Rechnungshof hat zur Behebung des systemischen Mangels empfohlen, für die Dokumentation ein Formular zu entwickeln, das die häufigsten Fallkonstellationen berücksichtigt.

zu T 394

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

395 Zudem hat das **Bezirksamt Mitte** in 40 % von 14 eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren, die vertieft geprüft wurden, keine Geldbuße festgesetzt. Auch hierfür hat es keine sachlichen Gründe dokumentiert. Der Rechnungshof hat auch dies beanstandet.

zu T 395

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

396 In den beanstandeten Fällen konnte sich die **präventive Wirkung** des Ordnungswidrigkeitenrechts nicht voll entfalten. Dadurch steigt das Risiko wiederholter Verstöße gegen das Zweckentfremdungsverbot. Soweit die Bezirksämter ohne nähere Begründung von der gesetzlich durch die Erhebung von Geldbußen bezweckten Vorteilsabschöpfung abgesehen haben, kann nicht nachvollzogen werden, ob den Tätern ein aus der Ordnungswidrigkeit gezogener wirtschaftlicher Vorteil ungerechtfertigt belassen wurde. Dies widerspricht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Verwaltung.

zu T 396

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

15.9 Mitteilung an die Senatsverwaltung

397 Der Rechnungshof hat der für Regelungen und Steuerungsmaßnahmen im Bereich des Wohnungswesens zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen[295] die Prüfungsergebnisse im Juni 2024 zur Auswertung für das Verwaltungshandeln sowie zur Äußerung mitgeteilt (vgl. § 96 LHO).

zu T 397

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

398 Die Senatsverwaltung hat im August 2024 hierzu gegenüber dem Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes geäußert:

Das Formular für Bürgerhinweise zur zweckfremden Nutzung von Wohnraum werde auch künftig zentralisiert bereitstehen, zunächst weiterhin auf der Internetseite der Senatsverwaltung und sodann auf dem offiziellen Hauptstadtportal „berlin.de“.

Die Bereitstellung eines automatisierten Verfahrens (Scraping) werde nach einem Testlauf nicht weiterverfolgt. Eine Etablierung dieses Verfahrens sei kurzfristig nicht umsetzbar. Stattdessen arbeite die Senatsverwaltung an der rechtlichen und technischen Umsetzung einer neuen EU-Verordnung[296], die den Datenaustausch

[295] vgl. Abschnitt X Nrn. 11, 1 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031) und vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613)

[296] Verordnung (EU) 2024/1028 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über die Erhebung und den Austausch von Daten im Zusammenhang mit Dienstleistungen der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 - Verordnung (EU) 2024/1028

zwischen Online-Plattformen und Behörden und damit die Kontrolle von Ferienwohnungen künftig vereinfachen solle.

zu T 398

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

15.10 Stellungnahmen der Bezirksämter

399 Die vertieft geprüften Bezirksämter sind den Feststellungen im Kern nicht entgegengetreten. Sie haben Maßnahmen angekündigt und teilweise bereits umgesetzt, um den Vollzug des Zweckentfremdungsverbots bei Ferienwohnungen zu verbessern.

zu T 399

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

400 Das **Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg** hat angegeben, dass es die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung bereits um Prüfung der Bereitstellung eines automatisierten Verfahrens zur Ermittlung unzulässiger Zweckentfremdungen gebeten habe. Außerdem habe es zwischenzeitlich Vorgaben zur Nachvollziehbarkeit des Bearbeitungsverlaufs bei der Überwachung der Wohnzuführung und bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gemacht. Es werde die Mitarbeitenden zudem anweisen, die Gründe zu dokumentieren, wenn von der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens abgesehen wird. Bezogen auf zurückgenommene bzw. abgelehnte Zweckentfremdungsanträge vertritt das Bezirksamt die Ansicht, dass es keiner systematischen Kontrolle bedürfe. Denn das Bezirksamt dürfe darauf vertrauen, dass sich die Antragstellenden gesetzeskonform verhalten. Diese Fälle könnten nach bestandskräftiger Entscheidung nicht auf unbestimmte Zeit offengehalten werden.

zu T 400

Der Senat nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

401 Das **Bezirksamt Mitte** hat insbesondere angegeben, dass es die Bearbeitung von Zweckentfremdungsfällen digitalisieren, ein digitales Wiedervorlagesystem einführen und stichprobenartige Kontrollen durch die Leitung vorsehen wolle. Bürgerhinweise würden intensiver und konsequenter geprüft. Zudem hat das Bezirksamt angekündigt, dass es künftig die Überwachung der Einhaltung des Zweckentfremdungsverbots nach zurückgenommenen oder abgelehnten Anträgen auf Zweckentfremdung gewährleisten werde. Außerdem hat das Bezirksamt angegeben, dass es bereits seit dem Jahr 2023 mehr Ordnungswidrigkeitsverfahren einleite und ahnde. Es liege aber in der gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung, ein automatisiertes Verfahren zur Ermittlung unzulässiger Zweckentfremdungen bereitzustellen. Bis dahin könne diese Maßnahme durch das Bezirksamt nicht umgesetzt werden.

zu T 401

Der Senat nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

402 Der **Rechnungshof** bewertet positiv, dass die geprüften Bezirksämter die Ergebnisse der Prüfung zum Anlass nehmen, ihr Verwaltungshandeln zur Bekämpfung unzulässiger Zweckentfremdungen bei Ferienwohnungen zu optimieren, und bereits erste Umsetzungsschritte hierzu unternommen oder angekündigt haben.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Bezirksämter bis zur Bereitstellung von automatisierten Verfahren durch die Senatsverwaltung nicht davon entbunden sind, zur Ermittlung unzulässiger Ferienwohnungsnutzungen die relevanten Daten im Rahmen bestehender Möglichkeiten automatisiert auszuwerten. Der Rechnungshof regt an, dass die Bezirksämter sich zur Ermittlung von Best-Practice-Verfahren umgehend austauschen.

Das Vertrauen des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg auf gesetzestreues Verhalten von Antragstellenden befreit das Bezirksamt nicht davon, angemessene Kontrollmaßnahmen nach abgelehnten oder zurückgenommenen Anträgen durchzuführen. Die Kontrolle der Einhaltung von Verboten ist ein Grundpfeiler des Vollzugs im Bereich des Ordnungsrechts. Der Rechnungshof hat aufgezeigt, dass es sich in diesen Fällen um risikogeneigte Sachverhalte handelt (T 390). Entsprechende Kontrollen sind daher Voraussetzung für eine effektive und effiziente Umsetzung des Zweckentfremdungsverbots. Diese risikogeneigten Fälle sind nach angemessener Zeit in adäquatem Umfang außerhalb der abgeschlossenen Antragsverfahren nachzuverfolgen. Ein Offenhalten der Antragsverfahren auf unbestimmte Zeit hat der Rechnungshof von dem Bezirksamt Friedrichhain-Kreuzberg im Übrigen nicht verlangt.

zu T 402

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Es wird auf die Stellungnahmen zu den T 390 und 392 verwiesen.

15.11 Stellungnahme der Senatsverwaltung

403 Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen** hat im August 2024 zum Beitragsentwurf Stellung genommen und ihre bisherigen Äußerungen zu den mitgeteilten Prüfungsergebnissen (vgl. T 398) bekräftigt.

Das **Formular für Bürgerhinweise** werde weiterhin zentralisiert – aus rechtlichen und technischen Gründen künftig auf dem Hauptstadtportal „berlin.de“ – bereitgestellt. Die Senatsverwaltung stehe hierzu in engem Austausch mit den zwölf Berliner Bezirken und der Senatskanzlei. Bis dahin sei das Hinweisformular weiterhin auf der Homepage der Senatsverwaltung verfügbar.

Die Senatsverwaltung bekräftigt zudem, dass sie die Bereitstellung eines **automatisierten Verfahrens** nach § 5a Abs. 5 ZwVbG nicht weiterverfolgt. Nach wie vor hält sie ein solches Verfahren kurzfristig nicht für umsetzbar. Stattdessen biete die Verordnung (EU) 2024/1028 (vgl. T 398) eine europarechtliche Lösung. Die

Senatsverwaltung arbeite intensiv an der rechtlichen und technischen Umsetzung der Vorschrift. Diese werde den Datenaustausch zwischen Onlineplattformen und Behörden auf europarechtlicher Ebene künftig erheblich vereinfachen und damit auch die Kontrolle von Ferienwohnungen. Dadurch sei das vom Rechnungshof geforderte automatisierte Verfahren zur Ermittlung unzulässig zweckentfremdeten Wohnraums „obsolet“ und „nicht zu priorisieren“.

zu T 403

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

404 Der **Rechnungshof** bewertet positiv, dass die Senatsverwaltung beabsichtigt, das Formular für Bürgerhinweise weiterhin zentral bereitzustellen.

Den Ausführungen der Senatsverwaltung zum automatisierten Verfahren nach § 5a Abs. 5 ZwVbG ist entgegenzuhalten, dass die in diesem Zusammenhang von ihr in Bezug genommene Verordnung (EU) 2024/1028 ein solches Verfahren nicht vorsieht. Denn diese Vorschrift dient dem vereinfachten Datenaustausch zwischen Online-Plattformen und Behörden im Bereich der Kurzzeitvermietung von Unterkünften. Die Datenbereitstellung hängt hier vom Meldeverhalten und damit von der Mitwirkung der Online-Plattformen ab. Das Scraping erlaubt den zuständigen Bezirksämtern dagegen unabhängig von einer etwaigen Mitwirkung der Online-Plattformen anlasslose Ermittlungen zur Feststellung unzulässiger Ferienwohnungsnutzungen unter Einsatz automatisierter Verfahren. Hierfür gewährt § 5a Abs. 5 ZwVbG den ermittelnden Behörden einen weitreichenden Zugriff auf allgemein zugängliche Quellen (z. B. Internetquellen). Dadurch wird auch die Nutzung innovativer Technologien zur Auswertung großer Datenmengen (z. B. Künstliche Intelligenz) in der behördlichen Ermittlungstätigkeit ermöglicht. So können insbesondere auch illegale Ferienwohnungen identifiziert werden, die nicht auf Online-Plattformen registriert sind. Zudem wurde bereits bei Einführung des Scrapings in der Gesetzesbegründung zum ZwVbG darauf hingewiesen, dass eine automatisierte Auswertung der Daten zu Ferienwohnungen insbesondere wegen der Datenmenge und der Datenfluktuation „unumgänglich“ ist (T 384). Das nach der Verordnung (EU) 2024/1028 vorgesehene Datenaustauschverfahren ist somit ein

anderes Informationsbeschaffungsinstrument als das nach § 5a Abs. 5 ZwVbG zugelassene automatisierte Ermittlungsverfahren und kein Ersatz für dieses Verfahren. Vielmehr ergänzen sich diese Instrumente. Im Übrigen wird das Verfahren nach der Verordnung (EU) 2024/1028 voraussichtlich nicht vor dem Frühjahr 2026[297] bereitstehen. Aus den genannten Gründen besteht weiterhin ein dringendes Bedürfnis, auch anlasslose automatisierte Ermittlungen durchzuführen. Der Rechnungshof hält daher daran fest, dass die Senatsverwaltung im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben verpflichtet ist, die Bezirksämter in der Nutzung bestehender Möglichkeiten der automatisierten Auswertung zu unterstützen und die Anwendung automatisierter Verfahren im Sinne des § 5a Abs. 5 ZwVbG zu befördern.

zu T 404

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Es wird auf die Stellungnahmen zu den vorangegangenen Textziffern verwiesen. Ergänzt wird, dass in einem EU-Länder übergreifenden Video-Meeting die Niederlande einen Prototyp ihres Systems zur Umsetzung der EU-Verordnung 2024/1028 präsentiert haben. Dort wurde gezeigt, dass alle Inserate, die keine, falsche/nicht-existierende Registriernummer hatten, automatisch angezeigt werden konnten. Es wird daher nochmals dem Eindruck entgegengetreten, die EU-Verordnung wäre ein gänzlich anderes Verfahren. Beim Scraping werden die Daten von den Internetseiten (öffentlich zugängliche Quellen) gezogen. Beim Verfahren nach der EU-Verordnung 2024/1028 werden alle Daten, die dort zugänglich sind, den Behörden direkt übersendet und können entsprechend ausgewertet werden.

15.12 Zusammenfassung und Erwartung

405 Der Rechnungshof hat in der Prüfung des Verwaltungshandelns zur Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots bei Ferienwohnungen bei den Bezirksämtern

[297] vgl. Art. 19 Verordnung (EU) 2024/1028: Geltungsbeginn am 20. Mai 2026

erhebliche Defizite festgestellt. Berlinweit führen die Bezirksämter nahezu durchgängig kein Scraping durch. Auch die vertieft geprüften Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte haben automatisierte Verfahren zur proaktiven Ermittlung unzulässiger Ferienwohnungsnutzungen nicht oder nur unzureichend genutzt. Darüber hinaus bestanden bei den vertieft geprüften Bezirksämtern weitere schwerwiegende Mängel: Hinweise aus der Bevölkerung wurden nicht konsequent verfolgt. Der Erfolg angeordneter Wohnrückführungsmaßnahmen sowie die Einhaltung des Zweckentfremdungsverbots nach abgelehnten oder zurückgenommenen Anträgen wurden nicht angemessen überwacht. Außerdem war die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten mangelhaft.

Die festgestellten Mängel haben überwiegend systemische Ursachen (insbesondere unzureichende Ermittlungsinstrumente, nicht ausreichende Standardisierung von Prozessen und fehlende Festlegungen, z. B. für die Durchführung von Ermittlungen und Kontrollen). Sie haben eine effektive und effiziente Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots erschwert und erhebliche Risiken für die Sicherung und Rückführung des Wohnraumbestands begründet. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

zu T 405

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind teilweise zutreffend.

Hier wird wie in der Stellungnahme zur T 386 angemerkt, dass es kein Scraping-Verfahren gibt. Die Formulierungen „nahezu durchgängig kein“ und „nur unzureichend genutzt“ legen dagegen nahe, dass es entsprechende Verfahren gibt.

406 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte**

- **die Möglichkeiten von § 5a Abs. 5 ZwVbG ausschöpfen und systematisch automatisierte Verfahren zur proaktiven Ermittlung von unzulässig zweckentfremdetem Wohnraum als Ferienwohnung einsetzen,**
- **die Einhaltung des Zweckentfremdungsverbots in Fällen von abgelehnten und zurückgenommenen Anträgen auf Zweckentfremdung von Wohnraum als**

Ferienwohnung noch angemessene Zeit nach Verfahrensbeendigung durch geeignete Maßnahmen überwachen und hierfür entsprechende Festlegungen treffen, um festzustellen, ob die betroffenen Wohnungen entsprechend ihrer Bestimmung zu Wohnzwecken genutzt werden, sowie

- **Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnung künftig systematisch verfolgen und von der Verfahrenseinleitung bzw. – bei festgestellten Ordnungswidrigkeiten – von der Erhebung einer Geldbuße nur dann absehen, wenn dies sachlich begründet und dokumentiert ist; hierzu sind entsprechende Standardisierungen vorzunehmen und Festlegungen zu treffen.**

zu T 406

Zu dieser Erwartung führt der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg aus:

§ 5a Abs. 5 ZwVbG:
Dem Bezirksamt steht keine Software zum Scraping zur Verfügung. Die Entwicklung einer eigenen Software je Bezirk ist weder zeitnah umzusetzen, noch sinnvoll. Ebenso liegt die Zuständigkeit, eine entsprechende Software bereitzustellen, bei der zuständigen Senatsverwaltung. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg überprüft die Homepage airbnb.de bereits systematisch nach fehlenden Registriernummern. Der zeitliche Aufwand solcher Prüfungen erlaubt jedoch keine regelmäßige Kontrolle.

Abgelehnte/zurückgenommene Anträge:
Der häufigste Grund einer Ablehnung von Registriernummernanträgen besteht in Fällen, wenn eine Nutzungsberechtigte oder ein Nutzungsberechtigter einen Antrag auf Erteilung einer Registriernummer stellt, ohne die Erlaubnis der Vermieterin oder des Vermieters einzureichen. In diesen Fällen sind die Nutzungsberechtigten im betroffenen Wohnraum behördlich gemeldet und nutzen diesen zu Wohnzwecken, sodass kein Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot-Gesetz besteht. Die Einleitung eines Amtsermittlungsverfahrens, um die bereits vorhandene Wohnnutzung weiterhin zu bestätigen, ist daher nicht eröffnet.
(Datenschutz-)Rechtlich müssen Fälle nach Erlass eines bestandskräftigen Bescheids abgeschlossen werden. Fälle über eine unbestimmte Zeit offenzuhalten, um weitere Recherchen durchzuführen, ist weder zielführend, noch umsetzbar. In

Fällen, in denen bei Antragstellung keine Wohnnutzung des betroffenen Wohnraums vorliegt, wird die Rückführung zu Wohnzwecken entsprechend überwacht.

Ordnungswidrigkeitenverfahren:
In einem der geprüften Fälle war die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens nicht eröffnet. Die zum damaligen Zeitpunkt geltenden Ausführungsvorschriften ließen nur die Ahndung von vorsätzlichem ordnungswidrigen Verhalten zu. Dies war in diesem Fall nicht gegeben.
Die geprüften Verfahren liegen mehrere Jahre zurück. In der Zwischenzeit wurden bereits entsprechende Vorgaben zur Aktenführung bezüglich eines nachvollziehbaren Bearbeitungsverlaufs gemacht.
Das Wohnungsamt Friedrichshain-Kreuzberg wird die zuständigen Mitarbeitenden anweisen, die Entscheidung bei ausbleibendem Ordnungswidrigkeitenverfahren entsprechend zu begründen. Da es sich bei Verstößen gegen das Zweckentfremdungsverbots-Gesetz in der Regel um Einzelfallkonstellationen handelt, ist die Entwicklung eines entsprechenden Formulars als Entscheidungshilfe nicht möglich.

Der Bezirk Mitte führt aus:

§ 5a Abs. 5 ZwVbG
Es wird kritisiert, dass keine „automatisierten Verfahren“ nach § 5a Abs. 5 ZwVbG als effektives Ermittlungsinstrument genutzt werden. Die Bereitstellung eines solchen Verfahrens liegt im Zuständigkeitsbereich der Senatsverwaltung. Dem Bezirk steht zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein geeignetes Verfahren zur Verfügung, um proaktive Ermittlungen durchführen zu können. Daher kann diese Maßnahme ohne Bereitstellung eines entsprechenden Verfahrens durch die zuständige Senatsverwaltung zeitnah nicht umgesetzt werden.

Abgelehnte/zurückgenommene Anträge:
Der Bezirk setzt diese Maßnahmen geeignet um und prüft konsequent, dass die Wohnungen wieder regulär dem Wohnungsmarkt zu Wohnzwecken zugeführt wurden und auch ausschließlich zu Wohnzwecken genutzt werden.

Ordnungswidrigkeitenverfahren:
Ordnungswidrigkeitenverfahren werden regelmäßig eingeleitet und konsequent

geahndet. Der Bezirk Mitte hat in diesem Jahr bereits mehr Verfahren und mehr Bußgelder eingenommen als in den Jahren zuvor. Damit ist ersichtlich, dass der Bezirk die Sache ernst nimmt und jede Ordnungswidrigkeit ahndet.

407 **Der Rechnungshof erwartet zudem von dem Bezirksamt Mitte, dass es Hinweise auf unzulässige Zweckentfremdung konsequent überprüft und ermittelt, ob Wohnraum als Ferienwohnung unzulässig zweckentfremdet wird. Gegebenenfalls sind Maßnahmen zur Wohnrückführung zu ergreifen.**

zu T 407

Zu dieser Erwartung führt der Bezirk Mitte aus:

Die Hinweise werden ernst genommen und jeder einzelne überprüft. Sollte sich der Verdacht einer zweckfremden Nutzung bestätigen, geht der Bezirk gegen die Betreiberinnen und Betreiber vor und erlässt entsprechende Maßnahmen, um Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen.

408 **Der Rechnungshof erwartet außerdem von dem Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, dass es konsequent nachhält und überwacht, ob bei unzulässiger Zweckentfremdung von Wohnraum die Maßnahmen zur Wohnrückführung gewirkt haben und der Wohnraum tatsächlich wieder Wohnzwecken zugeführt wurde. Hierzu sind entsprechende Festlegungen für Kontrollmaßnahmen zu treffen.**

zu T 408

Zu dieser Erwartung führt der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg aus:

Entsprechende Festlegungen für Kontrollmaßnahmen wurden bereits getroffen.

409 **Von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen erwartet der Rechnungshof, dass sie die Bezirksämter durch die Wahrnehmung ihrer Regelungs- und Steuerungsbefugnisse bei der Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots bei Ferienwohnungen unterstützt, indem sie**

- **wie angekündigt daran mitwirkt, dass das zentrale Formular für Bürgerhinweise weiterhin bereitgestellt wird, und**
- **die Anwendung automatisierter Verfahren im Sinne des § 5a Abs. 5 ZwVbG befördert.**

zu T 409

Zu dieser Erwartung wird ausgeführt, dass die Mitwirkung auch weiterhin – so wie auch vor den Beanstandungen des Rechnungshofs von Berlin - erfolgen wird.

Die genannten automatisierten Verfahren wird es de facto nur im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Verordnung 2024/1028 als Teil der entsprechenden Endanwendung geben. Ansonsten wird auf die Stellungnahmen zu den entsprechenden Textziffern verwiesen.

Es wird abschließend vom Senat von Berlin angemerkt, dass die Bezirke nachweisbar aufgrund der vorliegenden Zahlen und trotz einer angespannten Personalsituation engagiert an der Umsetzung des Zweckentfremdungsrechtes arbeiten. Einem anderen Eindruck, der sich aus dem Bericht des Rechnungshofs von Berlin ergeben könnte, wird daher entgegengetreten.

410 **Der Rechnungshof erwartet schließlich, dass alle weiteren Bezirksämter aus Anlass der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs überprüfen, ob sie das Zweckentfremdungsverbot bei Ferienwohnungen ordnungsgemäß sowie effektiv und effizient durchsetzen und ob ihr Verwaltungshandeln ggf. anzupassen ist.**

zu T 410

Zu dieser Erwartung wird ausgeführt, dass alle Bezirke Kenntnis von den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs von Berlin erhalten haben. Die Bezirke

haben gemeldet, den Bericht und eine entsprechende Anpassung des Verwaltungshandelns zu prüfen.

16 Erhebliche Mängel bei der Anwendung tariflicher und gesetzlicher Vorschriften beim Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Beim Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg sind im Jahr 2021 fast 100 Mio. € Personalausgaben angefallen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung von 170 Personalfällen mit einem Ausgabevolumen von rd. 7,8 Mio. € gravierende Fehler insbesondere bei der Eingruppierung, der Stufenzuordnung und der Zulagengewährung festgestellt. Diese führen zu ungerechtfertigten und überhöhten Zahlungen an die Beschäftigten. Auch die Durchführung von Auswahlverfahren und die Bewertung von Arbeitsgebieten erfolgen vielfach nicht regelkonform. Maßnahmen des Personalmanagements (z. B. Prämien- und Zulagengewährungen, Stufenaufstiege) werden nicht im Rahmen der rechtlichen Vorgaben umgesetzt.

Einleitung

411 Beim Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg sind rd. 1 640 Tarifbeschäftigte sowie rd. 400 Beamtinnen und Beamte beschäftigt.[298] Als gleichzeitig personalaktenführende Stelle wendet es in der Nachfolge für den Bundes-Angestelltentarifvertrag und den Bundesmanteltarifvertrag den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), den Überleitungs-Tarifvertrag, weitere ergänzende Tarifverträge sowie die Eingruppierungsvorschriften der Anlage A zum TV-L (Entgeltordnung) an. Für die Beamtinnen und Beamten sind insbesondere das Beamtenstatusgesetz, das Landesbeamtengesetz, das Laufbahngesetz, das Bundesbesoldungsgesetz in der Überleitungsfassung für Berlin und das Landesbesoldungsgesetz anzuwenden.

412 Der Rechnungshof hat die Personalausgaben des Bezirksamts für das Haushaltsjahr 2021 geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Einhaltung des Tarif- und Beamtenrechts, insbesondere auf die ordnungsgemäße Durchführung von Auswahlverfahren, die arbeitsvertragliche Ausgestaltung, die tarifgemäße Eingruppierung inklusive der Gewährung von Zulagen, Maßnahmen des Personalmanagements sowie den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Finanzmitteln (§ 7 LHO). Die Personalaufwendungen für die planmäßigen und nicht

[298] Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen, Berichtsmonat Januar 2022

planmäßigen Beschäftigten (ohne Ausbildung und Vorsorgeaufwendungen) betrugen für das Jahr 2021 rd. 97,7 Mio. €. Der Umfang der geprüften 170 Personalakten entsprach einem - jährlich wiederkehrenden - Finanzvolumen von ca. 7,8 Mio. €.

413 Sowohl bei der Einhaltung des Tarifrechts als auch bei der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt. In einigen Fällen kam es zu einer Kumulation von schwerwiegenden Verstößen gegen tarifvertragliche bzw. beamtenrechtliche Normen. Das festgestellte Beanstandungspotenzial betrug bis zum Stichtag 30. November 2022 (Abschluss der Prüfung vor Ort) insgesamt ca. 1,4 Mio. €. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung für Inneres und Sport empfohlen, Maßnahmen im Wege der Bezirksaufsicht (§ 9 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz) zu prüfen.

Nachfolgend werden die Schwerpunkte, in denen jeweils eine Vielzahl an Beanstandungen festgestellt wurden, dargestellt.

Im **Vertraulichen Teil des Jahresberichts werden** darüber hinaus **besondere Einzelfälle behandelt**, bei denen besonders gravierende bzw. zahlreiche Mängel festgestellt worden sind.

zu T 411 bis 413

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zum Prüfungsumfang sind zutreffend.

Der zusammenfassenden Feststellung zu Themenkomplexen beziehungsweise Sachverhalten stimmt das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg nur in dem aus den Stellungnahmen zu den Themenkomplexen beziehungsweise Sachverhalten ersichtlichen Umfang zu. Zum Umfang des festgestellten Beanstandungspotenzials kann das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg keine Stellung nehmen, da die Prüfungsmitteilung hierzu keine Aufstellung enthalten hat.

Senat von Berlin

Bezüglich der Empfehlung des Rechnungshofs von Berlin zur Prüfung von Bezirksaufsichtsmaßnahmen durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport verweist der Senat von Berlin auf seine Stellungnahme zur T 443.

16.1 Stellenbesetzungen und Zugang zu öffentlichen Ämtern

414 Öffentliche Arbeitgeber müssen den chancengleichen Zugang zu besetzbaren Stellen gewährleisten (Art. 33 Abs. 2 GG und ständige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts). Darüber hinaus müssen freie bzw. demnächst freiwerdende Stellen grundsätzlich ausgeschrieben werden. Ausnahmen bestehen beispielsweise bei befristeten Einstellungen zur Vertretung einer bzw. eines Beschäftigten. Für eine Stellenausschreibung sind u. a. eine „Beschreibung des Aufgabenkreises“ und ein Anforderungsprofil erforderlich. Darin legt der Arbeitgeber fest, über welche formalen Voraussetzungen und Kompetenzen die Bewerberinnen und Bewerber verfügen müssen, um das Arbeitsgebiet wahrnehmen zu können. Das Anforderungsprofil bindet den Arbeitgeber während des gesamten Stellenbesetzungsverfahrens. Ein chancengleicher Zugang setzt zudem voraus, dass der Inhalt des zu besetzenden Arbeitsgebietes im Stellenbesetzungsverfahren transparent dargestellt wird.

415 Nachfolgende Verstöße wurden festgestellt:

- Drei Beschäftigten wurden neue Arbeitsgebiete **ohne vorherige Stellenausschreibung** dauerhaft übertragen, ohne dass es eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht gab.
- In einem Stellenbesetzungsverfahren wurde eine Bewerberin für ein Arbeitsgebiet als Sachbearbeiterin ausgewählt und eingestellt. Nach sechs Monaten wurde ihr die Gruppenleitung übertragen. Eine **erneute Stellenausschreibung** wäre erforderlich gewesen, **unterblieb** jedoch.
- In einem internen Auswahlverfahren „Medizinische Fachangestellte“ wurden Bewerbende entgegen der Stellenbeschreibung im Bewerbungsgespräch gefragt, ob Interesse an einer Fortbildung zur Hygienekontrolleurin bzw. zum Hygienekontrolleur bestehe. Nach erfolgreicher Auswahl nahmen die

Beschäftigten die Fortbildung auf. Es wurde der **Inhalt der eigentlich zu besetzenden Arbeitsgebiete nicht von Beginn an offengelegt**. Wäre die Stellenausschreibung entsprechend formuliert gewesen, wäre ggf. ein anderer Bewerberkreis angesprochen worden.

- In drei Stellenbesetzungsverfahren wählte das Bezirksamt Bewerberinnen bzw. Bewerber aus und stellte diese ein, obwohl sie nicht über die zuvor festgelegten **fachlichen Voraussetzungen** verfügten.
- Das Bezirksamt berücksichtigte in zwei Stellenbesetzungsverfahren **soziale Aspekte** und traf danach seine Auswahlentscheidungen. Es verstieß damit gegen das Gebot der Bestenauslese.

zu T 414 bis 415

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist in zwei Sachverhalten zutreffend. Einer dieser Sachverhalte wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt und der weitere Sachverhalt mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin weist in diesem Fall darauf hin, dass unbefristet zu besetzende Arbeitsgebiete unabhängig vom Geltungsbereich der AV Stellenausschreibung nach höchstrichterliche Rechtsprechung zum Grundsatz der Bestenauslese auch vor dem 1. August 2020 auszuschreiben waren. Das Bezirksamt hat die Hinweise zur Kenntnis genommen und wird zukünftig darauf achten. In einem Fall ist die Feststellung des Rechnungshofs nicht zutreffend. Es handelte sich hierbei nicht um eine dauerhafte Übertragung der Aufgaben. Die Übertragung erfolgte vorübergehend kommissarisch. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin merkt an, dass aus den vorgelegten Unterlagen eine dauerhafte Aufgabenübertragung und nicht – wie nunmehr dargestellt – eine kommissarische hervorging. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wird zukünftig auf eine bessere Dokumentation achten.

2. Anstrich:
Dieser bezieht sich auf den zuvor erläuterten Sachverhalt im ersten Anstrich. Hier

wurden die Aufgaben nur vorübergehend kommissarisch übertragen. Eine dauerhafte Übertragung liegt nicht vor. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin merkt an, dass aus den vorgelegten Unterlagen eine dauerhafte Aufgabenübertragung und nicht – wie nunmehr dargestellt – eine kommissarische hervorging. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wird zukünftig auf eine bessere Dokumentation achten.

3. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

4. Anstrich:
Hinweis: In der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs von Berlin an das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wurden nur zwei Sachverhalte kritisiert. Das Bezirksamt kann daher zu einem dritten Fall mangels Kenntnis keine Stellung nehmen. Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Ein Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt. Der weitere Sachverhalt wurde mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin weist darauf hin, dass die ausgewählte Beschäftigte zuvor eine Ausbildung im Bezirksamt absolviert hat. Dennoch wurde erst nach deren Auswahl festgestellt, dass bei ihr die formalen Voraussetzungen für das zu besetzende Aufgabengebiet fehlten. Der Rechnungshof von Berlin erwartet, dass die Prüfung der formalen Voraussetzungen künftig vollumfänglich im Auswahlverfahren stattfindet. Die Serviceeinheit Personal hat die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin an die dezentralen Organisationseinheiten weitergeleitet und die dezentralen Büroleitungen dahingehend sensibilisiert. Die Personalbetreuung achtet nunmehr bei der Einstellung darauf, dass das Auswahlverfahren nach dem Grundsatz der Bestenauslese durchgeführt worden ist. Anderenfalls kann eine Besetzung der Stelle nicht erfolgen und das Verfahren muss gegebenenfalls wiederholt werden.

5. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Ein Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.
Der weitere Sachverhalt wurde mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt

erklärt. Der Rechnungshof von Berlin gibt in seinen Hinweisen an, dass die mit der Stellungnahme des Bezirksamtes nachgereichte Begründung zur Personalauswahl bei Akteneinsicht nicht dokumentiert war. Vielmehr wurden soziale und damit sachfremde Erwägungen herangezogen. Der Rechnungshof von Berlin erwartet, dass künftig Auswahlentscheidungen ausschließlich aufgrund sachgerechter Kriterien erfolgen. Die Serviceeinheit Personal hat die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin an die dezentralen Organisationseinheiten weitergeleitet und die dezentralen Büroleitungen dahingehend sensibilisiert. Die Personalbetreuung achtet nunmehr bei der Einstellung darauf, dass das Auswahlverfahren nach dem Grundsatz der Bestenauslese durchgeführt worden ist. Anderenfalls kann eine Besetzung der Stelle nicht erfolgen und das Verfahren muss gegebenenfalls wiederholt werden.

416 Darüber hinaus wurden in vielen Stellenbesetzungsverfahren Bewerbende ungleich behandelt und ihnen daher nicht die gleichen Chancen gewährt, ausgewählt zu werden:

- In einem Fall wurden zwei zunächst separate Stellenbesetzungsverfahren verbunden. Aufgrund der ungleichen Bewerberzahl wurde das **Ranking verzerrt**.
- In zwei Fällen wurden Bewerberinnen und Bewerber **ohne sachliche Begründung** vom weiteren Stellenbesetzungsverfahren **ausgeschlossen**.
- In einem Stellenbesetzungsverfahren wurde zunächst festgelegt, dass **Arbeitszeugnisse unberücksichtigt** bleiben sollen. Bei einer Bewerberin, die nach der Gesamtpunktzahl auszuwählen gewesen wäre, wich das Bezirksamt zu ihren Ungunsten davon ab, um die Nichteignung zu belegen.
- In einem Verfahren zur Besetzung von Stellen mit Anlerntätigkeit wurden Bewerberinnen und Bewerber mit einem bestimmten Berufsabschluss aus dem Stellenbesetzungsverfahren ausgeschlossen. Das Bezirksamt argumentierte mit Überqualifizierung. Bewerberinnen und Bewerber mit anderen Berufsabschlüssen und damit **Abschlüssen der gleichen Qualifikationsebene** verblieben jedoch im Verfahren. Diese wurden dann, anstatt der tatsächlich ungelernten Bewerberinnen und Bewerber, ausgewählt.

Der Rechnungshof hat die Praxis der Stellenbesetzung inklusive des Zugangs zu öffentlichen Ämtern im Bezirksamt beanstandet.

zu T 416

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

2. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Ein Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.
Der weitere Sachverhalt wurde mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin hat das zusätzlich vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg im Rahmen der Stellungnahme übermittelte Schriftstück zur Kenntnis genommen und erwartet, dass Begründungen zur Personalauswahl künftig zur Personalakte genommen werden. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg nimmt die Hinweise zur Kenntnis und wird die dezentralen Organisationseinheiten und die Personalbetreuung auffordern zukünftig entsprechend zu verfahren.

3. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin in seinem Schreiben vom 2024 an das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg vorläufig für erledigt erklärt.

4. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

16.2 Bewertung der Arbeitsgebiete sowie Eingruppierung von Beschäftigten

417 Beschäftigte werden nach der Entgeltgruppe bezahlt, in der sie eingruppiert sind (§ 12 Abs. 1 Satz 2 TV-L). Bestimmend für die Eingruppierung ist die **Bewertung** des

jeweiligen Arbeitsgebietes. Die Bewertung ermöglicht die Abgrenzung der Arbeitsgebiete im Hinblick auf ihre unterschiedlichen Anforderungen, die wiederum in der Entgeltordnung abstrakt durch sogenannte Tätigkeitsmerkmale beschrieben werden. Damit Beschäftigte den zutreffenden Entgeltgruppen zugeordnet werden können, sind die von ihnen auszuübenden Einzeltätigkeiten in einer „**Beschreibung des Aufgabenkreises**“ abzubilden und zu Arbeitsvorgängen zusammenzufassen. Die auf jeden Arbeitsvorgang entfallende Zeit ist zu ermitteln. Aus der Gegenüberstellung der konkreten Anforderungen eines Arbeitsgebietes und der abstrakten Tätigkeitsmerkmale der Entgeltordnung ergibt sich die Bewertung und daraus wiederum die Eingruppierung der Beschäftigten.

Voraussetzung für eine bestimmte Entgeltgruppe können auch fachliche Voraussetzungen, wie bestimmte Berufs- bzw. Studienabschlüsse, sein. Deren Fehlen kann ggf. durch vergleichbare Kenntnisse und Erfahrungen kompensiert werden. Für die Feststellung ist eine detaillierte Prüfung anhand von geeigneten Nachweisen (z. B. Arbeitszeugnissen) notwendig.

Während der Einarbeitung in ein neues Arbeitsgebiet ist keine abweichende Eingruppierung von der eigentlichen Bewertung vorgesehen. Werden Beschäftigte mit neuen Aufgaben betraut, ist die Bewertung des neuen Arbeitsgebietes unumgänglich. Nur so lässt sich feststellen, ob die neue Tätigkeit der bisherigen Eingruppierung entspricht.

Entscheidungen zur Bewertung von Arbeitsgebieten sind von der jeweils zuständigen Organisationseinheit und damit intern zu treffen. Bei der Fremdvergabe von Bewertungen an externe Dienstleister sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

zu T 417

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

16.2.1 Stellenbewertungen

418 Der Rechnungshof hat eine Vielzahl an Verstößen gegen tarifliche und sonstige Standards bei der Bewertung von Arbeitsgebieten festgestellt. In dieser Hinsicht war ca. ein Drittel aller geprüften Einzelfälle mangelhaft. Es kann daher nicht nachvollzogen werden, ob die Entgelte der Höhe nach zutreffend sind.

- In fünf Fällen wurden Beschäftigte eingruppiert, **ohne** dass zuvor eine **Bewertung** des Arbeitsgebietes durchgeführt wurde. Woran sich die Eingruppierung orientierte, war nicht nachvollziehbar.
- In 38 Fällen wurden Beschäftigte aufgrund einer sogenannten **Bewertungsvermutung** eingruppiert. Das Bezirksamt hatte lediglich eine grobe Einschätzung zur Entgeltgruppe abgegeben, ohne Bewertungen anhand einer „Beschreibung des Aufgabenkreises“ und nach den gültigen Standards vorzunehmen. Das betraf in 15 Fällen Neueinstellungen, in 15 Fällen Höhergruppierungen bei dauerhaften Übertragungen anderer Aufgaben sowie in acht Fällen eine Zulagengewährung bei vorübergehender Übertragung höherwertiger Aufgaben. Das Bezirksamt hat sich, sofern zwei Entgeltgruppen aufgrund des unklaren Zeitanteils einer Aufgabe möglich erschienen, vielfach nicht sicherheitshalber vorläufig für die niedrigere Entgeltgruppe entschieden, sondern **Überzahlungen billigend in Kauf genommen**.
- In drei Fällen wurden **Bewertungen** von Arbeitsgebieten vorgenommen, **ohne** dass dem eine „**Beschreibung des Aufgabenkreises**“ mit ausgewiesenen Arbeitsvorgängen und entsprechenden Zeitanteilen zugrunde lag. Eine systematische und objektive Bewertung war so nicht möglich.
- In einem Fall wurde ein externer Dienstleister mit der Bewertung eines Arbeitsgebietes anhand einer „Beschreibung des Aufgabenkreises“ beauftragt. Nachdem das Bewertungsergebnis vorlag, **änderte** das Bezirksamt die **Zeitanteile rückwirkend** dergestalt, dass daraus ein höheres Bewertungsergebnis resultierte.
- In weiteren zwei Fällen lagen Bewertungen oder Bewertungsvermutungen vor. Das Bezirksamt **gruppierte** die Beschäftigten jedoch zu deren Gunsten **abweichend höher ein**.
- Sechs Arbeitsgebiete waren **fehlerhaft bewertet**.
- In zwei Fällen wurde an der bisherigen Eingruppierung festgehalten, nachdem ein **Tätigkeitswechsel** vollzogen wurde. Eine Überprüfung, ob die bisherige

Bewertung weiterhin Bestand hat und damit die Eingruppierung beibehalten werden kann, unterblieb.

zu T 418

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist in vier Fällen zutreffend.
Ein Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von vorläufig für erledigt erklärt. In einem Fall weist das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg weiterhin den Vorwurf zurück, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung nicht erfolgt ist. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg geht weiterhin davon aus, dass das in Tempelhof-Schöneberg von Berlin begutachtete Aufgabengebiet mit dem in Friedrichshain-Kreuzberg und auch in allen anderen 10 Bezirksämtern identisch ist. Es handelt sich um die gleichen Aufgabengebiete mit leichten, nicht bewertungsrelevanten Abweichungen. Jedoch wurde der Hinweis zum Anlass genommen, entsprechende Übernahmen von Bewertungen anderer Verwaltungen sowie Musterbewertungen der Senatsverwaltung für Finanzen besser zu dokumentieren.

Bei zwei Sachverhalten liegen mittlerweile gutachterliche Stellungnahmen zur Bewertung vor, welche noch nicht in die Stellungnahme vom 17. Juli 2024 an den Rechnungshof von Berlin eingeflossen sind. In beiden Fällen wurde die Bewertung bestätigt.

2. Anstrich:
Hinweis: in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs von Berlin an das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wurden 36 Sachverhalte kritisiert, nicht 38. Das Bezirksamt kann daher zu zwei Fällen mangels Kenntnis keine Stellung nehmen.

Zu den 15 Neueinstellungen:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Fünf Fälle wurden vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

Zu den 13 Höhergruppierungen:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Drei Fälle wurden vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt. Ein weiterer Fall wurde mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Gemäß dem Rechnungshof von Berlin hatte das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, obgleich es sich um die Basiseingruppierung handelte, im Jahr 2019 selbst eine Überprüfung der Bewertung vorgesehen, diese jedoch nicht durchgeführt. Der Rechnungshof von Berlin erwartet, dass in vergleichbaren Sachverhalten künftig zeitnah eine Bewertungsüberprüfung stattfindet. Gemäß den Standards für Auswahlverfahren des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg ist Voraussetzung für eine Stellenausschreibung die Bewertung des vakanten Aufgabengebietes. Im Ausnahmefall erfolgt die Stellenausschreibung mit einer durch die Personalwirtschaftsstelle erteilten Bewertungsvermutung. Die Bewertung soll zukünftig spätestens zur Einstellung vorliegen. Bei einem Sachverhalt liegt mittlerweile eine gutachterliche Stellungnahme zur Bewertung vor, welche noch nicht in die Stellungnahme des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg vom 17. Juli 2024 an den Rechnungshof von Berlin eingeflossen ist. In diesem Fall wurde die Bewertung bestätigt.

Zu den 8 Zulagengewährungen bei vorübergehender Übertragung höherwertiger Tätigkeiten:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist grundsätzlich zutreffend. In fünf Fällen hatte das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in der Stellungnahme vom 17. Juli 2024 dem Rechnungshof von Berlin bereits die Bewertungsergebnisse mitgeteilt. Die ausgesprochenen Bewertungsvermutungen wurden bestätigt beziehungsweise in einem Fall lag das Ergebnis eine Entgeltgruppe höher als die Bewertungsvermutung.

3. Anstrich:
Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind in allen Fällen grundsätzlich zutreffend.
Hinsichtlich der Bewertungen ohne Beschreibung des Aufgabenkreises (BAK) wird jedoch darauf verwiesen, dass die Entbehrlichkeit von BAK´s beispielsweise bei Funktionsmerkmalen, Basisfunktionen bestimmter Berufstätigkeiten und für Arbeitsgebiete, deren Inhalt anhand vorgegebener Daten zu bewerten ist, gegeben ist (Rundschreiben der Senatsverwaltung für Inneres V Nr. 62/1989 vom 15. September 1989).

4. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Für vergleichbare Fälle ist zukünftig eine entsprechende Analyse der Einschätzung des jeweiligen Fachbereiches geplant. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Aufgabenübertragung in der Vergangenheit im Rahmen der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung in der jeweiligen Organisationseinheit erfolgten. Insofern ist in dem konkreten Fall aus bezirklicher Sicht die mangelhafte Dokumentation zu beanstanden. Hier hätten die Überlegungen des Fachbereiches, die zu der veränderten zeitlichen Gewichtung der einzelnen Arbeitsvorgänge geführt haben, nachvollziehbar begründet dargelegt werden müssen. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Der Rechnungshof von Berlin merkt an, dass nicht die mangelnde Dokumentation zur geänderten Zeiteinteilung beanstandet worden ist, sondern die ordnungsgemäße Ermittlung der Zeitanteile und deren Niederschrift in einer aktuellen BAK. Er erwartet künftige Beachtung. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wird zukünftig darauf achten, dass sowohl eine bessere Dokumentation als auch eine BAK vorliegt.

5. Anstrich:
Hinweis: in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs von Berlin an das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wurden drei Sachverhalte kritisiert, nicht zwei. In zwei Fällen ist die Feststellung Rechnungshofs von Berlin zutreffend. In einem Fall wurden dem Rechnungshof von Berlin leider veraltete Dokumente zur Verfügung gestellt. Die aktuellen Unterlagen wurden mit der Stellungnahme vom 17. Juli 2024 als Anlage an den Rechnungshof von Berlin übersandt. Dieser Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

6. Anstrich:
Hinweis: in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs von Berlin an das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wurden sieben Sachverhalte kritisiert, nicht sechs. Bei drei Sachverhalten ist die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin zutreffend. In vier Fällen ist die Feststellung nicht zutreffend. In einem Fall wurde in der Prüfungsmitteilung die rechtliche Situation im Zusammenhang mit der Überleitung aus BAT/BAT-O in den TV-L und dessen Entgeltordnung verkannt, so dass daraus falsche Schlüsse gezogen worden sind. Mit Inkrafttreten der Entgeltordnung zum

TV-L rückwirkend zum 01. Januar 2012 hatten Beschäftigte die Möglichkeit von der Überleitung abweichende Eingruppierungen zu beantragen, wenn die Tarifmerkmale aus dem BAT/BAT-O in der Entgeltordnung zum TV-L einer anderen Eingruppierung entsprachen, als der aus der Überleitung. In einem weiteren Fall wurde die Bewertung anhand der von der Senatsverwaltung für Finanzen festgelegten Wertigkeiten vorgenommen. Im nächsten Fall wurde die Heraushebung im Wesentlichen nicht über die Abwesenheitsvertretung begründet. Vielmehr erfolgte die Begründung auf Basis der zugeordneten Bereiche. Im letzten Sachverhalt hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg darauf hingewiesen, dass es dazu noch keine höchstrichterlichen Entscheidungen zu der Frage der Eingruppierung in der entsprechenden Tätigkeit gibt. Vielmehr gibt es unterschiedliche gerichtliche Entscheidungen, die zum Teil eine Bewertung nach der einen Entgeltgruppe und zum Teil nach der anderen Entgeltgruppe ausweisen. Da es hierzu noch keine höchstrichterliche Entscheidung gibt, handelte es sich bei der bezirksamtlichen Auslegung gründlicher Fachkenntnisse bei diesem Arbeitsvorgang um eine grundsätzlich plausible Auslegung. Da der Arbeitsvorgang aufgrund des geringen zeitlichen Anteils jedoch keine Auswirkungen hat, bleibt eine abschließende Entscheidung abzuwarten. Zwei Sachverhalte wurden vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

7. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Ein Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig als erledigt erklärt. Der weitere Sachverhalt wurde mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Der Rechnungshof von Berlin teilt mit, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg sich nicht zur Frage der Eingruppierung positioniert hat. Mit Blick auf den zeitlichen Verlauf (der Abschluss der Ausbildung steht unmittelbar bevor) wird die Angelegenheit jedoch nicht weiterverfolgt. Der Sachverhalt wird derzeit durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg geprüft.

16.2.2 Eingruppierung

419 In weiteren Fällen lagen Fehler bei der Eingruppierung vor:

- In vier Fällen **fehlten fachliche Voraussetzungen** (bestimmte Berufs- bzw. Studienabschlüsse) für die Eingruppierung. In zwei Fällen erhielten die

Beschäftigten dennoch die Entgeltgruppe wie die anforderungsgerecht ausgebildeten Fachkräfte. Sie hätten niedriger eingruppiert werden müssen. In zwei weiteren Fällen fehlten zum Prüfungszeitpunkt begründende Unterlagen zur abweichenden Eingruppierung.

- In fünf weiteren Fällen lagen die fachlichen Voraussetzungen ebenfalls nicht vor. Das Bezirksamt hat jedoch **gleichwertige Kenntnisse und Erfahrungen** anerkannt. Einschlägige Belege fehlten bzw. die Anerkennung beruhte auf falschen Annahmen (z. B. zu Studieninhalten oder der notwendigen Dauer von Berufserfahrungen). Aufgrund der Fehlerhaftigkeit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Höhe des Entgelts tarifwidrig festgesetzt wurde.

zu T 419

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist grundsätzlich zutreffend.
In zwei Fällen wird trotz fehlender Anfrage zur Feststellung der Eingruppierung an die Senatsverwaltung für Finanzen von der korrekten Eingruppierung ausgegangen. Im Zusammenhang mit der Überleitung der Beschäftigten im Sozialdienst in die S-Tabelle hatte die Senatsverwaltung für Finanzen Hinweise zur Eingruppierung von Beschäftigten in der Tätigkeit von Sozialarbeitenden mit schwierigen Tätigkeiten gegeben. Demnach sind diese in der nächstniedrigeren Entgeltgruppe eingruppiert. Darauf wurde zunächst zurückgegriffen. Erst durch eine spätere erneute Anfrage wurde erkannt, dass diese Hinweise nur im Rahmen der Überleitung angewendet werden sollten und für die erstmalige Eingruppierung eine Feststellung nach Nr. 1 Abs. 4 der Vorbemerkung zu allen Teilen der Entgeltordnung durch die Senatsverwaltung für Finanzen erforderlich ist. Inzwischen hat die Senatsverwaltung für Finanzen ein Rundschreiben erlassen [Rundschreiben IV Nr. 10/2024], welches von einer wiederholten Anfrage absieht, sofern kein Zweifel über die Eingruppierung besteht. Drei Fälle wurden vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt. Der vierte Fall wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin teilt in seinen Hinweisen mit, dass ihm bewusst ist, dass es in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu besonderen Herausforderungen kam. Gemäß den aktenkundigen Unterlagen wurde jedoch das Anforderungsprofil im Nachhinein in Zusammenhang

mit dem Stellenbesetzungsprozess um eine weitere Facharztqualifikation ergänzt. Abweichende Eingruppierungen hätten mit der Senatsverwaltung für Finanzen geklärt werden müssen. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg nimmt die Hinweise zur Kenntnis und wird dies künftig beachten. Eine korrigierende Rückgruppierung zum Einstellungsbeginn wurde durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg bereits vorgenommen.

2. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin in vier Fällen ist zutreffend.
Ein Sachverhalt ist nichtzutreffend.
Die im Anforderungsprofil geforderten formalen Voraussetzungen lagen vor. Ein Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

Den dezentralen Organisationseinheiten wurde nunmehr ein Vordruck zur Gleichwertigkeitsprüfung zur Verfügung gestellt, damit eine systematische Gegenüberstellung erfolgen kann.

16.2.3 Fremdvergabe

420 Das Bezirksamt hat eine externe Einrichtung als Dienstleister mit der Bewertung von Arbeitsgebieten beauftragt, obgleich es sich dabei um eine originäre Verwaltungsaufgabe handelt. Im Jahr 2021 wurden 20 Arbeitsgebiete für insgesamt 19.800 € zuzüglich Umsatzsteuer bewertet. Dem lag ein Rahmenvertrag über 80 Bewertungen mit einem Gesamtvolumen von ca. 75.600 € zuzüglich Umsatzsteuer zugrunde.

Die beauftragten Bewertungen betrafen fast ausschließlich Arbeitsgebiete, die in vergleichbarer Form auch in anderen Dienststellen des Landes Berlin anzutreffen sind. Dass andere Dienststellen daher über entsprechende Bewertungen verfügen, ist wahrscheinlich. Diesbezügliche Abfragen sind im Landesdienst üblich, unterblieben jedoch. Damit wurden kostengünstigere Alternativen außer Acht gelassen. Das Bezirksamt hat gegen die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** verstoßen.

Der Rechnungshof hat die eklatanten Fehler bei der Bewertung von Arbeitsgebieten, bei der Eingruppierung von Beschäftigten sowie die umfangreiche Fremdvergabe von Stellenbewertungen beanstandet.

zu T 420

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Der Rechnungshof von Berlin teilt in seinen Hinweisen mit, dass die Darstellung des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg nicht gefolgt werden kann. Als das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg im Jahr 2021 die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) mit der Erstellung von Bewertungsgutachten beauftragt hat, gab es bei der Senatsverwaltung für Finanzen keine zentrale Plattform zur Einsichtnahme vom Musterbewertungen. Eine andere gemeinsame bezirkliche Datenbasis beruhte auf freiwilligen Meldungen einzelner Bezirke. Sie stellte allenfalls einen kleinen Ausschnitt aller vorhandenen Bewertungen in den Bezirken dar. Der Rechnungshof von Berlin erwartet, dass künftig die externe Beauftragung von Bewertungsgutachten auf notwendige Einzelfälle beschränkt wird. Auch nach Schreiben des Rechnungshofs von Berlin vom 4. Dezember 2024 vertritt das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg eine andere Auffassung. Auch ohne eine zentrale Plattform der Senatsverwaltung für Finanzen wurden seit der Übernahme der Bewertungsangelegenheiten durch die Personalwirtschaft im Jahre 2012 berlinweite Musterbewertungen gesammelt und aufbereitet, um unter anderem bei der Erstellung von Bewertungsgutachten berücksichtigt zu werden. Der Rechnungshof von Berlin verkennt darüber hinaus den Umfang der überbezirklichen Abstimmungen zu vergleichbaren Bewertungen. Aktuell finden sich in der gemeinsamen bezirklichen Datenbasis mehr als 6.000 Bewertungsentscheidungen aller Bezirke. Zum Zeitpunkt der Prüfung in 2021 waren es auch schon mehr als 3.500 Bewertungsentscheidungen. Insofern muss die Behauptung, dass es sich „allenfalls [um] einen kleinen Ausschnitt aller vorhandenen Bewertungen in den Bezirken“ handele, zurückgewiesen werden. Vielmehr handelt es sich um eine weitreichende Sammlung für weitestgehend die komplette Bandbreite bezirklicher

Tätigkeiten. Insofern muss der unterstellte Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weiter zurückgewiesen werden.

16.3 Festsetzung der Entgeltstufen

421 Die Entgeltgruppen des TV-L umfassen bis zu sechs Stufen (§ 16 Abs. 1 Satz 1 TV-L). Jede Stufenverbesserung führt zu nicht unerheblichen Einkommenssteigerungen. Die Stufenzuordnung erfolgt durch turnusgemäßen Stufenaufstieg. Der Arbeitgeber hat darüber hinaus sowohl bei Neueinstellungen als auch bei Bestandskräften verschiedene Möglichkeiten, Entgeltstufen individuell festzusetzen. Diese Maßnahmen sind jeweils an strenge Voraussetzungen gebunden, weil die Entscheidung für eine höhere Stufenzuordnung zu einer dauerhaften finanziellen Mehrbelastung des Arbeitgebers führt.

zu T 421

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

16.3.1 Neueinstellungen, Anerkennung von Beschäftigungszeiten bei anderen Arbeitgebern

422 Der Arbeitgeber hat die Möglichkeit „einschlägige Berufserfahrungen“ anzuerkennen. Voraussetzung ist, dass die frühere Tätigkeit und jene, die in Zukunft auszuüben ist, sich so sehr ähneln, dass es sich inhaltlich nahezu um die gleiche Tätigkeit handelt.

- Das Bezirksamt hat bei zwei Neueinstellungen „einschlägige Berufserfahrungen“ anerkannt, obwohl es sich **nicht** im Wesentlichen um eine **inhaltliche Fortführung** der alten Tätigkeit handelte. Infolgedessen erhielten die Beschäftigten sofort die Stufe 3.

- Bei einer Neueinstellung wurden Sachverhalte anerkannt, die **nicht belegt** waren und zudem den Angaben im vorgelegten Arbeitszeugnis widersprachen. Diese Beschäftigte wurde sofort der Stufe 4 zugeordnet.
- In einem weiteren Fall wurde die **Bewertung** des Arbeitsgebietes **vor Neueinstellung angepasst**, sodass eine vorhergehende Beschäftigung nun als „einschlägige Berufserfahrung“ gewertet werden konnte. Der Beschäftigte erhielt sofort die Stufe 3. Etwa ein Jahr nach der Neueinstellung wurde die Bewertung desselben Arbeitsgebietes wieder auf die ursprüngliche Variante zurückgeführt.

zu T 422

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Zum einen weist der Rechnungshof von Berlin darauf hin, dass alle zahlungsbegründenden Unterlagen zentral im Personalservice aktenkundig zu machen sind und erwartet künftige Beachtung. Weiterhin teilt der Rechnungshof von Berlin die Ansicht des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg, dass eine Einschätzung der bisherigen Berufstätigkeit im Hinblick auf ihre Förderlichkeit beziehungsweise Einschlägigkeit zunächst vom Fachbereich vorzunehmen ist. Das Ergebnis sowie die Begründung hierzu müssen jedoch einer externen (berufsfachlich unabhängigen) Überprüfung auf Basis der tariflichen Regelungen standhalten. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat die Verfahrensweise dazu bereits verändert, sodass die erste Einschätzung zwar vom Fachbereich vorgenommen wird, die abschließende Prüfung jedoch von der Personalbetreuung. Ferner achtet die Personalbetreuung auch für eine vollständige Personalaktenlage darauf, dass entsprechende Unterlagen abgelegt werden.

2. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin teilt die Ansicht des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg, dass eine Einschätzung der bisherigen

Berufstätigkeit im Hinblick auf ihre Förderlichkeit beziehungsweise Einschlägigkeit zunächst vom Fachbereich vorzunehmen ist. Das Ergebnis sowie die Begründung hierzu müssen jedoch einer externen (berufsfachlich unabhängigen) Überprüfung auf Basis der tariflichen Regelungen standhalten. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat die Verfahrensweise dazu bereits verändert, sodass die erste Einschätzung zwar vom Fachbereich vorgenommen wird, die abschließende Prüfung jedoch von der Personalbetreuung.

3. Anstrich:
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

Die Verfahrensweise zur Stufenfestsetzung hat sich bereits dahingehend verändert, dass zum einen der Stufenvordruck angepasst worden ist, in dem eine Gegenüberstellung der einschlägigen beziehungsweise förderlichen Zeiten vorgesehen ist. Weiterhin stellen die dezentralen Organisationsbereiche die Stufenzuordnungen zwar auf, die inhaltliche Prüfung übernimmt nunmehr die Personalbetreuung.

423 Darüber hinaus hat der Arbeitgeber die Möglichkeit, „förderliche Zeiten“ zu berücksichtigen, um neu Eingestellte einer höheren Entgeltstufe zuzuordnen. Dafür muss eine Bewerbermangellage vorliegen, die diesen zusätzlichen finanziellen Anreiz zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich macht. Die Notwendigkeit ist objektiv zu begründen und zu belegen. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten und die Anwendung ist daher auf zwingend notwendige Einzelfälle zu beschränken. „Förderlich“ ist eine Vorbeschäftigung dann, wenn sie für die Erfüllung der auszuübenden Tätigkeit offenkundig von Nutzen ist. Dies ist ebenso wie die Schwierigkeit, den Personalbedarf zu decken, zu belegen.

- Bei drei Neueinstellungen wurden „förderliche Zeiten“ anerkannt und die Beschäftigten sofort der Stufe 2 bzw. 3 zugeordnet, obwohl **keine Bewerbermangellage** nachgewiesen worden ist.
- In drei weiteren Fällen wurden bei Neueinstellung „förderliche Zeiten“ anerkannt, **ohne** dass das offenkundige „**Von-Nutzen-sein**“ für die neue

Tätigkeit plausibel dargelegt wurde. Es erfolgte in einem der Fälle sogar eine Zuordnung zur Stufe 6 (Endstufe).

zu T 423

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich:
In zwei Fällen ist die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin zutreffend.
Bei einem Sachverhalt ist die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin nicht zutreffend.
Laut Auswahlvermerk der Organisationseinheit wurden von 93 Bewerbenden 47 in das Auswahlverfahren einbezogen. Die reine Anzahl von 47 Bewerbenden, die in das 2-stufige Auswahlverfahren einbezogen wurden, kann für sich genommen kein Argument für die Negierung einer Personalmangellage sein. Dass nach klaren, aus den Anforderungen des Aufgabengebietes, welche an die Ausführenden zu stellen sind, definierte 2-stufige Auswahlverfahren, welches alleine ausgerichtet nach Eignung, Qualifikation und fachlicher Leistung im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG eine letztliche Reduzierung auf 8 sich Bewerbende ergab, war ordnungsgemäß durchgeführt worden. Der Rechnungshof von Berlin begründet seine Auffassung „Bei den o. g. Sachverhalten konnte das Bezirksamt nicht darlegen, dass eine Bewerbermangellage gegeben war, die zu Schwierigkeiten bei der quantitativen oder qualitativen Deckung des Personalbedarfs geführt hat“ nicht weiter und verkennt das Scheitern von 39 sich Bewerbenden an den anzulegenden Bewertungsmaßstäben für die aus Art. 33 Abs. 2 GG abgeleiteten Kriterien im Rahmen der sogenannten „Bestenauslese“. Von den im Verfahren verbliebenen acht Bewerbenden nahmen schließlich sieben am Verfahren teil. Davon erreichten nur zwei ein relatives Ergebnis von mehr als 40 % der zu erreichenden Punkte. Das Auswahlverfahren als Instrument der „Bestenauslese“ wurde inhaltlich vom Rechnungshof von Berlin nicht kritisiert. Im Ergebnis des Verfahrens haben sich für die Besetzung von zwei Stellen nur zwei Bewerbende als geeignet erwiesen. Der Rechnungshof von Berlin hat zwei Sachverhalte vorläufig für erledigt erklärt. Der dritte Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin gab den Hinweis, dass sofern Bewerbende im Rahmen des Auswahlverfahrens als nicht geeignet eingeschätzt werden, dies im Auswahlvermerk auch klar zu benennen ist.

Formulierungen wie „nicht vorgeschlagen“ sind nicht ausreichend. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg achtet künftig darauf, dass in Auswahlvermerken die Geeignetheit klar formuliert wird.

2. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

Die Verfahrensweise hat sich bereits dahingehend geändert, dass die inhaltliche Prüfung durch die Personalbetreuung erfolgt. Hierfür wird seitens der dezentralen Organisationseinheiten die von der Senatsverwaltung für Finanzen zur Verfügung gestellte Arbeitshilfe zur Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen des § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L, Anlage 3 zu § 16 TV-L des Arbeitsmaterials für Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeiter ausgefüllt sowie der Auswahlvermerk beigefügt. Somit kann eine Prüfung hinsichtlich weiterer geeigneter Bewerbender erfolgen. Weiterhin wurde der Stufenvordruck angepasst, sodass eine systematische Gegenüberstellung vorzunehmen ist.

16.3.2 Bestandskräfte, turnusmäßiger Stufenaufstieg

424 Beschäftigte erhalten nach einem Jahr in Stufe 1 die Stufe 2, nach zwei Jahren in Stufe 2 die Stufe 3 usw. Dies gilt jedoch nur, wenn die Tätigkeit nicht unterbrochen wurde. Elternzeiten werden nicht auf die Stufenlaufzeit angerechnet. Im Sozial- und Erziehungsdienst gelten darüber hinaus gesonderte Stufenlaufzeiten.

In sechs Fällen wich das Bezirksamt zugunsten der Beschäftigten von dem turnusmäßigen Stufenaufstieg ab, sodass diese vorzeitig die nächsthöhere Stufe erreichten.

- In einem Fall wurde die **Elternzeit berücksichtigt**.
- In einem anderen Fall wurden die **besonderen Stufenlaufzeiten im Sozial- und Erziehungsdienst** außer Acht gelassen.
- In den anderen vier Fällen lagen **keine Begründungen** vor.

zu T 424

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

2. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

3. Anstrich
Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg kann diese Fälle keinem Sachverhalt aus der Prüfung des Rechnungshofs von Berlin zuordnen.

16.3.3 Bestandskräfte, Stufenaufstieg nach Übertragung höherwertiger Aufgaben

425 Wird Bestandskräften ein höherwertiges Arbeitsgebiet übertragen, werden sie mindestens derjenigen Stufe zugeordnet, in deren Höhe sie bisher Entgelt erhielten. Sie erhalten jedoch mindestens 100 € (in den Entgeltgruppen 2 bis 8) bzw. 180 € (in den Entgeltgruppen 9a bis 15) als sogenannter Garantiebetrag mehr.

- Einem Beschäftigten wurde aufgrund eines Bezirksamts-Beschlusses ein höherwertiges Arbeitsgebiet **vier Monate** rückwirkend übertragen. Zu diesem Zeitpunkt hatte er in seiner bisherigen Entgeltgruppe die Stufe 3 erreicht. Er hätte daher die Stufe 2 der höheren Entgeltgruppe erhalten müssen. Einen Monat nach dem Beschluss stellte die Amtsleitung nunmehr fest, dass sich „aufgrund von Terminkollisionen“ die Einarbeitung schwierig gestaltet habe. Das Arbeitsgebiet wurde daher letztlich nur noch **sechs Wochen** rückwirkend übertragen. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Beschäftigte in der bisherigen Entgeltgruppe die nächsthöhere Stufe (hier: Stufe 4) erreicht. Das führte dazu, dass er in der höheren Entgeltgruppe die Stufe 4 anstatt Stufe 2 erhielt. Der monatliche Zugewinn aufgrund der „späteren“ Aufgabenübertragung betrug 584,02 € brutto.

zu T 425

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt. Durch die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin ist die Verfahrensweise hierzu bereits verändert worden. Während in der Vergangenheit eine neue Aufgabenübertragung dezentral in den Fachbereichen erfolgt ist, wird dies nunmehr nur noch durch die Personalbetreuung verfügt.

16.3.4 Bestandskräfte, leistungsbezogener Stufenaufstieg

426 Der Arbeitgeber kann bei Beschäftigten, die erheblich über dem Durchschnitt liegende Leistungen erbringen, die Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verkürzen. Feststellungen zu überdurchschnittlichen Leistungen der Beschäftigten bedürfen konkretisierender Aussagen darüber, wie eine durchschnittliche Leistung beschaffen sein müsste und inwieweit diese objektiv übertroffen wird. Maßgeblich ist das jeweilige Arbeitsgebiet. Ferner ist ein Bezugsrahmen (Team, gleichartig eingesetzte Beschäftigte, Beschäftigungsbereich, Abteilung) zu bilden, um die Feststellung überdurchschnittlicher Leistungen zu objektivieren. Eine überdurchschnittliche Leistung darf nicht doppelt honoriert werden (z. B. mit einem leistungsbezogenen Stufenaufstieg und einer Leistungsprämie).

427 Nachfolgende Sachverhalte wurden festgestellt:

- Zwei Beschäftigten wurde aufgrund überdurchschnittlicher Leistungen eine Stufenlaufzeitverkürzung um 18 Monate gewährt. In den Zeiträumen, in denen überdurchschnittliche Leistungen erbracht worden seien, erhielten sie Leistungsprämien. Die durchschnittliche Leistung war zudem jeweils **nicht bestimmbar**, da den Beschäftigten seit Längerem zusätzliche (mutmaßlich höherwertige) Aufgaben übertragen waren. In einem Fall blieb das neue Arbeitsgebiet ohne Bewertung. In dem anderen Fall erfolgte eine rückwirkende Höhergruppierung und damit eine **nochmalige Honorierung der Leistung**.
- In einem weiteren Fall wurde die Stufenlaufzeitverkürzung um 13 Monate damit begründet, dass der Beschäftigte als Gruppenleitung auch technische „Normaltätigkeiten“ mit hohem Auftragsvolumen wahrgenommen und

Beschäftigte aus der Arbeitsgruppe in Projekte eingearbeitet hätte. Dabei handelt es sich jedoch um Tätigkeiten, die **von einer Gruppenleitung regelmäßig erwartet** werden können und die nicht als überdurchschnittlich honoriert werden dürfen. Zudem wurde mit einer Teilabordnung zu einem anderen Bezirk argumentiert, die **noch** gar **nicht stattgefunden** hatte.

- In einer bestimmten Organisationseinheit wurden abweichende Regelungen zum leistungsbezogenen Stufenaufstieg, die sich an der Handhabung einer Behörde außerhalb des Landes Berlin orientierten, angewandt. Argumentiert wurde damit, dass „**Potenzialträger/innen**“ begünstigt werden sollen. Das Bezirksamt hat jedoch ausschließlich den TV-L anzuwenden und dieser stellt auf die Leistung und nicht auf Potenziale ab. Mit der Stufenlaufzeitverkürzung um 12 Monate verstieß das Bezirksamt zudem sogar **gegen die in der Organisationseinheit angewandten Regelungen**.

zu T 426 bis 427

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Ein Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt. Der weitere Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin gibt an, dass die Qualität einer erbrachten Leistung nur ausgehend von der Normalleistung beurteilt werden kann. Hierfür sind wiederum die abstrakten Anforderungen an das jeweilige Arbeitsgebiet maßgeblich. Das Bezirksamt hat den Vordruck zur Stufenlaufzeitverkürzung bereits unter Beachtung der Hinweise des Rechnungshofs von Berlin in der Prüfungsmitteilung angepasst, sodass anhand der Kriterien die Begründung nunmehr inhaltlich durch die Personalbetreuung geprüft wird.

2. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Der Rechnungshof von Berlin teilt mit, dass zwar im konkreten Einzelfall keine Sachverhaltsklärung herbeigeführt werden konnte. Gleichwohl geht er aufgrund der mitgeteilten

organisatorischen Veränderungen von einer künftigen Beachtung aus und lässt die Angelegenheit auf sich beruhen. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat den Vordruck zur Stufenlaufzeitverkürzung bereits angepasst, unter Beachtung der Hinweise des Rechnungshofs von Berlin aus der Prüfungsmitteilung, sodass anhand der Kriterien die Begründung nunmehr inhaltlich durch die Personalbetreuung geprüft wird.

3. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

Es wurde den dezentralen Organisationseinheiten ein Vordruck mit Hinweisen zur Verfügung gestellt. Die Begründung wird nunmehr durch die Personalbetreuung anhand des neuen Vordrucks inhaltlich geprüft und gegebenenfalls an die dezentrale Organisationseinheit zurückgereicht.

16.3.5 Neueinstellungen und Bestandskräfte, Stufenvorweggewährung

428 Beschäftigten kann abweichend von der tarifgemäßen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg gewährt werden, wenn dies zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften erforderlich ist. Das Merkmal „Deckung des Personalbedarfs“ ist in derselben Weise nachzuweisen und zu dokumentieren wie bei der Anerkennung förderlicher Zeiten und kommt nur für Neueinstellungen in Betracht. Eine „qualifizierte Fachkraft“ ist jemand, der innerhalb seines Berufes oder Fachgebiets über herausragende, ggf. auch spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt. Liegen konkrete Anhaltspunkte vor, aus denen sich ergibt, dass die qualifizierte Fachkraft tatsächlich zu besseren Bedingungen zu einem anderen Arbeitgeber wechseln könnte, und würde die Nachbesetzung der Stelle mit einer anderen geeigneten Bewerberin oder einem anderen geeigneten Bewerber besondere Schwierigkeiten bereiten, können Stufen vorweg gewährt werden. Die Stufenvorweggewährung ist auf zwingend notwendige Einzelfälle zu beschränken. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten.

429 Nachfolgende Sachverhalte wurden festgestellt:

- Ein Beschäftigter mit Leitungsfunktion erhielt bei Einstellung zwei Stufen vorweg gewährt. Die **Begründung** dazu erfolgte **erst ein Jahr später**. Somit erfolgte die Stufenvorweggewährung ohne Sachgrund.
- Einer Beschäftigten wurden bei Einstellung widerruflich zwei Stufen vorweg gewährt. Im Fall einer Höhergruppierung sollte die Vorweggewährung entfallen. Als die Beschäftigte tatsächlich höhergruppiert wurde, **entfiel** sie **nicht**, sondern wurde weiterhin gezahlt.
- Zwei Beschäftigten wurde bei Vertragsschluss eine Stufenvorweggewährung von einer bzw. zwei Stufen gewährt. Das Bezirksamt begründete die Zahlung pauschal mit „Deckung des Personalbedarfs“. Die Stellen wurden aber regelwidrig nicht ausgeschrieben. Ob **Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung** vorgelegen hätten, konnte **nicht objektiv beurteilt** werden.
- Weiteren vier Beschäftigten wurde bei Einstellung eine bzw. zwei Stufen vorweggewährt. Die Begründungen lauteten auf „Deckung des Personalbedarfs“. Gemäß den Auswahlvermerken standen jedoch jeweils geeignete Nachrückerinnen bzw. Nachrücker zur Verfügung, sodass eine **Bewerbermangellage nicht gegeben** war.
- Einer Ärztin, bei der eine befristete Tätigkeit zur Erlangung ihrer Facharztqualifikation notwendig war, wurden ebenfalls zwei Stufen vorweg gewährt. Zweck der Einstellung war entgegen der Begründung des Bezirksamts **nicht „Deckung des Personalbedarfs“**, sondern die Durchführung eines Weiterbildungsabschnittes.
- Einer Ärztin, die seit ca. neun Jahren (mit einer Unterbrechung) in **Kettenbefristungen** beschäftigt wurde, obwohl entsprechende unbefristete Stellenanteile zur Verfügung standen, wurde eine Stufenvorweggewährung **„zur Bindung einer qualifizierten Fachkraft“** gewährt. Dies ist nicht nachvollziehbar.
- Zwei Beschäftigten wurden eine bzw. zwei Stufen vorweg gewährt, da die Maßnahme zur „Bindung einer qualifizierten Fachkraft“ notwendig sei. Beide Beschäftigten verfügten jedoch nicht einmal über die **persönlichen Voraussetzungen** für eine tarifgemäße Eingruppierung als Fachkräfte.
- Zwei Beschäftigte wurden für eine Anlerntätigkeit eingestellt und erhielten jeweils zwei Stufen vorweg gewährt. Der Personalservice stellte zunächst fest,

dass es sich **nicht** um qualifizierte Fachkräfte handele, argumentierte später jedoch, dass „die Maßnahme zur **Bindung einer qualifizierten Fachkraft** zwingend erforderlich ist“. Der fachlich zuständige Bereich gab ferner an, dass es Schwierigkeiten bei der „**Deckung des Personalbedarfs**“ gäbe. Das Auswahlverfahren war fehlerhaft; es standen Nachrückerinnen und Nachrücker zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat die mannigfaltigen Fehler bei der Anwendung der Stufenfestsetzung beanstandet.

zu T 428 bis 429

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist insofern zutreffend, dass eine bessere Dokumentation in der Personalakte hätte vorliegen müssen. Die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen erfolgte jedoch vor der Einstellung des Beschäftigten durch die dezentrale Büroleitung, wo die entsprechenden Nachweise vorlagen und dann erst später zur Personalakte genommen wurden. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt.

Der Rechnungshof von Berlin merkt an, dass die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Stufenvorweggewährung sowie deren Dokumentation vor Bewilligung sicherzustellen sind. Aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs von Berlin wurde die Verfahrensweise bereits geändert. Die Verfügung zur Einstellung wird mit dem Anforderungsprofil, dem Stufenvordruck, dem Auswahlvermerk und den Bewerbungsunterlagen von den dezentralen Organisationseinheiten an die Personalwirtschaft gegeben. Die Personalwirtschaft prüft die personalwirtschaftlichen Aspekte und leitet den Vorgang zur Prüfung der persönlichen Voraussetzungen zur Eingruppierung sowie der Stufenzuordnung an die Personalbetreuung. Nach Prüfung gibt die Personalbetreuung den Vorgang an die Personalwirtschaft zur Beteiligung der Gremien zurück.

2. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

3. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

4. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

5. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist nicht zutreffend.
Die Argumentation, dass befristete Tätigkeiten nicht dem Ziel der kontinuierlichen Sicherstellung der gesundheitlichen Daseinsvorsorge gemäß des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst dienen, ist aus fachlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Befristete ärztliche Beschäftigungsverhältnisse sind national und international absolut üblich und essentieller Teil aller Gesundheitsversorgungssysteme. Kern der fachärztlichen Weiterbildung approbierter Ärztinnen und Ärzte ist das selbständige und eigenverantwortliche Arbeiten unter fachärztlicher Supervision. Für ärztliche Routinetätigkeiten reicht die Qualifikation einer Approbation als Arzt oder Ärztin vollständig aus. Im gesamten Gesundheitssystem werden diese Routinetätigkeiten von Ärztinnen und Ärzten ohne Facharztqualifikation durchgeführt. Fachärztinnen und Fachärzte supervisieren als Leitungskräfte im Hintergrund und stehen für die Übernahme von besonders schwierigen und ungewöhnlichen Fällen bereit. Alle Ärztinnen und Ärzte des Gesundheitsamtes erfüllen mit der Approbation die formalen Voraussetzungen der Entgeltgruppe 14 TV-L. Für sie muss analog der befristeten oder unbefristeten ärztlichen Beschäftigten im Gesundheitsamt die Anwendung von förderlichen Zeiten ebenfalls möglich sein. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Der Rechnungshof von Berlin hält daran fest, dass bei ärztlichen Weiterbildungen das Tarifmerkmal „Deckung des Personalbedarfs“ im Sinne des § 16 Abs. 5 TV-L nicht erfüllt sein kann. Der Rechnungshof von Berlin erwartet künftige Beachtung. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat Rücksprache mit dem Tarifreferat der Senatsverwaltung für Finanzen gehalten und wird den Sachverhalt schriftlich an die Senatsverwaltung für Finanzen herantragen.

6. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Der Rechnungshof von Berlin merkt an, dass sofern beide Arbeitsvertragsparteien kein Interesse an einem unbefristeten Arbeitsverhältnis haben, auch kein zusätzlicher Anreiz gesetzt werden kann, um die befristete Stelle gegenüber einer unbefristeten attraktiver zu gestalten. Der Rechnungshof von Berlin erwartet künftige Beachtung. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wird die Hinweise künftig beachten.

7. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist nicht zutreffend.
Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg vertritt hier eine andere Auffassung. Gemäß den Arbeitsmaterialien zu § 16 – Stufen der Entgelttabelle – der Senatsverwaltung für Finanzen wird unter Punkt 2.7 Abs. 3 zu Absatz 5 Satz 1 – Vorweggewährung von Stufen - Folgendes geschrieben: „Eine qualifizierte Fachkraft ist jemand, der innerhalb seines Berufes oder Fachgebietes über herausragende ggf. auch spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt.“ Eine weitere Definition erfolgt in den Arbeitsmaterialien nicht. Auch wurde nach der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs von Berlin vom 26. Januar 2024 die zuständige Sachbearbeitung bei der Senatsverwaltung für Finanzen, im Rahmen der Dialogrunde (von der Senatsverwaltung für Finanzen initiierte Austauschrunde der Senatsverwaltungen und Bezirksverwaltungen) am 3. Juli 2024 befragt, ob eine Stufenvorweggewährung zur Bindung einer qualifizierten Fachkraft an die tarifgemäße Eingruppierung geknüpft ist. Diese verneinte die Verknüpfung und gab weiter an, dass eine solche Definition nicht vorgesehen ist. Auch gibt es nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung keine Anhaltspunkte dafür, dass die Stufenvorweggewährung zur Bindung an eine tarifgemäße Eingruppierung geknüpft ist. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

8. Anstrich

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

16.4 Zulagen für vorübergehende höherwertige Tätigkeiten

430 Wird Beschäftigten **vorübergehend eine Tätigkeit** übertragen, die höherwertig als die regelmäßig wahrzunehmende ist, und wird diese Tätigkeit mindestens einen Monat ausgeübt, erhalten sie für den entsprechenden Zeitraum eine **persönliche Zulage** (§ 14 Abs. 1 TV-L). Ob eine höherwertige Tätigkeit vorliegt, ist ggf. durch eine **Bewertung** festzustellen.

In jedem Einzelfall ist **vorab** zu **prüfen**, ob die nur vorübergehende Übertragung sowie die Übertragung der höherwertigen Tätigkeit an sich **notwendig und angemessen** ist.

zu T 430

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

16.4.1 Prüfung von Notwendigkeit und Angemessenheit

431 Eine interne Regelung des Bezirksamts legt fest, dass die **dezentralen Organisationseinheiten** die Übertragung der vorübergehenden höherwertigen Tätigkeiten vorzunehmen haben. Bei acht Beschäftigten war nicht ersichtlich, ob eine vorherige Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit stattgefunden hatte. Hinzu kommt, dass die Umsetzung der Sachverhalte durch den Personalservice erst stark zeitverzögert, zum Teil bis zu zweieinhalb Jahre später, vollzogen wurde.

Die Serviceeinheit Personal nimmt die Arbeitgeberfunktion in Personaleinzelangelegenheiten des Bezirksamts wahr. Die **rechtssichere Vorabprüfung** ist von der für Personal zuständigen Stelle sicherzustellen. Eine Übertragung der Zuständigkeit auf die dezentralen Organisationseinheiten ist mit erheblichen arbeitsrechtlichen und finanziellen Risiken verbunden.

zu T 431

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

16.4.2 Anspruchsgrund

432 Darüber hinaus hat der Rechnungshof **weitere Fehler** bei der Gewährung der persönlichen Zulage festgestellt:

- In einem Fall waren sowohl die **Höherwertigkeit** der Aufgaben als auch der **Grund** für die **befristete** Aufgabenübertragung **nicht aktenkundig**.
- In zwei Fällen wurde nicht nachgewiesen, dass die höherwertige Tätigkeit in **zeitlich ausreichendem Umfang** wahrgenommen wurde.
- Ein Beschäftigter erhielt eine Zulage für die Dauer der Erkrankung einer anderen Beschäftigten. Nach **Wegfall des Sachgrundes** wurde die Zulagenzahlung nicht beendet und für weitere 11 Monate ohne sachliche Begründung weiterhin gewährt.
- Zwei Beschäftigte erhielten eine Zulage für die Dauer der Wahrnehmung vorübergehender höherwertiger Tätigkeiten, die zum Prüfungszeitpunkt seit rund drei Jahren bzw. zwei Jahren und sieben Monaten andauerte. An einem nur **vorübergehenden Charakter** der höherwertigen Tätigkeit fehlte es.
- In einem Fall stellte der Personalservice rückwirkend fest, dass der Beschäftigten für zwei Jahre und neun Monate vorübergehend höherwertige Aufgaben übertragen worden waren. Nach Aktenlage sollte eine Nachzahlung für ein Jahr „aufgrund der Ausschlussfristen“ stattfinden. Das hätte eine **Anspruchsgeltendmachung** durch die Beschäftigte vorausgesetzt, die jedoch nicht vorlag. Der Beschäftigten hätte eine Nachzahlung nur für sechs Monate zugestanden.

Der Rechnungshof hat die mannigfaltig fehlerhafte Zahlung von Zulagen bei vorübergehend höherwertiger Tätigkeit beanstandet.

zu T 432

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist insofern zutreffend, dass eine bessere Dokumentation in der Personalakte hätte vorliegen müssen.

2. Anstrich
Hinweis: in der Prüfungsmitteilung wurden drei Fälle kritisiert und nicht zwei. Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist für zwei Fälle zutreffend. Diese Sachverhalte wurden vom Rechnungshof von Berlin vorläufig als erledigt erklärt. Für den ersten Sachverhalt ist die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin insofern zutreffend, dass eine bessere Dokumentation in der Personalakte hätte vorliegen müssen. Hinsichtlich des zeitlichen Anteils muss allerdings auf den Umstand hingewiesen werden, dass der abwesende Beschäftigte, für dessen Vertretung eine Zulage nach § 14 TV-L gezahlt wurde, eine Vollzeitkraft war. Aufgrund des handschriftlichen Telefonvermerks in der Personalakte wurde eine vollumfängliche Aufgabenwahrnehmung im Tätigkeitsfeld attestiert. Somit ergibt sich zwangsläufig ein Anteil von 100 % entsprechender Tätigkeiten. Es ist aus bezirklicher Sicht nicht davon auszugehen, dass, bei vollständiger Vertretung eines Vollzeitarbeitsgebietes, noch Kapazitäten für die Wahrnehmung des originären Arbeitsgebietes verbleiben.

3. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

4. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

5. Anstrich

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

16.5 Leistungsprämien

433 Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten kann bei **besonderen Leistungen** eine Leistungsprämie gezahlt werden.[299] Eine über dem Durchschnitt liegende Leistung setzt ein **messbares Arbeitsergebnis** voraus, welches sich deutlich von der durchschnittlichen Leistung abhebt. Abzustellen ist auf das jeweilige Arbeitsgebiet, das in der „Beschreibung des Aufgabenkreises“ näher ausgeführt wird. Da die Leistungsprämie der Honorierung dieser besonderen Leistung dient, soll sie in **engem zeitlichen Zusammenhang** gewährt werden. Eine besondere Leistung der bzw. des Beschäftigten darf nicht mit mehreren finanziellen Leistungen des Arbeitgebers bedacht werden. Die **Begründung** zur Prämiengewährung ist zu dokumentieren.

434 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den Jahren 2020 und 2021 an sechs Tarifbeschäftigte sowie drei Beamtinnen und Beamte Leistungsprämien zur „Anerkennung für Ihre besonderen Leistungen“ gezahlt wurden, **ohne** dass eine **Begründung** aktenkundig war.

zu T 433 bis 434

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Die Feststellung des Rechnungshofs Berlin ist insofern zutreffend, dass eine bessere Dokumentation in den Personalakten hätte vorliegen müssen. Zu keinem Zeitpunkt seit der Gewährung von Leistungsprämien durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wurden diese ohne entsprechenden Antrag und/oder Begründung und/oder Beschluss des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg gewährt. Leider ist festzustellen, dass die Ablage der entsprechenden Dokumente in den Personalakten nicht durchgängig erfolgt ist. Sicher ist jedoch, dass in allen Fällen entsprechend begründete Anträge vorhanden waren und auch das interne Prüfverfahren stets abgeschlossen wurde. In der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs von Berlin an das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wurde hingegen nur bei zwei Beamtinnen beziehungsweise Beamten die fehlende Begründung kritisiert. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg kann daher zu einem dritten Fall einer beamteten Person mangels Kenntnis keine Stellung nehmen. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof

[299] § 42a Bundesbesoldungsgesetz in der Überleitungsfassung für Berlin, § 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 Leistungsprämien- und -zulagenverordnung sowie Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen IV Nr. 17/2018

von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. In den Hinweisen des Rechnungshofs von Berlin wird mitgeteilt, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in seiner Stellungnahme ausführt, dass immer Begründungen zu den beteiligten Leistungsprämien vorgelegen hätten und diese durch den Personalservice geprüft worden seien. Diese waren jedoch weder aktenkundig noch wurden sie nachgereicht. Der Rechnungshof von Berlin erwartet künftig eine sorgfältige Aktenführung. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat die Hinweise zur Kenntnis genommen und wird diese künftig beachten.

Weitere Prämiengewährungen erfolgten **fehlerhaft**, da die Voraussetzungen nach der Leistungsprämien- und -zulagenverordnung nicht erfüllt waren:

- Es wurde eine zusätzliche **Daueraufgabe** prämiert, obwohl die Ausübung auch für die Zukunft erwartet wurde. Der sachliche Anwendungsbereich für eine Leistungsprämie war somit nicht eröffnet. Stattdessen hätte das Arbeitsgebiet neu bewertet werden müssen.
- In einem Fall war das **interne Prüfungsverfahren** zum Prämienantrag inklusive Überprüfung der Begründung nicht aktenkundig; Unterschriften auf dem Antrag fehlten.
- In einem Fall war der **enge zeitliche Zusammenhang** nicht gegeben. Die Prämie wurde erst 15 Monate nach Ende der gewürdigten Leistung bewilligt.
- In zwei Fällen wurden Prämien bewilligt, während sich ein Antrag auf Höhergruppierung in der internen Prüfung befand. Die (besondere) Leistung wurde mit der (ggf.) höherwertigen Arbeitsqualität und -quantität begründet. Die rückwirkende Umsetzung der Höhergruppierung wäre mit einer **doppelten Honorierung** der erbrachten Leistung verbunden.

Der Rechnungshof hat die fehlerhaften Prämienbewilligungen beanstandet.

zu T 434

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

1. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

2. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist insofern zutreffend, dass eine bessere Dokumentation in der Personalakte hätte vorliegen müssen. Zu keinem Zeitpunkt seit der Gewährung von Leistungsprämien durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg wurden diese ohne entsprechenden Antrag und/oder Begründung und/oder Beschluss des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg gewährt. Leider ist festzustellen, dass die Ablage der entsprechenden Dokumente in den Personalakten nicht durchgängig erfolgt ist. Sicher ist jedoch, dass in allen Fällen entsprechend begründete Anträge vorhanden waren und auch das interne Prüfverfahren stets abgeschlossen wurde. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. In den Hinweisen des Rechnungshofs von Berlin wird mitgeteilt, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in seiner Stellungnahme ausführt, dass immer Begründungen zu den beteiligten Leistungsprämien vorgelegen hätten und diese durch den Personalservice geprüft worden seien. Diese waren jedoch weder aktenkundig noch wurden sie nachgereicht. Der Rechnungshof von Berlin erwartet künftig eine sorgfältige Aktenführung. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat die Hinweise zur Kenntnis genommen und wird diese künftig beachten.

3. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist insofern zutreffend, dass die Dokumentation hätte deutlicher erfolgen müssen. Der fehlende enge zeitliche Zusammenhang soll gemäß § 3 Abs. 1 2. Halbsatz Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen (LPZVO) gegeben sein. Dementsprechend darf von dieser Regel abgewichen werden. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg ist in diesem konkreten Einzelfall der Übernahme zweier Aufgabengebiete über einen längeren Zeitraum hinweg von einem solchen Ausnahmetatbestand ausgegangen. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. In seinen Hinweisen gibt der Rechnungshof von Berlin an, dass ihm bekannt ist, dass es sich bei § 3 Abs. 1 2. Halbsatz LPZVO um eine „Soll-

Vorschrift“ handelt; er hat den Prüfungsmaßstab entsprechend formuliert. Von „Soll-Vorschriften“ kann abgewichen werden, insofern ein atypischer, zu begründender Einzelfall vorliegt. An einer solchen Darlegung mangelte es. Vielmehr hatte das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in der Begründung zur Leistungsprämie angegeben, dass ein enger zeitlicher Zusammenhang gegeben wäre. Dies ist objektiv unrichtig, wenn erst 14 Monate nach Beendigung der prämierten Aufgabe eine Leistungsprämie gezahlt wird. Der Rechnungshof von Berlin erwartet künftige Beachtung. Das Bezirksamt wird künftig auf eine bessere Dokumentationslage achten.

4. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Die Antragsformulare zur Gewährung von Leistungsprämien/-zulagen wurden inzwischen so angepasst, dass der Umstand eines laufenden Stellenbewertungsverfahrens mitberücksichtigt werden muss. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

16.6 Corona-Leistungsprämie

435 Die Corona-Leistungsprämie[300] stellt eine **Sonderform der Leistungsprämie** dar. Mit ihr sollte ein **besonderer Einsatz** von Beschäftigten des Landes Berlin **während und aufgrund der Corona-Krise** gewürdigt werden. Eine Weiterführung der Normaltätigkeit an einem anderen Ort („Homeoffice“) reicht regelmäßig nicht aus, um eine besondere Leistung zu begründen. Weiterhin kann eine besondere Leistung nur erbracht und durch eine Prämie honoriert werden, wenn diese in einem relevanten, d. h. prägenden (zeitlichen) Umfang stattgefunden hat. Die Begründung der Corona-Prämienzahlung ist zu dokumentieren. Aus ihr muss sich ein klarer Bezug zur Corona-Pandemie ergeben. Bei Teilzeitbeschäftigten erfolgt eine zeitanteilige Kürzung der Corona-Leistungsprämie.

Die Begünstigten müssen dem Beschäftigtenkreis der **jeweiligen Dienstbehörde** zuzuordnen sein. Dienstbehörde ist hier das Bezirksamt.

300 vgl. Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen IV Nr. 44/2020

zu T 435

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Zum Umfang der notwendigen Anwesenheit bestehen zwischen dem Rechnungshof von Berlin und dem Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg unterschiedliche Auffassungen.

16.6.1 Begründungen

436 Der Rechnungshof hat bezüglich der Bewilligung der Corona-Leistungsprämie folgende Mängel festgestellt:

- In allen 53 geprüften Fällen **fehlten** aktenkundige **Begründungen**. Die im Prüfungsverlauf nachgereichten Begründungen zu Prämienzahlungen ließen bei 29 Beschäftigten keinen unmittelbaren Corona-Bezug erkennen.
- Acht Leitungskräfte erhielten Corona-Leistungsprämien, obwohl die begründeten besonderen Leistungen ins Spektrum der **„Normaltätigkeit“** einer entsprechenden Führungskraft fallen.
- Ein Beschäftigter erhielt sowohl eine Corona-Leistungsprämie als auch eine Zulage für die vorübergehende Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten mit jeweils gleicher Begründung. Damit lag eine **doppelte Leistungsabgeltung** für denselben Sachverhalt vor.
- Drei Beschäftigte erhielten jeweils den höchstmöglichen Prämienbetrag von 1.000 €, obwohl sie im gewürdigten Zeitraum **nicht** einmal die Hälfte der Zeit **anwesend** waren.

zu T 436

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
An dieser Stelle müssen die kritisierten Sachverhalte zunächst in den Kontext der historisch außergewöhnlichen Situation der Anfangszeit der Pandemie gesetzt werden. Diese war weltweit von völliger Unkenntnis und Nichtverfügbarkeit entsprechender Schutzmittel wie beispielsweise Masken und Impfstoffen gekennzeichnet. Viele Beschäftigte des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg erbringen direkte Dienstleistungen an den Bürgerinnen und Bürgern

beziehungsweise vor Ort im Bezirk und taten dies auch während der Pandemie. Die konkreten Gefahren waren damals überhaupt nicht sicher einschätzbar. Die Medien waren geprägt von Bildern aus Bergamo und New York mit Hunderten von Toten. Vor diesem Hintergrund musste zu diesem Zeitpunkt der Pandemie zum Beispiel bereits die Absperrung von Spielplätzen durch Beschäftigte des Straßen- und Grünflächenamtes als hochriskante Tätigkeit eingeordnet werden.

1. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist nicht zutreffend.
Grundlegende Entscheidungen zu den Corona-Leistungsprämien wurden im Pandemiestab des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg besprochen. Im Pandemiestab waren neben allen Bezirksamtsmitgliedern auch Amtsleitungen und weitere Führungskräfte vertreten, die grundlegende Bedeutung während der Pandemie hatten und wöchentlich zusammenkamen. Der Beschluss zur Gewährung der Corona-Leistungsprämien wurde schließlich ordnungsgemäß vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg getroffen. Da zunächst keine Kriterien seitens der Senatsverwaltung für Finanzen benannt wurden, fand hierzu eine Diskussion im Pandemiestab zu den einzelnen potenziellen Sachverhalten in den Ämtern statt. Es wurde festgelegt, dass die Ämter ihre Sachverhalte an die Serviceeinheit Personal melden, wo aus den Meldungen eine Gesamtliste erstellt wurde, die letztlich auch dem Rechnungshof von Berlin zur Verfügung gestellt wurde. Die dokumentierten Begründungen waren aufgrund der außergewöhnlichen Situation nicht so umfangreich wie sonst bei Leistungsprämien üblich, sondern stichworthaft festgehalten. Dahinter verbargen sich aber konkrete Sachverhalte. So stand zum Beispiel hinter der Begründung „Pandemiehotline“ der Vorschlag des Gesundheitsamtes, diejenigen Beschäftigten aus anderen Organisationseinheiten zu honorieren, die mehr als zweimal pro Woche in der bezirklichen Pandemiehotline tätig waren. Insoweit stellt das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg fest, dass die tatsächlich honorierten Sachverhalte aus seiner Sicht allesamt auch honorierungswürdig waren, es aber an der ausreichenden Dokumentation derselben gemangelt hat. Auch interne Sachverhalte konnten dabei direkten Corona-Bezug haben, wenn diese Tätigkeiten unter außergewöhnlichen Umständen notwendig waren, um den Dienstbetrieb gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen oder abzusichern. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

2. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist nicht zutreffend.
Auch das Spektrum der Tätigkeiten der Leitungskräfte und die von diesen zu erwartenden Normaltätigkeiten mussten im Kontext der Pandemie betrachtet werden. Hier muss beispielsweise in Erinnerung gerufen werden, dass zu Beginn der Pandemie berlinweit nicht ansatzweise eine ausreichende IT-Unterstützung und Versorgung der Beschäftigten mit mobilen Geräten sichergestellt war. Insofern war die Gestaltung des Dienstbetriebes für die Führungskräfte mit größten Herausforderungen verbunden und zum Beispiel die Schaffung neuer digitaler Angebote auch grundlegend für die Fortführung der Leistungen des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in Zeiten der Pandemie. Dies konnte aus Sicht des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg einen honorierungsfähigen Einzelsachverhalt darstellen. Da das Bezirksamt ca. 200 Führungskräfte beschäftigt, erscheint die Honorierung besonderer Leistungen von acht Führungskräften auch nicht unangemessen. Auch in diesen Fällen hätte umfangreicher dokumentiert werden müssen. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

3. Anstrich
Die kritisierte Doppelgewährung kann leider nicht mehr nachvollzogen werden, da wegen eines Dienststellenwechsels der betreffenden Person kein Zugriff mehr auf die Personalakte besteht. Die Antragsformulare zur Gewährung von Leistungsprämien/-zulagen wurden inzwischen so angepasst, dass der Umstand anderer Honorierungen desselben Sachverhaltes und eines laufenden Stellenbewertungsverfahrens mitberücksichtigt werden müssen. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

4. Anstrich
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist nicht zutreffend.
Was eine ausreichende Anwesenheit für die Erbringung besonderer herausgehobener Leistungen ist – insbesondere in der Anfangsphase der Pandemie – kann nur im Kontext der konkreten Leistung, nicht jedoch abstrakt auf Basis bloßer Anwesenheitszeiten ermittelt werden. Nach Kenntnis des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg beinhalten die LPZVO und die anzuwendenden Rundschreiben der Senatsverwaltungen für Finanzen beziehungsweise der

Senatsverwaltung für Inneres und Sport keine abstrakten zeitlichen Mindestbedingungen zur Gewährung von Leistungsprämien, so dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg diesbezüglich keine Fehler erkennen kann. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin vorläufig für erledigt erklärt.

16.6.2 Teilzeitbeschäftigte

437 230 Beschäftigte erhielten den Höchstbetrag der Corona-Leistungsprämie von 1.000 €. Darunter waren 39 Teilzeitbeschäftigte. Eine **zeitanteilige Kürzung** unterblieb.

zu T 437

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.
Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg war irrtümlich davon ausgegangen, dass das Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen (Rundschreiben IV Nr. 44/2020) für die (gegenüber den regulären Möglichkeiten der Leistungsprämien- und Zulagenverordnung deutlich geringere) Höhe der Corona-Leistungsprämien eine lex specialis gegenüber der Leistungsprämien- und Zulagenverordnung geschaffen hatte. In oben genanntem Rundschreiben hieß es dazu: „Der Senat von Berlin hat in seiner Sitzung am 5. Mai 2020 beschlossen, dass aufgrund der besonderen Herausforderung und Belastung für bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Corona-Krise Leistungsprämien in Höhe von maximal 1.000 € je Beschäftigten gewährt werden können. Eine Staffelung der Prämie ist möglich und soll in Abhängigkeit von der jeweiligen Belastung der Prämienempfängerinnen und Prämienempfänger durch die Dienststellen erfolgen.“ Eine solche Staffelung hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg vorgenommen. Für 23 kommunale Teilzeitbeschäftigte erfolgte zudem eine vollständige Erstattung durch das Jobcenter Friedrichshain-Kreuzberg. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen vorläufig für erledigt erklärt. Der Rechnungshof von Berlin teilt in seinen Hinweisen mit, dass der Darstellung des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg nicht gefolgt werden kann. Corona-Leistungsprämien sind eine Sonderform der Leistungsprämien. Das geht auch aus dem in der Stellungnahme zitierten Rundschreiben der Senatsverwaltung für

Finanzen (Rundschreiben IV Nr. 44/2020) hervor. Die Vorschriften sind analog auf Tarifbeschäftigte anzuwenden. Der Rechnungshof von Berlin erwartet künftige Beachtung in vergleichbaren Fällen. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg nimmt die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis und wird diese künftig beachten.

16.6.3 Beschäftigte einer anderen Dienststelle

438 Fünf Beamtinnen und Beamte einer anderen Einrichtung erhielten vom Bezirksamt auf Grundlage eines Beschlusses des Bezirksamts Corona-Leistungsprämien im Gesamtwert von 5.000 €. **Zuständig** war jedoch nicht das Bezirksamt, sondern **die Einrichtung selbst**.

Der Rechnungshof hat den fehlerhaften Umgang mit der Corona-Leistungsprämie beanstandet.

zu T 438

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist nicht zutreffend.
Bei den fünf Beamtinnen oder Beamten handelt es sich um Beschäftigte, die bei der Gründung von Kindergärten City zum 1. Januar 2006 mangels Dienstherreneigenschaft von Kindergärten City anders als die Tarifbeschäftigten nicht von den Bezirksämtern auf den Eigenbetrieb übergehen konnten. Sie besetzen daher Planstellen des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg. Die Beamtinnen und Beamten sind vollständig in die Organisation von Kindergärten City eingegliedert und sind ausschließlich für diese tätig. Zwischen dem Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg und Kindergärten City besteht eine Servicevereinbarung, die die „Personalaktenführung und Bearbeitung von individuellen Angelegenheiten der Beschäftigten, nach den sich aus dem Dienstrecht ergebenden Aufgaben“ gegen eine Vergütung beinhaltet. Auf Wunsch von Kindergärten City hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg im Jahr 2020 Corona-Leistungsprämien an die fünf Beamtinnen beziehungsweise Beamten ausgezahlt und den sich daraus ergebenden Gesamtbetrag von Kindergärten City erstattet bekommen. Da die fünf Beamtinnen beziehungsweise Beamten Planstellen des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg belegten, hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg die Notwendigkeit gesehen, für die Auszahlung dieser Leistungsprämien gemäß der LPZVO zuvor einen

entsprechenden Beschluss des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg herbeizuführen. Diese Verfahrensweise betrachtet das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg weiterhin für rechtmäßig. Wäre die Ansicht des Rechnungshofs von Berlin zutreffend, würde lediglich die Notwendigkeit eines Beschlusses des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg entfallen. Aufgrund der bestehenden Servicevereinbarung wäre die Auszahlung auch in diesem Fall durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg erfolgt. Der Sachverhalt wurde vom Rechnungshof von Berlin mit abschließenden Hinweisen versehen und wird vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Der Rechnungshof von Berlin merkt an, dass die Anlage zur Beschlussvorlage des zweiten Bezirksamtsbeschlusses dem Rechnungshof von Berlin nicht vorlag. Die Überschrift der Beschlussvorlage war maßgeblich für die Beanstandung. Zum ersten Bezirksamtsbeschluss ist festzuhalten, dass gemäß Personalakten fünf Beamtinnen und Beamte alle wirksam zu den Kindergärten City versetzt wurden. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg stellte zudem auf Basis einer Servicevereinbarung aus dem Jahr 2013 gegenüber den Kindergärten City quartalsweise Aufwendungen für die Personalaktenführung sowie die Besoldungsabrechnung in Rechnung. Sofern es sich um eigene Beschäftigte handelt, wäre dieses Vorgehen unsachgemäß. Die genannten Anträge der Beschäftigten wurden nicht übermittelt. Da es im vorliegenden Fall jedoch primär um eine Statusfrage der Beschäftigten geht, wird die Angelegenheit nicht weiterverfolgt. Wie bereits oben angemerkt hält das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg auch nach den Hinweisen des Rechnungshofs von Berlin seine damalige Vorgehensweise für rechtmäßig. Es wird in Zukunft aber keine Beschlüsse herbeiführen, die der Rechnungshof von Berlin nicht als erforderlich betrachtet.

16.7 Sonstiges

439 Darüber hinaus wurden **etliche weitere Verstöße gegen geltendes Tarif- und Arbeitsrecht** festgestellt. Diese führten zu unberechtigten Zahlungen, stellten unwirtschaftliches Handeln dar bzw. beinhalteten Klagerisiken für das Land Berlin. Dazu zählten:

- Sachgrundbefristungen (unterlassene Befristungsabrede trotz Vorliegens eines Sachgrundes, fehlerhafte Sachgründe sowie Missbrauch des Befristungsrechts in Form einer Kettenbefristung)
- Fachkräftezulage (fehlerhafter Sachgrund)
- Höhergruppierungen (dauerhafte Aufgabenübertragung trotz vorübergehender Vertretungssituation, fehlerhafte Anwendung der tarifvertraglichen Ausschlussfrist, versäumte Beteiligung des Personalrats bei der Übertragung höherwertiger Dienstposten)
- Differenzen zwischen der vertraglich vereinbarten und der gemäß Datenbank tatsächlich zu leistenden Arbeitszeit (u. a. Basis für die Arbeitszeiterfassung) bei 31 Beschäftigten einer bestimmten Organisationseinheit
- Ausgleich für Sonderformen der Arbeit (fehlender bzw. fehlerhafter Ausgleich)
- Erholungsurlaub (unterlassene Abtragung, falsche Berechnung des Urlaubsanspruchs, fehlerhafte Urlaubsabgeltung bei Beschäftigungsende)
- Sonderurlaub (Beibehaltung trotz Wegfalls des Sachgrundes)
- Sabbatical (falsche Berechnung)
- Kurzzeiterkrankungen (häufig „krank ohne Attest“ bei vielen Beschäftigten einer bestimmten Organisationseinheit)
- Qualifizierungsvereinbarungen (fehlende Vereinbarungen, fehlerhafte Bindungs- bzw. Rückzahlungsklauseln)
- Nebentätigkeiten (Interessenkonflikte)
- zu hohe Anzahl freigestellter Personalratsmitglieder

Der Rechnungshof hat auch die zuvor skizzierten Sachverhalte beanstandet.

zu T 439

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg nimmt die bemängelten Sachverhalte weitgehend mit Zustimmung zur Kenntnis. Die jeweiligen Hinweise des Rechnungshofs von Berlin wurden aufgenommen. Es wurden bereits Maßnahmen und Änderungen an diversen Verfahren umgesetzt, um vergleichbare Sachverhalte zukünftig auszuschließen.

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg stimmt nicht zu

- in einem Fall der aufgrund fehlenden Kausalzusammenhangs bemängelten Sachgrundbefristung. Hier wurde eine Person zur Vertretung einer Beschäftigten in einem anderen Bereich derselben Organisationseinheit befristet eingestellt. Eine solche mittelbare Vertretung ist nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes zulässig und stellt somit keinen Verstoß gegen das Befristungsrecht dar.
- in einem Fall der aufgrund fehlender temporärer Haushaltsmittel bemängelten Sachgrundbefristungen. Hier war keine Stelle zur dauerhaften Übertragung der bis dato nur vorübergehend übertragenen höherwertigen Aufgaben vorhanden. Eine dauerhafte Übertragung hätte hier einen Verstoß gegen Nr. 1.1 AV § 49 LHO bedeutet.
- in einem weiteren Fall der aufgrund fehlender temporärer Haushaltsmittel bemängelten Sachgrundbefristungen. Hier kamen, anders als dargestellt, keine regulären Haushaltsmittel zum Einsatz, denn in der Haushaltsplanung 2020/2021 war hierfür kein Ansatz vorgesehen.
- in einem Fall der aufgrund einer Kettenbefristung bemängelten Sachgrundbefristung. Die mehrfach befristete Verlängerung des Arbeitsverhältnisses erfolgte auf ausdrücklichen Wunsch der beschäftigten Person.
- in einem Fall der bemängelten Fachkräftezulage. Kritisiert wurde die Anwendung der Fachkräftezulage trotz befristeten Vertrages. Hier handelte es sich jedoch um den bereits benannten Ausnahmefall, in dem das Arbeitsverhältnis auf ausdrücklichen Wunsch der beschäftigten Person befristet durchgeführt wurde. Da die Person noch heute im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin beschäftigt ist, wurde der Zweck der Fachkräftezulage auch nicht verfehlt.

Für den überwiegenden Teil hat der Rechnungshof von Berlin die Sachverhalte als vorläufig für erledigt erklärt.

16.8 Stellungnahme des Bezirksamts

440 Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat auf eine hohe Fluktuation sowie eine angespannte Personalsituation hingewiesen. Zum Zeitpunkt der Prüfung seien mehr als die Hälfte der Mitarbeitenden in der Personalbetreuung nicht länger als 18 Monate im Arbeitsgebiet tätig gewesen. Fehler in der Sachbearbeitung seien einem hohen Wissensverlust geschuldet. Dies sei zwar misslich, aber auch strukturell begründet und ein Resultat der landesweiten Personalpolitik der letzten 25 Jahre. Die Corona-Pandemie habe die Einarbeitung neuer Beschäftigter zusätzlich erschwert.

Das Bezirksamt hat insbesondere Versäumnisse bei der Dokumentation von Entscheidungen bzw. zahlungsbegründenden Sachverhalten eingeräumt. Es stelle sich jedoch den Herausforderungen und werde die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen. Es hat mitgeteilt, organisatorische Maßnahmen ergriffen zu haben, um die internen Prozesse zu optimieren. Konkret wurden Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung sowie die Beschleunigung der Bewertung von Arbeitsgebieten genannt. Zudem wolle es Prozesse, Zuständigkeiten und Abläufe klarer regeln und seinen Dokumentationspflichten künftig nachkommen.

Der Rechnungshof nimmt die Darstellung der Rahmenbedingungen im Bezirksamt zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass diese kein Alleinstellungsmerkmal des Bezirksamts Friedrichhain-Kreuzberg sind. Die zahlreichen und gravierenden Mängel sind damit, auch im Vergleich mit anderen Dienststellen, nicht zu rechtfertigen. Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass das Bezirksamt erste organisatorische Maßnahmen ergriffen hat, um zukünftig eine rechtskonforme und wirtschaftliche Bearbeitungsweise sicherzustellen.

zu T 440

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg verweist hierzu auf die Stellungnahme zu den T 441 bis 443.

16.9 Zusammenfassung und Erwartung

441 Sowohl bei der Einhaltung des Tarifrechts als auch bei der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt. In einigen Fällen kam es zu einer Kumulation von schwerwiegenden Verstößen gegen tarifvertragliche bzw. beamtenrechtliche Normen.

442 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend das erhebliche Ausmaß an Mängeln bei der Bearbeitung von Personalangelegenheiten und hebt dabei

- die vorgefundene Praxis der Stellenbesetzung inklusive des Zugangs zu öffentlichen Ämtern,
- die fehlenden bzw. fehlerhaften Bewertungen von Arbeitsgebieten,
- die unsachgerechte Eingruppierung von Beschäftigten,
- die Fremdvergabe von Stellenbewertungen,
- die fehlerhaften Stufenfestsetzungen bei Neueinstellungen und bei Bestandskräften,
- die Gewährung von Zulagen bei vorübergehend höherwertiger Tätigkeit ohne sachgerechte Prüfung sowie
- die Gewährung von Leistungsprämien ohne bzw. ohne ausreichende Begründung

hervor.

443 **Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg**

- **die aufgezeigten Mängel beseitigt und – soweit noch möglich – korrigiert,**
- **Maßnahmen ergreift, um die Qualität der Bearbeitung von Personalangelegenheiten für die Zukunft zu steigern,**
- **in Fällen, in denen dem Land Berlin ein Schaden entstanden ist, die Haftung der dafür verantwortlichen Kräfte prüft,**
- **künftig die tarifvertraglichen bzw. beamtenrechtlichen Normen einhält und**
- **Personalentscheidungen ausschließlich im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und nach sachlichen, objektiven und belegbaren Kriterien trifft.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport Maßnahmen im Wege der Bezirksaufsicht prüft und über das Ergebnis berichtet.

zu T 441 bis 443

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

Die Stellungnahme des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg vom 17. Juli 2024 zur Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs von Berlin hat aus Sicht des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg einen erheblichen Teil der vom Rechnungshof von Berlin beanstandeten Sachverhalte entkräftet. Sie zeigt auch sehr deutlich, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg nicht absichtlich gegen bestehende Regelungen verstoßen hat, um vom Rechnungshof von Berlin vermeintlich angenommene Ziele zu erreichen. Mehrere Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin betreffen jeweils nur eine Person im Rahmen von Folgefehlern, beispielsweise im Kontext von Auswahlverfahren. Ein erheblicher Teil der Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin ist auch durch die bedauerlicherweise nicht ausreichende Dokumentation von Sachverhalten begründet. Hier müssen alle im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg beteiligten Stellen zukünftig präziser arbeiten. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass die notwendigen Überlegungen und Prüfungen im Vorfeld in der Vergangenheit nicht stattgefunden haben. Sie sind oftmals leider nur nicht ausreichend dokumentiert worden.

Es bestehen unzweifelhaft große Herausforderungen, denen sich das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg mit verschiedenen Maßnahmen stellt (siehe bitte im Folgenden). Insofern werden die Darstellungen des Rechnungshofs von Berlin als hilfreiche Hinweise aufgegriffen und in die Planungen unterschiedlichster Maßnahmen einbezogen.

Bereits im Jahr 2020 wurde in der Personalstelle (heute Personalbetreuung) eine Organisationsbetrachtung durchgeführt. Schon damals war deutlich erkennbar, dass die Strukturen der Jahre ohne nennenswerte Fluktuation für die herausfordernde Zeit der 20er Jahre nicht mehr passfähig sein würden. Leider wurde die Umsetzung der Ergebnisse der Organisationsbetrachtung durch die

Pandemie zeitlich verzögert.

Das im Jahr 2023 initiierte Projekt „Zentrales Bewerbungsbüro“ soll die Einheitlichkeit von Auswahlverfahren im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg weiter vorantreiben. Damit sollen auch Fehler vermieden werden, die der Rechnungshof von Berlin in seinem Prüfbericht im Kontext von Auswahlverfahren festgestellt hat. Nach Auffassung des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg ist diese organisatorisch-strategische Maßnahme ein zentraler Baustein, um bei allen Neueinstellungen für einheitlich sach- und normgerechte Prozesse zu sorgen und um festgestellte Fehler zu vermeiden.

Im Rahmen seiner Prüfung verweist der Rechnungshof von Berlin auf erhebliche Mängel, sowohl bei der Einhaltung des Tarifrechts, als auch der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Auch wenn diese Kritik - wie bereits erwähnt - aus bezirklicher Sicht nur teilweise gerechtfertigt ist, sind die maßgeblichen Ursachen für diese Probleme zu berücksichtigen. Infolge des demografischen Wandels und einer deutlich gestiegenen Fluktuation im gesamten Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, insbesondere auch in den personalbewirtschaftenden Bereichen, kam es in den letzten Jahren zu einem dramatischen Verlust an Fachwissen. So wurde zum Zeitpunkt der Prüfung allein in der Personalbetreuung die Arbeit zu 85 % von Beschäftigten ausgeübt, die ihre Tätigkeit erst in den letzten 5 Jahren aufgenommen hatten (zum Stichtag 31. Dezember 2021 waren von 17 Beschäftigten 10 Beschäftigte 18 Monate und ganz überwiegend deutlich kürzer in dieser Position im Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg tätig) und die weder über Vorerfahrung im TV-L noch im Beamtenrecht verfügten. Auch in der Personalwirtschaft und in den dezentralen Büroleitungen ist eine ähnliche Personalsituation festzustellen. Letztlich ist das folgende Szenario eingetreten:

- Das altersbedingte Ausscheiden und das gleichzeitige Ansteigen des Durchschnittsalters gefährdet die Arbeitsfähigkeit der Bezirksverwaltungen.
- Es kommt zu einem Wissensverlust, hauptsächlich von Erfahrungswissen, der nicht kompensiert werden kann.

Die qualifizierte Ausbildung bestehender und neuer Personalsachbearbeitungen sowie dezentraler Kräfte in den Büroleitungen der Ämter ist nicht nur für das

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg eine grundlegende Herausforderung. Die Möglichkeit der sachgerechten Ausbildung und Anleitung neuer Fachkräfte ist eine Grundvoraussetzung für die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben.

Die in der Zwischenzeit durchgeführten Stellenbewertungen haben die vom Rechnungshof von Berlin vielfach kritisierten bezirklichen Bewertungsvermutungen, beispielsweise im Rahmen von Stellenausschreibungen oder Höhergruppierungen, bisher ausnahmslos bestätigt. Um die Anzahl von Bewertungsvermutungen möglichst zügig abzubauen, wurde ein Projekt initiiert, um die Organisationseinheiten bei der Erstellung von BAK's und die Personalwirtschaft bei der Erstellung der sich daraus ergebenden Bewertungsgutachten zu unterstützen. Zudem soll die Personalwirtschaft dauerhaft personell verstärkt werden. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin nimmt das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg keine Höhergruppierungen oder Zahlungen von Zulagen wegen der vorübergehenden Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten auf der Basis von Bewertungsvermutungen mehr vor.

Die ersten Haftungsprüfungsfälle befinden sich in Bearbeitung, wobei der konkrete finanzielle Schaden für das Land Berlin in den Einzelfällen nachgewiesen werden muss.

Nicht zuletzt müssen auch die massiven Folgen der Pandemie benannt werden, deren grundlegenden Auswirkungen auf die Arbeitswelt in den ersten Monaten heute schon weit in den Hintergrund gerückt sind. Aufgrund der notwendigen räumlichen Entzerrung der Beschäftigten verbunden mit Homeoffice bei gleichzeitig optimierungsbedürftiger technischer Ausstattung war die Einarbeitung vieler neuer Kolleginnen und Kollegen in erheblichen Maße erschwert und um viele Monate verzögert. Sicher betraf die Pandemie auch andere Dienststellen des Landes Berlin. Bezirksämter sind aber von einem besonders hohen direkten Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern geprägt und stellen sehr häufig für die Bürgerinnen und Bürger grundlegende öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung, die auch in Pandemiezeiten zwingend zu erbringen waren. Dies stellt nach Auffassung des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg im Vergleich zur Hauptverwaltung oder spezialisierten Fachbehörden mit sehr geringem Publikumsverkehr einen relevanten Sachverhalt dar, der bei der Bewertung der Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin beachtet werden sollte.

Infolge des schon seit einigen Jahren begonnenen demographischen Übergangs in der Berliner Verwaltung sowie des unter anderem aufgrund starker Bevölkerungszunahme gestiegenen Bedarfs nach öffentlichen Dienstleistungen, ist die Berliner Verwaltung insgesamt und maßgeblich auch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in erheblichem Maße darauf angewiesen, erfolgreich Personalgewinnung zu betreiben sowie vorhandenes qualifiziertes Personal zu halten. Hinzu kommt die für eine Berliner Bezirksverwaltung besonders schwierige Lage, da es vor Ort erhebliche Konkurrenz mit Bundesbehörden gibt, die über deutlich bessere tarifliche wie besoldungsrechtliche Möglichkeiten verfügen und im Regelfall auch höherwertige Bewertungen von vergleichbaren Stellen aufweisen. Dies gilt – jedenfalls eingeschränkt – auch für Behörden in Brandenburg. Insbesondere können dortige Kommunen auf den TVöD VKA zurückgreifen, der im Regelfall attraktivere Konditionen bietet, als der für das Bezirksamt verbindliche TV-L. Innerhalb Berlins besteht eine Nachfragekonkurrenz zu den Betrieben nach dem Berliner Betriebe-Gesetz, die zum Teil mit eigenständigen Tarifverträgen arbeiten können (wie etwa die Wasserbetriebe mit dem TV-V) und gegenüber den Senatsverwaltungen, die ebenfalls zumeist für vergleichbare Tätigkeiten höhere Bewertungen bieten können. In dieser besonderen Lage, um überhaupt ein angemessenes Angebot an Verwaltungsdienstleistungen für die nachfragenden Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen aufrecht erhalten zu können, sind daher aus Sicht des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg die vorhandenen und zum Teil diesen Bedingungen noch nicht angepasste Regelwerke sachgerecht auszulegen und etwaige Spielräume so zu nutzen, dass eine Lösung gefunden werden kann, eine qualifizierte Kraft für das Bezirksamt zu gewinnen oder zu halten.

Die Richtlinien der Regierungspolitik nach Art. 58 Abs. 2 VvB binden zumindest mittelbar auch die Bezirke und damit das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin. Zur Frage der Personalgewinnung und des Personalmanagements führen die aktuellen Richtlinien der Regierungspolitik für die Jahre 2023 bis 2026 Folgendes aus:
„Die strukturellen Maßnahmen der Verwaltungsreform müssen durch ein modernes Personalmanagement sowie durch gezielte Personalgewinnung und (Weiter-) Entwicklung von Führungs- und Nachwuchskräften flankiert werden. Die Verwaltung als größter Arbeitgeber Berlins ist durch den demografischen Wandel und die teilweise starren Karrieremöglichkeiten besonders gefordert, neues Personal zu

finden. Ansatzpunkte für eine Attraktivitätssteigerung finden sich nicht nur beim Gehalt, sondern auch bei Arbeitsformen der New Work, die nicht nur für konzeptionelle Tätigkeiten infrage kommen darf.“

Die bisherigen Prüfungsfeststellungen gehen auf diese besondere Situation und zum Teil auch Motivation für das konkrete bezirkliche Handeln nicht ein. Sie enthalten auch keinerlei Hinweise oder Handreichungen, wie sie etwa der Präsident des Bundesrechnungshofs in seiner Funktion als „Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“ regelmäßig macht. Zwar gibt es im Land Berlin keine parallele Institution. Jedoch machen andere Rechnungshöfe im Rahmen der Prüfungsfeststellungen auch Vorschläge für Verbesserungen oder geben praktische Hinweise für ein wirtschaftliches und rechtlich einwandfreies Verwaltungshandeln. Eine Berücksichtigung dieser äußerst angespannten und schwierigen Lage des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg (und aller anderen Berliner Bezirksämter) zumindest in der zusammenfassenden Würdigung wäre zukunftsweisend und für die weitere Arbeit hilfreich. So entsteht im Regelfall alleine ein höherer administrativer beziehungsweise bürokratischer Aufwand, ohne die Position einer Bezirksverwaltung im schwierigen Nachfragemarkt nach guten Mitarbeitenden zu verbessern.

T 411 bis 443

Senat von Berlin

Der Senat von Berlin hat die Stellungnahme des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg zu den T 411 bis 443 zunächst zur Kenntnis genommen.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport als Bezirksaufsichtsbehörde wird in enger Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen als der für die Auslegung der maßgeblichen Rechtsvorschriften zuständigen Senatsfachverwaltung umgehend prüfen, ob die vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg vorgenommenen und zugesagten Maßnahmen genügen, um ein rechtskonformes bezirkliches Handeln im Bereich der Personalauswahl und der weiteren vom Rechnungshof von Berlin beanstandeten Personalentscheidungen sicherzustellen. Nach Abschluss der Prüfung wird die Senatsverwaltung für Inneres und Sport dem Rechnungshof von Berlin über das Prüfergebnis berichten.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts

17 Unangemessene Vorstandsbezüge und Mängel bei der Erstellung von Zielvereinbarungen bei bedeutenden Unternehmen Berlins

Für die Vergütungen der Vorstände von landeseigenen Unternehmen fehlt es an Vorgaben. Sie übertreffen die Bezüge von Regierungsmitgliedern, sind im Quervergleich nicht plausibel und enthalten variable Bestandteile, die den vom Senat gestellten Anforderungen nicht gerecht werden. Bei den Bezügen der Vorstandsmitglieder alleine der geprüften Unternehmen könnten Einsparungen von bis zu 2,1 Mio. € jährlich erzielt werden.

17.1 Einleitung

444 Der Rechnungshof hat im Jahr 2023 die **Vorstandsbezüge** bei den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG), den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR), den Berliner Wasserbetrieben (BWB), der Investitionsbank Berlin (IBB)[301] und der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB) für den Zeitraum 2017 bis 2022 geprüft. Bereits zum Zeitpunkt der Erhebung vorliegende Unterlagen für spätere Jahre hat er in die Prüfung einbezogen. Die fünf Unternehmen sind Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) und Teile der mittelbaren Landesverwaltung. Anstaltsträger ist das Land Berlin. Insgesamt war das Land Berlin im Jahr 2022 an 58 Unternehmen[302] beteiligt.

Die Erhebungen fanden im ersten Halbjahr 2023 bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe sowie der Senatskanzlei statt, deren Senatorin bzw. Staatssekretär den Aufsichts- bzw. Verwaltungsratsvorsitz führt.

---

301 seit dem 1. Januar 2021 Tochtergesellschaft der IBB Unternehmensverwaltung AöR

302 Beteiligungsbericht 2023 der Senatsverwaltung für Finanzen

zu T 444

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass bezogen auf die Investitionsbank Berlin (IBB) weder die Senatorin für Wirtschaft, Energie und Betriebe noch ein Staatssekretär den Verwaltungsratsvorsitz innehaben. Im Übrigen sind die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zutreffend.

445 Der Prüfung lagen im Wesentlichen zugrunde

- das Berliner Betriebe-Gesetz (BerlBG),
- das Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Berlin als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts,
- das Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) und
- die vom Senat am 15. Dezember 2015 beschlossenen Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beteiligungshinweise) mit Anlagen.

zu T 445

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

17.2 Höhe der Vorstandsbezüge

446 Konkrete Vorgaben zur Höhe der Vorstandsbezüge gibt es im Land Berlin nicht. Nach dem **Berliner Corporate Governance Kodex (BCGK)**[303] wird die **Gesamtvergütung** der einzelnen Mitglieder der Geschäftsleitung vom Aufsichtsratsplenum unter Einbeziehung von etwaigen Konzernbezügen auf der Grundlage einer Aufgaben- und individuellen Leistungsbeurteilung **in angemessener Höhe** festgelegt.

303 Anlage 4 der Beteiligungshinweise

zu T 446

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass bereits der Berliner Corporate Governance Kodex (BCGK) aus dem Jahr 2015 über die vom Rechnungshof von Berlin benannten Beurteilungskriterien hinaus weitere Kriterien zur Bemessung der Vorstandsbezüge festlegt, wenn es dort unter Ziffer 8 heißt:
„Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung bilden sowohl die Aufgaben des einzelnen Geschäftsleitungsmitglieds, seine persönliche Leistung, die wirtschaftliche Lage, der Erfolg und die Zukunftsaussichten des Unternehmens als auch die Üblichkeit der Vergütung unter Berücksichtigung des Vergleichsumfelds und der Vergütungsstruktur, die ansonsten in der Gesellschaft gilt. Hierbei soll der Aufsichtsrat das Verhältnis der Vergütung der Geschäftsleitung zur Vergütung des oberen Führungskreises und - soweit möglich - der Belegschaft insgesamt auch in der zeitlichen Entwicklung berücksichtigen, wobei der Aufsichtsrat für den Vergleich festlegt, wie der obere Führungskreis und die relevante Belegschaft abzugrenzen sind.“ (Teil II Ziffer 8 Berliner Corporate Governance Kodex vom 15. Dezember 2015).

Für die Anstalten nach dem Berliner Betriebe-Gesetz (BerlBG) beschließen der jeweilige Vorstand und Aufsichtsrat nach § 27 BerlBG einen eigenen Corporate Governance Kodex, der sich an den Bestimmungen des BCGK „orientiert“, insofern aber nicht gleichlautend sein muss. Dem sind die Anstalten jeweils nachgekommen. Die IBB wie auch andere Förderbanken der Länder unterliegen auch der Institutsvergütungsverordnung (InstitutsVergV), die für die Angemessenheit der Vergütung besondere Vorgaben macht (§ 5 InstitutsVergV).

Zu beachten ist, dass der Senat am 29. Oktober 2024 neue Grundsätze der Beteiligungsführung beschlossen hat (Grundsätze der Beteiligungsführung vom 29. Oktober 2024 - Beteiligungsgrundsätze). In dem neu in Ziffer 2.3.1, Rn. 39 des Teils II der Beteiligungsgrundsätze aufgenommenen Passus, der im Übrigen Ziffer 8 des BCGK aus dem Jahr 2015 entspricht, wird klarstellend hervorgehoben, dass Kriterium für die Angemessenheit der Vergütung auch die Üblichkeit der Vergütung unter Berücksichtigung des Vergleichsumfelds „am Markt“ ist (Teil II Ziffer 2.3.1 Grundsätze der Beteiligungsführung vom 24. Oktober 2024, Rn. 39; Teil II Ziffer 8 BCGK vom 15. Dezember 2015).

447 In der folgenden Aufstellung sind die **Vergütungen aller Vorständinnen und Vorstände** dargestellt. Sie beruhen auf den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen im Beteiligungsbericht 2023. Im Prüfungsverfahren hat der Rechnungshof die Dienstverträge aller Vorständinnen und Vorstände im Zeitraum von 2017 bis 2023 ausgewertet. Die Einzelergebnisse sind aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht dargestellt.

Alle Dienstverträge – bis auf jene der Vorstandsmitglieder der DKLB – enthalten einen Verweis auf eine entsprechende Anwendung des § 87 Abs. 2 Aktiengesetz (AktG), wonach bei Verschlechterung der Lage der Gesellschaft die Weitergewährung der Vorstandsbezüge in bisheriger Höhe unbillig wäre.

Ansicht 54: Vergütung 2022 (in T€)

Unternehmen	Vorständin/ Vorstand	Grundgehalt	Tantieme für Vorjahr	Sonstige Bezüge	Alters-vorsorge	Gesamt-bezüge
BVG	A	328	135	1	./.	464
	B	294	117	1	./.	412
BSR	A	254	166	7	./.	427
	B	205	135	12	./.	352
	C	135	90	6	./.	231
BWB	A	222	140	56	13	431
	B	205	140	34	./.	379
IBB	A	450	33	./.	./.	483
	B	410	40	./.	./.	450
DKLB	A	163	30	6	9	208
	B	172	30	8	./.	210

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2023 der Senatsverwaltung für Finanzen

Eine Anwendung von § 87 Abs. 2 AktG wurde im gesamten Prüfungszeitraum in keinem Fall vom Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat geprüft.

zu T 447

Es ist zutreffend, dass die Dienstverträge mit den Vorstandsmitgliedern der DKLB keinen Verweis auf § 87 Abs. 2 AktG enthalten. Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass bei einem Verweis in einem Dienstvertrag auf § 87 Abs. 2 AktG eine Verschlechterung der Lage des Unternehmens nicht per se eine Unbilligkeit der

Vorstandsbezüge zur Folge hat, sondern § 87 Abs. 2 Satz 1 AktG eine Unbilligkeitsprüfung fordert, wenn es dort heißt:
„Verschlechtert sich die Lage der Gesellschaft nach der Festsetzung so, dass die Weitergewährung der Bezüge nach Abs. 1 unbillig für die Gesellschaft wäre, so soll der Aufsichtsrat oder im Falle des § 85 Absatz 3 das Gericht auf Antrag des Aufsichtsrats die Bezüge auf die angemessene Höhe herabsetzen."

Für eine entsprechende Prüfung der Anwendung des § 87 Abs. 2 AktG hat es in den vom Rechnungshof von Berlin herangezogenen Prüfungsjahren für die geprüften Unternehmen keinen Anlass gegeben. Gleichwohl befürwortet der Senat von Berlin, dass bei einer Verschlechterung der Lage des Unternehmens eine entsprechende Dokumentation vorgenommen wird.

448 Nach dem Berliner Betriebe-Gesetz, das für BVG, BSR und BWB gilt, sind die Geschäfte der Anstalten nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung gemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte zu führen. Die Anstalten sollen einen angemessenen Gewinn erzielen. Auch die DKLB muss den Gewinn neben einer Zweckabgabe an das Land abführen.[304] Als reine Struktur- und Förderbank ist die IBB nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet, muss aber ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten führen. Das Land Berlin trägt in allen Fällen die Anstaltslast und haftet ggf. für Verbindlichkeiten; ein Insolvenzrisiko besteht nicht. Deshalb muss im besonderen Maße sichergestellt sein, dass die zur Verfügung stehenden Mittel, insbesondere für die Personalaufwendungen, angemessen sind und wirtschaftlich verwendet werden. Alle Vorstandsmitglieder tragen ein **deutlich geringeres Erfolgs- und ggf. auch Haftungsrisiko** als Geschäftsführungen von Unternehmen der privaten Wirtschaft.

Je näher die Aufgaben und die Ausgestaltung eines Beteiligungsunternehmens – vor allem auch im Bereich der Daseinsvorsorge – dem öffentlichen Dienst sind, umso mehr sollten sich die Strukturen und die Höhe der Vergütung am Bezahlrahmen des öffentlichen Dienstes orientieren. Die hier geprüften Unternehmen sind Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung, bei denen vom Vorstand eine am Gemeinwohl

[304] § 6 DKLB-Gesetz

orientierte Motivation („**Public-Service-Motivation**“) erwartet werden kann und muss.

zu T 448

Der Senat von Berlin nimmt die Auffassung des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis, dass sich die Vergütung der Vorstandsmitglieder der Anstalten im Ergebnis am Bezahlrahmen des öffentlichen Dienstes orientieren sollte. Hierzu wird im Übrigen auf die Ausführungen zur T 449 f. verwiesen. Eine vom Rechnungshof von Berlin erwartete Orientierung des Vorstands am Gemeinwohl („Public-Service-Motivation“) lässt nach Auffassung des Senats von Berlin keine Rückschlüsse auf die Höhe der Gehälter zu.

449 Vor diesem Hintergrund bietet sich der **Aufgaben- und Verantwortungsbereich von Senatorinnen und Senatoren und deren Verdienst als Einstiegsmaßstab für die Festlegung der Vergütungshöhe** an. Der Berliner Gesetzgeber erachtet für diese Personengruppe eine Besoldung von B 11 (ca. 178.000 € - 2023) als angemessen. Der Regierende Bürgermeister erhält 120 % von B 11, mithin knapp 214.000 €. In Anbetracht der nicht vergleichbaren Versorgungssysteme für Spitzenkräfte aus Politik und für Vorstände von öffentlichen Unternehmen bestehen gegen einen Zuschlag für die von den Vorständen in den ganz überwiegenden Fällen selbst zu treffende Altersvorsorge von rd. 37 % (orientiert an den jeweils geltenden vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Schreiben zu „Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen“) keine Bedenken. Hiernach könnten Vorstandsbezüge zwischen 248.000 und 298.000 € liegen. Die Vorstandsbezüge der vier größeren Anstalten übertreffen diese Beträge jedoch erheblich.

Bei der DKLB handelt es sich um eine sehr kleine Anstalt. Sie beschäftigt lediglich rd. 150 Mitarbeitende und gehört als Landeslotteriegesellschaft zum Glücksspielmarkt. Sie erfüllt dabei ihre Aufgaben, indem sie u. a. eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel anbietet und damit den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenkt und der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten

entgegenwirkt. Ungeachtet dieser wichtigen präventiven Aufgabe ist sie weder von der Größe noch von ihrer Bedeutung für das Gemeinwohl her mit Unternehmen der Daseinsvorsorge vergleichbar. Als Einstiegsmaßstab für die DKLB bieten sich vielmehr kleine Landesämter an, deren Leitungen (eine Person) in der Größenordnung von Besoldungsgruppe B 2 (rd. 102.000 €) bezahlt werden. Die beiden Vorstandsmitglieder der DKLB erhalten demgegenüber insgesamt rd. 420.000 €. Auch unter Berücksichtigung eines Versorgungszuschlages wird die große Diskrepanz zum sonstigen öffentlichen Dienst überdeutlich. Dass die Leitung eines kleinen landeseigenen Unternehmens drei bis vier Mal so viel an Personalaufwendungen verursacht wie die Leitung eines vergleichbar großen Landesamtes, kann nicht mehr als angemessen angesehen werden.

Bei Berücksichtigung des vom Rechnungshof empfohlenen Einstiegsmaßstabs könnten Einsparungen von über 2,1 Mio. € jährlich erzielt werden.

zu T 449

Der Senat von Berlin hat in seinen Beteiligungshinweisen aus dem Jahr 2015 und den am 29. Oktober 2024 beschlossenen Grundsätzen der Beteiligungsführung, Kriterien zur Bemessung der Vorstandsgehälter benannt (vgl. Ausführungen zur T 446). Diese umfassen unter anderem auch die Berücksichtigung der Vergütungsstruktur, die ansonsten in der Gesellschaft gilt (wie sie auch im Beteiligungsbericht des Landes Berlin im vertikalen Vergütungsvergleich dargestellt wird), und des Vergleichsumfelds am Markt. Durch eine solche Orientierung an den im Marktumfeld üblichen Gehältern kann gewährleistet werden, dass in der Konkurrenzsituation mit anderen Unternehmen geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für einen Vorstandsposten gewonnen werden können, um die für das Land Berlin maßgeblichen Aufgaben der Daseinsvorsorge kompetent auszuführen. Mögliche Folgekosten aufgrund einer inadäquaten Besetzung des Top-Managements sind insofern zu vermeiden. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine Anstalt öffentlichen Rechts oder - wie auch in einigen anderen Ländern - um eine juristische Person des Privatrechts wie eine GmbH handelt. Es ist bei den vom Rechnungshof von Berlin geprüften Unternehmen gängige Praxis, im Rahmen eines Besetzungsverfahrens insofern auch mit Umfeldvergleichen in Form von Benchmarks und Gehaltskorridoren zu arbeiten.

Der Vorschlag des Rechnungshofs von Berlin, die Vorstandsgehälter von am Markt agierenden Unternehmen an der Besoldung für Senatorinnen und Senatoren nebst einem Aufschlag in Höhe von 37 % zu bemessen, entspricht den vorgenannten aktuell gültigen Vorgaben des Senats von Berlin nicht.

Mit Blick auf die Größe der DKLB ist darauf hinzuweisen, dass durch die Unternehmensstruktur (Annahmestellen-Betreiber als selbstständige Handelsvertreter im Nebenberuf) die Beschäftigtenzahl der DKLB systematisch unterschätzt wird. So übersteigen die Aufwendungen der DKLB für Provisionen betreffend die Annahmestellen (ASt) die Personalkosten innerhalb der DKLB deutlich. Mit diesen Provisionen wird die Tätigkeit der ASt-Betreiber abgegolten und somit die ca. 850 in den ASt im Bereich Lotto tätigen Mitarbeitenden finanziert.

Ebenso unterzeichnet das vom Rechnungshof von Berlin angesetzte EBITDA (vgl. T 450) die Unternehmensgröße der DKLB. § 6 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) sieht eine Zweckabgabe in Höhe von 20 % der Spieleinsätze laufend an die "Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin" ("DKLB-Stiftung") vor. Auch aus der Sicht der Wirtschaftsprüfer ist dies in der EBITDA-Berechnung zu berücksichtigen / hierauf hinzuweisen. Es würde sich beispielsweise im Jahr 2O22 ein um 59,1 Mio. € höheres EBITDA ergeben.

Die vom Rechnungshof von Berlin zutreffend erwähnten Aufgaben der DKLB im Bereich der Suchtprävention sowie die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels sollten keinesfalls als gering eingeschätzt werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es sich auch bei dem Abschluss von Vorstandsverträgen bei der DKLB um einen Verhandlungsprozess handelt, wobei insbesondere bezüglich der Vereinbarung von Vertragsdauer und Gehaltsfindung verschiedene Faktoren einfließen. Marktlage, Konkurrenz zu anderen Arbeitgebern, Zufriedenheit der Beschäftigten sind nur einige davon. Die Manager-to-Worker-Ratio ist, wie vom Rechnungshof von Berlin dargestellt, unterdurchschnittlich. Für die jüngeren Vertragsverhandlungen und -anpassungen mit den DKLB-Vorständen wurden Vorstandsgehälter anderer Landesunternehmen und aktuelle Tarifabschlüsse ausgewertet, um einen Korridor für die Gehaltsverhandlungen zu ermitteln.

450 Wird von vergütungsrelevanten Regelungen, die auf Landesebene einzuhalten sind, abgewichen, ist dies inhaltlich qualifiziert zu begründen und zu dokumentieren (comply-or-explain-Grundsatz).

Kriterien für die Angemessenheit der Vergütung sind:

- Aufgaben des jeweiligen Mitglieds der Geschäftsführung
- Qualifikation
- Leistungsprofil der Geschäftsführung
- Wirtschaftliche Lage des Beteiligungsunternehmens
- Erfolg des Beteiligungsunternehmens und Ausrichtung an den Zielen der Nachhaltigkeit
- Zukunftsaussichten des Beteiligungsunternehmens (unter Berücksichtigung seines Vergleichsumfeldes und anderer öffentlicher Unternehmen)
- Bedeutung des Beteiligungsunternehmens für das Land (Monopolist oder spezielles Marktsegment)
- Vergütungsstruktur
  - im Beteiligungsunternehmen
  - in vergleichbaren Unternehmen (wettbewerbliches Marktumfeld)
  - innerhalb der Verwaltung

Um eine Abstufung der Unternehmen untereinander anhand der vorgenannten Kriterien durchführen zu können, bedarf es vergleichbarer Daten. Vergleichbare Daten zur Rentabilität der Unternehmen ergeben sich u. a. aus dem EBITDA, das für den Gewinn vor Abzug der Zinsen, Steuern und Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände steht. Des Weiteren sind die Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln zu berücksichtigen.

Die folgende Aufstellung klassifiziert die Unternehmen untereinander durch den Vergleich der Beschäftigtenzahl, des Personalaufwandes und des EBITDA.

Ansicht 55: Vergleichsdaten des Jahres 2022

Unternehmen	Anzahl Mitarbeitende	Personalaufwand (in Mio. €)	EBITDA (in Mio. €)
BVG	15.325	876,71	291,92
BSR	6.775	412,79	98,25
BWB	4.959	366,70	687,58
IBB*	698	75,28	60,46
DKLB	152	12,35	7,18

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2023 der Senatsverwaltung für Finanzen

* Angaben betreffen die Investitionsbank Berlin, AöR, seit dem 1. Januar 2021 Tochtergesellschaft der IBB Unternehmensverwaltung AöR.

Aus dem Beteiligungsbericht ergeben sich folgende zusätzliche Informationen:

- Die **BVG** finanzieren ihre Aufwendungen durch Umsatzerlöse, übrige Erträge, Kredite, aber auch Zuführungen insbesondere des Landes Berlin. Zu Letzterem gehören die Erstattung von Einnahmeausfällen, Ausgleichsleistungen aus dem Verkehrsvertrag und die Erstattung von Ruhegeldzahlungen. Diese betrugen im Jahr 2022 über 1,2 Mrd. € und steigerten sich im Verhältnis zum Vorjahr um etwa 36 %.
- Die **BSR** finanzieren ihre Aufwendungen durch Umsatzerlöse, übrige Erträge und Kredite. Sie erhalten keine Zuführungen vom Land Berlin.
- Die **BWB** finanzieren ihre Aufwendungen durch Umsatzerlöse, übrige Erträge, Kredite, aber auch Zuführungen des Landes Berlin, die allerdings seit fünf Jahren rückläufig sind und zuletzt bei 12,45 Mio. € im Jahr 2022 lagen.
- Die **IBB** beschafft sich die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel in Form von Darlehen und sonstigen Refinanzierungswegen. Sie erhält keine Zuführungen des Landes. Die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang Fördermaßnahmen wahrgenommen werden, obliegt dem Senat von Berlin. Wie alle Förderbanken steht sie nur sehr begrenzt im Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten.
- Die **DKLB** finanziert ihre Aufwendungen durch Umsatzerlöse und übrige Erträge. Sie erhält keine Zuführungen vom Land Berlin.

Aus der Prüfung haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die nach dem BCGK für die Angemessenheit der Vergütungen einschlägigen Kriterien berücksichtigt worden wären. Etwaige Dokumentationen, die die jeweiligen Gehaltshöhen erläutern (**comply-or-explain**-Grundsatz), liegen nicht vor. Es wird lediglich pauschal auf die „Marktüblichkeit“ verwiesen. Der Rechnungshof hat die

Höhe der Einkünfte aller Vorstandsmitglieder und die fehlende Dokumentation beanstandet sowie die Beachtung der vom Senat vorgegebenen Angemessenheitskriterien gefordert. Um diese Kriterien nicht in jedem Einzelfall neu festlegen bzw. verhandeln zu müssen, empfiehlt der Rechnungshof eine landesweite Klassifizierung der Beteiligungsunternehmen und die Definition von Gehaltsbändern oder Vergütungsobergrenzen.

zu T 450

Der Senat von Berlin vertritt die Auffassung, dass bei den im Prüfungszeitraum betrachteten Anstalten die relevanten Vergütungsregelungen auf Landesebene beachtet wurden. Damit ist der Comply-or-explain-Grundsatz nicht anwendbar.

Eine vom Rechnungshof von Berlin empfohlene landesweite Klassifizierung der Beteiligungsunternehmen und die Definition von Gehaltsbändern oder Vergütungsobergrenzen ist bislang nicht Gegenstand der vom Senat von Berlin beschlossenen Vergütungsgrundsätze. Der Senat von Berlin wird prüfen, ob die für Zwecke der Aufsichtsrat-Vergütungen vorliegende Klassifizierung der Landesunternehmen (Scoringmodell) auch für Geschäftsleitungsvergütungen ergänzend genutzt werden kann. Auch eine solche Klassifizierung könnte jedoch nur einen groben Anhaltspunkt für angemessene Geschäftsleitungsvergütungen darstellen.

Sofern der Rechnungshof von Berlin bei der durch ihn vorgenommenen Klassifizierung für die Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung die vier Parameter EBITDA, Personalaufwand, Anzahl Mitarbeitende und Zuführungen des Landes benennt, ist erneut darauf hinzuweisen, dass diese allenfalls einen Teil der Kriterien – bei doppelter Gewichtung des Aspekts Personal- enthält, die für die Angemessenheit der Vergütung herangezogen werden müssen. Insbesondere bleibt erneut das Vergleichsumfeld am Markt, also die Vergütungsstruktur vergleichbarer Unternehmen im selben Sektor, durch den Rechnungshof von Berlin unberücksichtigt. Dieses ist nur über Benchmarking und Vergütungsstudien feststellbar, wie sie auch von den Aufsichtsräten und der Beteiligungsführung herangezogen werden. Durch den Rechnungshof von Berlin weiterhin unberücksichtigt bleibt die Vergütungsstruktur in den Gesellschaften

(Geschäftsleitung im Verhältnis zur Belegschaft). Hinsichtlich der DKLB wird mit Blick auf die Aussagekraft des EBITDA auf die Ausführungen zur T 449 verwiesen. Der Senat von Berlin befürwortet, dass die Vergütungshöhen von Vorstandsmitgliedern gut begründet und dokumentiert werden.

17.3 Zielvereinbarungen und Tantiemen

451 Nach den Beteiligungshinweisen soll ein Teil der Bezüge an die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft gekoppelt werden. Dafür sind Zielvereinbarungen mit variablen Gehaltsbestandteilen neben dem Grundgehalt abzuschließen. Die **Ziele** sollen **smart** sein – spezifisch, messbar, ambitioniert, realistisch und terminiert. Sie sollen die tatsächlich erbrachten Leistungen der Geschäftsleitung abbilden und sind damit ein wichtiges Steuerungsinstrument für den Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat. Zielvereinbarungen steigern zudem durch monetäre Anreize die Motivation der Vorstandsmitglieder, sich um die Erreichung wichtiger und herausgehobener Unternehmensziele zu bemühen. Zugleich sollen herausragende Leistungen gewürdigt werden. Ziele dürfen daher weder zur vertraglich ohnehin geschuldeten Leistung („Normaltätigkeit“) gehören, noch darf deren Erfüllung von vornherein feststehen.

Der Senat hat am 6. September 2022 die **Zielbilder 2023** mit den Eigentümerzielen des Landes Berlin für seine Beteiligungsunternehmen beschlossen. Durch eine Verfahrensstraffung werden die Zielbilder seitens des Landes künftig so rechtzeitig vorgelegt, dass sie in die Wirtschaftsplanungen der Unternehmen einfließen und die Ausgangsbasis für die Formulierung der Zielvereinbarungen zwischen dem Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat und den Geschäftsleitungen bilden können.[305] Zudem wurden im September 2022 von der Senatsverwaltung für Finanzen sogenannte „Eckpunkte für Zielvereinbarungen in Landesunternehmen“ festgelegt.

Danach soll es idealerweise vier prioritäre Ziele für das Unternehmen geben, wobei jedes einzelne mit mindestens 25 %, höchstens 30 % zu gewichten ist und einzeln bewertet wird. Nach Möglichkeit sollen dies ein bis zwei wirtschaftliche, ein

[305] Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an die Aufsichtsratsvorsitzenden der privatrechtlichen Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung Berlins und der AöR des Landes Berlin vom 19. September 2022

Leistungs-, ein Projekt- oder Prozess- und ein Nachhaltigkeitsziel sein. Eine Übererfüllung von einzelnen Zielen soll keine zusätzliche Tantieme auslösen und auch nicht zum finanziellen Ausgleich für die Untererfüllung anderer Ziele herangezogen werden.

Werden die Zielvereinbarungen über mehrere Jahre mit 100 % oder darüber erfüllt, soll sich der Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat mit dem Prozess der Zielaufstellung sowie mit der Qualität der Wirtschaftspläne beschäftigen.

Damit sie ihren Zweck erfüllen können, sind Zielvereinbarungen vor Beginn des Geschäftsjahres abzuschließen. Tantiemen dürfen nicht als sicher zu erwartende Einkommensbestandteile ausgestaltet werden.

zu T 451

Die Beteiligungshinweise aus dem Jahr 2015 enthielten keine Vorgaben in ausdrücklicher Form zu „smarten“ Zielen oder zu einem Vorgehen bei einer Zielerfüllung von 100 % über mehrere Jahre. Die am 29. Oktober 2024 vom Senat beschlossenen Grundsätze der Beteiligungsführung, die die Beteiligungshinweise aus dem Jahr 2015 ersetzen, enthalten in Teil II, Ziffer 2.4 neue Regelungen zu Zielvereinbarungen, die künftig zu berücksichtigen sind (Teil II Ziffer 2.4 Grundsätze der Beteiligungsführung vom 29. Oktober 2024).

452 In den geprüften Anstalten war bis auf wenige Ausnahmen eine **Zielerreichung von 100 % oder darüber** der Regelfall. Das deutet darauf hin, dass die vereinbarten Zielsysteme zum großen Teil nicht ambitioniert genug gewesen sind. Die Zielvereinbarungen verfehlten auch andere Maßgaben, indem sie z. B. der normalen Tätigkeit einer Vorständin oder eines Vorstandes zuzurechnen waren.

Dies trifft u. a. auf folgende Ziele zu:

- Kunden- oder Mitarbeiterzufriedenheit
- Förderung des nachhaltigen Wandels durch mobiles Arbeiten und Desksharing als Chance für Unternehmenskultur und Umwelt
- Überprüfung der kaufmännischen Berichte/Berichtssysteme

- Einhaltung regulatorischer Anforderungen

Bei anderen Zielen fehlt die Messbarkeit. Zum Thema Green IT soll beispielsweise der CO_2-Fußabdruck des IT-Betriebs ermittelt werden und es sollen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz in der IT identifiziert werden. Hier ist kein „Sollwert", der erreicht werden muss, definiert.

Weitere Ziele, wie z. B. die Modernisierung von Anlagen oder die Einführung und Etablierung von Sonderaktionen, betreffen eher den Tätigkeitsbereich unterer Führungsebenen. Der verspätete Abschluss von Zielvereinbarungen war die Regel. Bei einer Anstalt wurden mit beiden Vorstandsmitgliedern ausschließlich gemeinsame Ziele vereinbart. Da beiden jedoch dienstvertraglich individuelle Aufgabenbereiche zugeordnet sind, verfehlen gemeinsame Zielvereinbarungen ihren Zweck. Darüber hinaus wurde ausweislich einer Niederschrift zur Verwaltungsratssitzung erstmalig die „Zielerfüllung zur Zielvereinbarung 2021" vom Vorstand nachvollziehbar dargelegt. Dennoch konnte der Verwaltungsrat die Erfüllung der Teilziele schwer beurteilen und es bedurfte weiterer persönlicher Erläuterungen des Vorstandes, vor allem hinsichtlich der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Dies macht die Intransparenz bei der Zielabrechnung – die in den Jahren vor 2021 noch in weitaus stärkerem Maße bestand – deutlich. Auf dieser Basis hätten Zahlungen nicht geleistet werden dürfen.

zu T 452

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass das sogenannte „Eckpunktepapier" der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. September 2022 datiert. Sofern als Prüfungsmaßstab auf dieses Eckpunktepapier Bezug genommen wird, konnte dieses frühestens im Rahmen von Zielvereinbarungen im Jahr 2023 Berücksichtigung finden. In bestehende Dienstverträge von Vorstandsmitgliedern konnte zudem nicht eingegriffen werden. In den Gremien der geprüften Anstalten ist in den Jahren 2023 und 2024 eine intensive Auseinandersetzung mit den Zielen erfolgt. Einzelne vom Rechnungshof von Berlin beanstandete Ziele können nach Auffassung des Senats von Berlin klar dem Ressort eines Vorstands zugeordnet werden und enthalten Ziele von politischer Wichtigkeit.

Im Hinblick auf den Vorwurf, dass eine Zielerreichung von 100 % im Betrachtungszeitraum der Regelfall sei, zeigen bereits die Zielerreichungsgrade des

Jahres 2022, dass die Vorstandsziele bei BVG, BSR und IBB nicht zu 100 % erfüllt wurden. Dies setzte sich im Jahr 2023 fort. So wurde für das Geschäftsjahr 2023 die Zielerreichung von Vorstandmitgliedern der Anstalten nach dem BerlBG und der IBB in einem Korridor zwischen 75 % und 100 % festgelegt, nur bei zwei Vorstandsmitgliedern wurde eine Zielerreichung von 100 % festgestellt.

Nicht nachvollzogen werden kann die Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin, dass ausweislich einer Niederschrift zur Verwaltungsratssitzung zur „Zielerfüllung der Zielvereinbarung 2021“ die „Intransparenz bei der Zielabrechnung - die in den Jahren vor 2021 noch in weitaus stärkerem Maße bestand - deutlich“ gemacht werde. Sowohl im entsprechenden Arbeitsausschuss Personal als auch im Verwaltungsrat selbst fanden hierzu regelmäßig Diskussionen statt, und die Vorstände wurden um Nachweise und Erläuterung gebeten. Erst hiernach erfolgte die Feststellung der Zielerfüllung. Der Umstand, dass die Erreichung von Zielen im Verwaltungsrat kritisch hinterfragt wird, unterstreicht aus der Sicht des Senats von Berlin, dass der Verwaltungsrat seine Aufgaben wahrnimmt. Die Schlussfolgerung, dass auf dieser Basis Zahlungen nicht hätten geleistet werden dürfen, wird nicht geteilt. Zukünftig werden alle Zielvereinbarungen auch individuelle Ziele für die Vorstandsmitglieder enthalten.

453 Von den jeweiligen **Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten** ist dem Zeitpunkt des Abschlusses, den Inhalten und dem Wesen der Zielvereinbarungen in den letzten Jahren eine zu geringe Bedeutung eingeräumt worden. Für das Land Berlin vorgegebene **Kriterien** wurden **nicht beachtet**. Bei allen hier geprüften Unternehmen müssen sich die jeweiligen Aufsichts- und Verwaltungsräte intensiver mit dem Prozess der Zielaufstellung sowie mit der Qualität der Wirtschaftspläne nach Maßgabe des „Eckpunktepapiers“ des Senats beschäftigen.

Der Rechnungshof hat die diversen Mängel hinsichtlich der Zielvereinbarungen beanstandet und Abhilfe gefordert.

zu T 453

Nach Auffassung des Senats von Berlin lassen die vorgenannten Ausführungen

erkennen, dass in den letzten Jahren bereits ambitioniertere Zielsetzungen und Abrechnungen für die Vorstände durch die gegenständlichen Aufsichts- beziehungsweise Verwaltungsräte verfolgt wurden. Eine intensive Befassung in den relevanten Gremien ist unter Berücksichtigung der neuen Grundsätze der Beteiligungsführung auch in der Zukunft zu gewährleisten.

17.4 Aufwendungen für Stellenbesetzungen

454 Gemäß Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe verlangt von den Behörden und öffentlichen Arbeitgebern regelmäßig die **öffentliche Ausschreibung freier Stellen** bzw. unbesetzter Aufgabengebiete. Vorgaben, wie die Verfahren zur Besetzung von Vorstandspositionen bei den Beteiligungsunternehmen durchzuführen sind, bestehen seitens des Landes Berlin nicht. Es gilt auch hier der Grundsatz der angemessenen und wirtschaftlichen Mittelverwendung (vgl. T 448)

zu T 454

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

455 Seit dem Jahr 2017 wurden **zehn Besetzungsverfahren** für Vorstandspositionen durchgeführt. In allen Fällen wurden dafür **Personalberatungsunternehmen** mit nachfolgend dargestellten finanziellen Aufwendungen beauftragt:

Ansicht 56: Externe Unterstützung bei der Besetzung von Vorstandsposten 2017 bis 2023

Unternehmen	Anzahl der Verfahren	Aufwendungen in € (gerundet)
BVG	4	428.720
BSR	2	182.634
BWB	2	216.699
IBB	2	210.897
DKLB	keine	0
Summe	**10**	**1.038.950**

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auskünften der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

Die Personalberatungsunternehmen führten öffentliche Ausschreibungen zur Neubesetzung der jeweiligen Vorstandspositionen durch. Es liegen vonseiten der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe keine Begründungen dafür vor, wieso die Besetzungsverfahren mit externer Unterstützung durchgeführt werden mussten und welche Abwägungen dazu geführt haben, **Ausgaben von über 1 Mio. €** dafür in Kauf zu nehmen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Personalberatungsunternehmen bei Stellenneubesetzungen mitgewirkt haben, ohne dass ein derartiges Erfordernis belegt wurde.

zu T 455

Ziel eines Besetzungsverfahrens muss es sein, die beste Bewerberin oder den besten Bewerber zu finden, um die offene Vorstandsstelle passgenau zu besetzen. Zur Besetzung eines offenen Vorstandspostens müssen Kandidatinnen und Kandidaten mit einem speziellen Profil gefunden werden, die sich auf dem Arbeitsmarkt nicht ohne Weiteres finden lassen. Personalberatungsagenturen verfügen hier aufgrund ihrer Fachexpertise über Möglichkeiten eines persönlichen Zugangs zu potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern. Darüber hinaus verfügen diese, im Vergleich zu einer Durchführung mit eigenem Personal, über eine hohe fachliche Expertise, um einen Vorauswahlprozess zur Neubesetzung eines Vorstandspostens durchführen zu können. In den neuen Grundsätzen der Beteiligungsführung wird insofern in Teil II, Ziffer 2.2, Nr. 2 hervorgehoben: „In der Regel wird ein Personalberatungsunternehmen eingebunden." (Teil II Ziffer 2.2 Nr. 2 Grundsätze der Beteiligungsführung vom 29. Oktober 2024). Zudem können personelle Kapazitätsengpässe eine Beauftragung einer Personalberatungsagentur notwendig machen. Der Senat von Berlin befürwortet gleichwohl eine Dokumentation der externen Vergabe für jeden Einzelfall.

17.5 Dienstwagen

456 Nach den Beteiligungshinweisen sollen in den Anstellungsverträgen Vereinbarungen über die Benutzung firmeneigener Kraftfahrzeuge für private Zwecke und von privaten Kraftfahrzeugen für geschäftliche Zwecke getroffen werden. Nach den von der Senatsverwaltung für Finanzen erlassenen „Hinweisen für Dienstwagen für

Führungskräfte von Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin“ richtet sich der Bruttolistenpreis[306] der Fahrzeuge nach der Einstufung des jeweiligen Unternehmens in klein, mittel oder groß. Während Vorständen kleiner Unternehmen kein Dienstwagen zusteht, gilt für Vorstände mittlerer Unternehmen ein Bruttolistenpreis von maximal 67.000 €. Da jedoch die grundsätzliche **Frage der Notwendigkeit** eines Dienstwagens nicht geregelt ist, gilt auch hier der Grundsatz der angemessenen und wirtschaftlichen Mittelverwendung nach kaufmännischen Grundsätzen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BerlBG; vgl. T 448).

Fast alle geprüften Verträge enthalten eine Dienstwagenregelung. Ganz überwiegend können die Vorstandmitglieder danach zwischen der Bereitstellung eines persönlichen Dienstwagens oder einer Kompensation in Höhe von 12.500 € brutto p. a. wählen.

zu T 456

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass in den am 29. Oktober 2024 vom Senat beschlossenen Grundsätzen der Beteiligungsführung, die die Beteiligungshinweise aus dem Jahr 2015 ersetzen, in Teil II Ziffer 2.3.2 Nr. 14 neue Regelungen zu Dienstwagen enthalten sind, die insofern zukünftig zu berücksichtigen.

457 Zum Stichtag 1. September 2023 nahm nur die Hälfte der Vorständinnen und Vorstände einen Dienstwagen in Anspruch. Ob es separater Dienstwagenregelungen überhaupt bedarf, ist daher zweifelhaft. Nach den Beteiligungshinweisen sollen Sachleistungen und sonstige Nebenleistungen nur ausnahmsweise vereinbart werden, wenn und soweit dies branchenüblich ist oder im Einzelfall besondere Umstände es rechtfertigen. Der Rechnungshof verkennt nicht die zurzeit bestehende Praxis, wonach Dienstwagenregelungen getroffen werden können. Dies entbindet die Unternehmen jedoch nicht davon, nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaftlich zu handeln. Die in vier Fällen in Anspruch genommene Kompensationsregelung weist auf **Mitnahmeeffekte** hin. Daher sollten künftig – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Klimaschutzziele – das „Dienstwagenprivileg“ kritisch

306 Der Bruttolistenpreis ergibt sich aus dem inländischen Listenpreis des Kraftfahrzeugs zum Zeitpunkt der Erstzulassung.

hinterfragt und mögliche Beschaffungen einzelfallbezogen auf deren Notwendigkeit überprüft werden. Bei einem kleinen Unternehmen wie der DKLB haben die Vorstandsmitglieder nach den „Hinweisen für Dienstwagen für Führungskräfte von Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin“ grundsätzlich keinen Anspruch auf einen Dienstwagen.

zu T 457

Der Senat von Berlin teilt die Auffassung, dass die Dienstwagennutzung gemäß den Beteiligungshinweisen aus dem Jahr 2015 und dem Merkblatt für Aufsichtsratsmitglieder Bestandteil der Vertragsgestaltung mit den einzelnen Vorstandsmitgliedern ist und im Betrachtungszeitraum insofern keine Regelung im Land Berlin bestand zu prüfen, ob es eines Dienstwagens bedarf sowie die Kompensation nicht automatisch anzuwenden ist. Bei Vorstandsvergütungen handelt es sich um ein Gesamtpaket. Dieses kann neben Grundvergütung und Tantieme auch Nebenleistungen wie einen Dienstwagen umfassen. Die Kritik des Rechnungshofs von Berlin an der Notwendigkeit der Gestellung von Dienstwagen ist daher aus Sicht des Senats von Berlin nicht nachvollziehbar. Auch sofern der Rechnungshof von Berlin bei Inanspruchnahme einer Kompensationsregelung für die Nichtinanspruchnahme eines Dienstwagens pauschal sogenannte Mitnahmeeffekte vermutet, kann der Senat von Berlin dem nicht folgen. Vorstandsmitglieder haben regelmäßig Außerhaustermine wahrzunehmen. Sofern ein Vorstandsmitglied auf einen Dienstwagen verzichtet, was auch unter Klima-Gesichtspunkten erwägenswert erscheint, kann es im Rahmen anderweitiger Mobilitätsregelungen einen Anspruch auf eine Ausgleichzahlung für Dienstfahrten haben. Diese kann pauschal oder einzeln abgerechnet werden. Eine pauschale Abgeltung umfasst unter anderem die Nutzung eines privaten Wagens. Ein fehlender Ausgleich würde zu einer Ungleichbehandlung führen. Für die Unterstellung eines Mitnahmeeffekts müssten im Einzelfall konkrete Umstände vorliegen.

Mit Blick auf die DKLB wird auf die Ausführungen zur Unternehmensgröße (vgl. T 449) hingewiesen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die DKLB ein stadtweites, dezentrales Netz von Annahmestellen betreibt.

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass in den neuen Grundsätzen der

Beteiligungsführung, neue Regelungen zur Nutzung von Dienstwagen aufgenommen wurden. So muss für einen Dienstwagen ein sachlicher Bedarf bestehen. Neben der Zurverfügungstellung eines Dienstwagens werden auch anderweitige Mobilitätsregelungen zugelassen (Teil II Ziffer 2.3.2 Nr. 14 Grundsätze der Beteiligungsführung vom 29. Oktober 2024, Rn. 45).

17.6 Sonstige unangemessene Leistungen

17.6.1 D&O-Versicherung

458 Nach dem BCGK soll eine D&O-Versicherung[307] für Mitglieder der Geschäftsleitung nur von Unternehmen abgeschlossen werden, die erhöhten unternehmerischen und/oder betrieblichen Risiken ausgesetzt sind. Die Entscheidung und ihre Begründung, insbesondere zur Zweckmäßigkeit einer D&O-Versicherung, sollen dokumentiert werden. Schließt die Gesellschaft eine solche Versicherung für die Geschäftsleitung ab, so ist ein **Selbstbehalt** zu vereinbaren.

Für die Organe einer Anstalt (Vorstände und Mitglieder des Verwaltungsrates) wurden zum 1. Januar 2007 D&O-Versicherungen ohne Selbstbehalt abgeschlossen. Eine Risikoanalyse war nicht dokumentiert und ein Selbstbehalt war nicht vereinbart.

Ohne Risikoanalyse war es für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, wieso die Begünstigten einem erhöhten unternehmerischen und/oder betrieblichen Risiko ausgesetzt sind. Außerdem wurde bei dieser Anstalt gegen die Vorgabe, einen Selbstbehalt zu vereinbaren, verstoßen.

zu 458

Der Senat teilt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zu den Regelungen im BCGK aus dem Jahr 2015. Auch nach den am 29. Oktober 2024 beschlossenen Grundsätzen der Beteiligungsführung (Teil II Ziffer 2.3.2 Nr. 13, Ziffer 2.4, Rn. 48,

[307] Directors-and-Officers-Versicherung, auch Organ- oder Manager-Haftpflichtversicherung

Ziffer 6.2, Rn. 146 f.) sollen die Entscheidung und ihre Begründung insbesondere zur Zweckmäßigkeit einer D&O Versicherung dokumentiert werden. Der Senat nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zum Anlass, bei den geprüften Unternehmen eine entsprechende Dokumentation zu veranlassen, sofern diese nicht entsprechend der Vorgaben erfolgt sein sollte. Bestehende D&O-Versicherungen werden entsprechend den oben genannten Grundsätzen der Beteiligungsführung überprüft. Dies gilt insbesondere für die Frage des Selbstbehalts.

17.6.2 Bezüge bei Krankheit

459 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern steht nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz bzw. den Tarifverträgen im Krankheitsfall ein Zuschuss zum Krankengeld bis zum Ablauf der 39. Woche - abhängig von der Dauer der Betriebszugehörigkeit - zu. Die mit der überwiegenden Anzahl der Vorstandsmitglieder getroffenen Regelungen gehen weit über die für Tarifbeschäftigte der jeweiligen Anstalt bestehenden Bestimmungen hinaus. So wurde z. B. vereinbart,

- das anteilige „feste Jahres-Grundgehalt“ während der Zeit der Arbeitsunfähigkeit bis zur Dauer von sechs, neun oder sogar zwölf Monaten, längstens bis zur Beendigung des Dienstvertrags, fortzuzahlen,
- die variable Vergütung zeitanteilig erst dann zu kürzen, wenn die krankheitsbedingte Abwesenheit länger als drei oder sechs Monate andauert.

Die Regelungen sind weder angemessen noch üblich und weichen von der Vergütungsstruktur, die ansonsten in den jeweiligen Unternehmen gilt, eklatant ab.

zu T 459

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass die Beteiligungshinweise aus dem Jahr 2015 keine Vorgaben zu einem einheitlichen Vorgehen hinsichtlich der Entgeltfortzahlung im Fall der Arbeitsunfähigkeit vorsehen. Insofern ist die Ableitung einer Unangemessenheit/Unüblichkeit allein aufgrund eines Vergleichs zwischen den mit Vorstandsmitgliedern abgeschlossenen und den für Tarifbeschäftigte geltenden Regelungen nicht zielführend. Aufgrund der individuell mit den jeweiligen Vorstandsmitgliedern ausverhandelten Vereinbarungen kann es zu divergierenden

Höhen kommen. Für den künftigen Abschluss von Verträgen mit Vorstandsmitgliedern wird die Empfehlung vom Senat in Teil II Ziffer 2.3.2 Nr. 20 der Grundsätze der Beteiligungsführung vom 29. Oktober 2024 zu berücksichtigen sein, bei Anstellungsverträgen eine Weiterzahlung der Vergütung im Krankheitsfall auf längstens drei Monate zu regeln.

17.6.3 Unfallschutz

460 Beschäftigte des unmittelbaren und mittelbaren Landesdienstes sind bei der Unfallkasse Berlin gegen die Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten versichert. Vorständinnen und Vorstände von AöR können freiwillig dort versichert werden. Der Unfallschutz außerhalb der beruflichen Sphäre obliegt dem privaten Bereich. Nach den Beteiligungshinweisen sind verdeckte finanzielle Regelungen zu vermeiden. Sachleistungen und sonstige Nebenleistungen sollen nur ausnahmsweise vereinbart werden, wenn und soweit es branchenüblich ist oder im Einzelfall besondere Umstände dies rechtfertigen.

Für mehrere Vorstandsmitglieder wurden entweder Gruppen- oder individuelle Unfallversicherungen mit Deckungssummen zwischen 250.000 € und 550.000 € für den Todesfall und 500.000 € bis 1.100.000 € für den Invaliditätsfall abgeschlossen. Für einige Vorständinnen und Vorstände waren sogar **Schäden im privaten Bereich versichert**.

Der Abschluss einer Unfallversicherung für den privaten Bereich für Vorständinnen und Vorstände verstößt gegen die Vorgabe, keine verdeckten finanziellen Regelungen zu treffen. Außerdem ist nicht nachvollziehbar, anhand welcher Kriterien die unterschiedlichen Höhen der Deckungssummen zustande gekommen sind. Zudem beanstandet der Rechnungshof, dass nicht geprüft wurde, ob eine Versicherung über die Unfallkasse Berlin günstiger gewesen wäre.

zu T 460

Es bestehen keine verbindlichen Vorgaben in Bezug auf Deckungssummen bei der Unfallversicherung sowie Unfallschäden. Die jeweiligen Höhen werden individuell

mit dem jeweiligen Vorstandsmitglied vereinbart, so dass es insofern zu divergierenden Höhen kommen kann. Der Senat von Berlin teilt die Erwartung, dass eine Übernahme von Unfallschäden im privaten Bereich nicht erfolgt. Eine Prüfung, ob die Unfallkasse Berlin als Vertragspartnerin für den Unfallschutz der Vorstände in Betracht kommt, wird nicht in der Zuständigkeit des Aufsichts- beziehungsweise Verwaltungsrats gesehen.

17.7 Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe und der Senatskanzlei

461 Die **Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe** hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass in den Aufsichtsgremien Maßnahmen nicht aus eigener Zuständigkeit und Kompetenz heraus ergriffen werden können. Entscheidungen würden jeweils auf Mehrheitsbeschlüssen der Gremienmitglieder beruhen. Berechtigte Beanstandungen des Rechnungshofs könnten somit nur angestoßen und in den Organen der jeweiligen Anstalten kritisch diskutiert werden.

Die von der Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem Beteiligungsbericht veröffentlichten und vom Rechnungshof in seiner Darstellung der Vergleichsdaten für die geprüften Anstalten übernommenen Angaben seien insofern unzutreffend, als dass die BSR Zuführungen des Landes Berlin erhielten.

Nach Auffassung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe seien die Vergütungen aller Vorständinnen und Vorstände entsprechend der bestehenden Regelungen in angemessener Höhe festgelegt; gleiches gelte für die seit Ende des Jahre 2022 abgeschlossenen Zielvereinbarungen, deren Ziele anspruchsvoll seien und auch nicht überwiegend vollständig erreicht werden würden. Auch die Einbindung von Personalberatungsagenturen bei den Besetzungsverfahren, die gewährten Leistungen für oder anstelle von Dienstwagen, sowie Leistungen im Krankheitsfall und beim Unfallschutz erfolgten im Rahmen der Vorgaben und seien erforderlich bzw. angemessen. Die Senatsverwaltung werde sich für eine bessere Dokumentation einsetzen.

Die **Senatskanzlei** hat hinsichtlich des vom Rechnungshof für die DKLB ermittelten EBITDA angeführt, dass ausweislich des Jahresabschlusses 2022 die DKLB eine Zweckabgabe von 58,515 Mio. € an die DKLB-Stiftung entrichtet habe. Außerdem

sei die DKLB hinsichtlich ihrer Bedeutung für das Gemeinwohl mit Unternehmen der Daseinsvorsorge nur schwer vergleichbar. Auch die Zielvereinbarungen der vorangegangenen Jahre seien dem Zweck nach ausreichend gewesen.

zu T 461

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend, wenngleich diese die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe sowie die der Senatskanzlei nur sehr verkürzt darstellen.

462 Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahmen zur Kenntnis. Er verkennt nicht die begrenzte Einflussmöglichkeit des jeweiligen einzelnen Aufsichtsratsmitglieds. Eine wesentliche Aufgabe der vom Land entsandten Mitglieder ist es jedoch, die besonderen Interessen des Landes Berlin zu wahren.[308] Insofern erachtet er den Hinweis auf begrenzte Einflussmöglichkeiten in den Aufsichtsgremien angesichts der grundsätzlichen Gesamtverantwortung des Senats als nicht ausreichend. Die weiteren Ausführungen können die Feststellungen des Rechnungshofs nicht entkräften.

zu T 462

Der Senat von Berlin nimmt die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

17.8 Zusammenfassung und Erwartung

463 Die Prüfung hat Mängel und Versäumnisse bei der Wahrnehmung des Aufsichtsrats- bzw. Verwaltungsratsvorsitzes aufgezeigt. Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass

[308] § 65 Abs. 5 LHO

- die Vorstandsbezüge bzw. deren Erhöhungen nicht transparent und nicht nachvollziehbar sind,
- den Zielvereinbarungen und den daraus resultierenden Tantiemezahlungen von den jeweiligen Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten in den letzten Jahren zu geringe Bedeutungen eingeräumt worden sind, Zielvereinbarungen nicht durchgehend ambitionierte Ziele enthielten und vom Land Berlin für Zielvereinbarungen aufgestellte Kriterien nicht beachtet wurden,
- Personalberatungsunternehmen bei Vorstandsneubesetzungen beauftragt worden sind, ohne dass ein derartiges Erfordernis belegt wurde und
- keine Prüfung des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit stattgefunden hat
  - bei der Gestellung von Dienstwagen und der Gewährung entsprechender Kompensationszahlungen,
  - beim Abschluss von D&O-Versicherungen,
  - bei den Bezügen bei Krankheit und
  - bei der Gewährung von Unfallschutz.

zu T 463

Der Senat von Berlin nimmt die Zusammenfassung des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis. Im Einzelnen wird auf die Stellungnahmen zu den vorhergehenden Textziffern verwiesen.

464 **Der Rechnungshof erwartet, dass**

- **die Vorstandsbezüge zukünftig unter Beachtung der vom Senat vorgegebenen Kriterien festgesetzt werden,**
- **eine Klassifizierung aller Beteiligungsunternehmen geprüft wird,**
- **die zahlreichen Mängel beim Abschluss von Zielvereinbarungen und deren Abrechnungen abgestellt werden,**
- **zukünftig die Notwendigkeit einer externen Unterstützung in Stellenbesetzungsverfahren in jedem Einzelfall nachgewiesen wird und**

- **künftig jede Gestellung von Dienstwagen und jede Gewährung sonstiger Leistungen einzelfallbezogen unter Bedarfs- und Wirtschaftlichkeits-gesichtspunkten geprüft wird.**

zu T 464

Der Senat von Berlin teilt die Erwartung des Rechnungshofs von Berlin, dass die Vorstandsbezüge unter Beachtung der vom Senat von Berlin vorgegeben Kriterien festgesetzt werden. Maßgeblich sind insofern die am 29. Oktober 2024 beschlossenen Grundsätze der Beteiligungsführung. Hinsichtlich der weiteren Erwartungen einer Klassifizierung aller Beteiligungsunternehmen, beim Abschluss von Zielvereinbarungen und deren Abrechnung, bei der externen Unterstützung in Stellenbesetzungsverfahren und der Gestellung von Dienstwagen sowie Kompensationsregelungen wird auf die Stellungnahmen unter den jeweiligen Teilziffern verwiesen.

18 Altersversorgung des Rundfunk Berlin-Brandenburg – ein finanzielles Risiko

Die Altersversorgungsverpflichtungen des Rundfunk Berlin-Brandenburg, die gesetzliche Leistungen der Rentenversicherung ergänzen, bergen ein erhebliches finanzielles Risiko. So betrug im Jahr 2022 allein der Anteil der Pensionsrückstellungen in Höhe von rd. 773,4 Mio. € rd. 84 % der Bilanzsumme. Die Anstalt ist hohe Verpflichtungen eingegangen, die künftig zu einer Verringerung der Liquidität führen werden. Einzelne Altersversorgungsverpflichtungen sind unterfinanziert. Die Finanzanlagen der Anstalt zur Sicherung der Altersversorgungsverpflichtungen haben die erforderliche Mindestrendite nicht erzielt.

Einleitend wird wie folgt Stellung genommen:

Die Versorgungssysteme beim rbb

Im rbb existieren für tariflich angestellte Mitarbeitende drei verschiedene Regelwerke:

a. Versorgungsvereinbarung (VV)

Die VV gilt für alle bis Ende 1990 beim Sender Freies Berlin (SFB) unbefristet beschäftigten Mitarbeitenden. Diese erhalten eine (nach oben gedeckelte) Gesamtversorgung, deren Höhe sich nach der zuletzt bezogenen Vergütung und der Beschäftigungszeit richtet. Das Altersruhegeld beträgt mindestens 35 %, höchstens 60 % der zuletzt bezogenen Vergütung. Die Versorgung ähnelt der Beamtenversorgung. Der rbb sicherte laufende und künftige Pensionszahlungen über einen Deckungsstock in der Bilanz ab. Der rbb legte seine Finanzanlagen für den Deckungsstock im rbb-Masterfonds an.

b. Versorgungstarifvertrag (VTV)

Der VTV gilt für alle zwischen 1991 und Ende 2016 beim SFB, Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg (ORB) oder rbb unbefristet eingestellten Mitarbeitenden (der Tarifvertrag gilt auch in allen anderen ARD-Anstalten). Die Leistungen berechnen

sich nach der letzten tariflichen Vergütungsgruppe und der Beschäftigungsdauer. Der volle Anspruch entsteht nach 30 versorgungsfähigen Dienstjahren in Vollbeschäftigung. Der rbb sichert die Renten über eine Rückdeckungsversicherung ab. Er sicherte laufende und künftige Pensionszahlungen über einen Deckungsstock in der Bilanz ab; zudem wies der rbb Aktivwerte der Rückdeckungsversicherung aus. Die Beiträge, die der rbb allein trägt, werden an die Baden-Badener Pensionskasse (bbp) entrichtet.

Hinweis: Die bbp wurde im Jahr 1997 im Rahmen der Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung als Rückdeckungspensionskasse gegründet. Mitglieder der bbp sind alle Landesrundfunkanstalten, die Deutsche Welle, das Deutschlandradio, das ZDF sowie einzelne Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten.

c. Beitragstarifvertrag Altersversorgung (BTVA)

Für alle ab 2017 eingestellten Mitarbeitenden gilt der BTVA. Es wird keine bestimmte Rentenhöhe zugesagt, die Leistungen berechnen sich rein beitragsorientiert. Die endgültige Höhe der Versorgung hängt im Wesentlichen von den Ergebnissen der Kapitalanlage bei der Pensionskasse ab. Die Leistungen werden über eine Rückdeckungsversicherung finanziert, die Rückdeckung erfolgt über die bbp. Die Höhe des Versorgungsbeitrags beträgt 7,38 % der gezahlten monatlichen Grundvergütung (der rbb führt diese an die Pensionskasse ab). Auf den Einkommensteil, der über der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung liegt, zahlt der rbb zusätzlich einen Beitrag von 3,35 %.

Darüber hinaus regelt der rbb die Altersversorgung für außertariflich angestellte Mitarbeitende einzelvertraglich über den jeweiligen Arbeitsvertrag. Dabei wird entweder die Anwendung des VTV (teilweise mit individuellen Regelungen) beziehungsweise des BTVA oder eine Direktzusage vereinbart.

Dies vorausgeschickt nimmt der Senat von Berlin – auch nach Rücksprache mit dem rbb – zu den Feststellungen und Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin im Folgenden zu den einzelnen Textziffern Stellung.

18.1 Einleitung

465 Der Rechnungshof hat in den Jahren 2022 und 2023 u. a. die wirtschaftliche Gesamtsituation des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), die Vergabe ausgewählter Beratungsleistungen, die Anbahnung von Kreditgeschäften sowie das Vergütungssystem und Anstellungsverträge leitender Angestellter untersucht. Die Prüfungsergebnisse hat er in seinem Vorjahresbericht (T 332 bis 376) dargestellt.

Im Anschluss daran hat der Rechnungshof die Regelungen zur Altersversorgung und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage des RBB untersucht. Die Verpflichtungen zur Altersversorgung stellen sowohl aktuell als auch künftig eine erhebliche finanzielle Belastung für den RBB dar. Der Rechnungshof hat den RBB über seine Prüfungsergebnisse unterrichtet und der Intendantin Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

zu T 465

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

466 Der RBB ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.[309] Er entstand am 1. Mai 2003 durch die Fusion des Sender Freies Berlin (SFB) und des Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg (ORB) auf der Grundlage des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 (RBB-Staatsvertrag a. F.).[310] Mittlerweile gilt der am 1. Januar 2024 in Kraft getretene RBB-Staatsvertrag vom 3. und 17. November 2023 (RBB-Staatsvertrag). Der RBB hat das Recht der Selbstverwaltung.[311] Dabei unterliegt er der staatlichen Rechtsaufsicht, die in zweijährigem Wechsel durch das zuständige Mitglied der Landesregierung

309 § 1 Abs. 1 Satz 1 RBB-Staatsvertrag

310 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 i. d. F. des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August/11. September 2013

311 vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 RBB-Staatsvertrag

Brandenburg und das zuständige Mitglied des Senats von Berlin ausgeübt wird.[312] Seit Dezember 2022 nimmt der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei die Rechtsaufsicht wahr. Organe des RBB sind der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat, die Intendantin oder der Intendant sowie das Direktorium.[313] Der RBB finanziert sich zu rd. 86 % aus Rundfunkbeiträgen, daneben aus Rundfunkwerbung und aus sonstigen Ertragsquellen.[314] Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Anstalt ist unzulässig.[315]

zu T 466

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

18.2 Normative Grundlagen der Altersversorgung des RBB

467 Für den geprüften Zeitraum 2017 bis 2022 ist der RBB-Staatsvertrag a. F. anzuwenden. Für die Wahrnehmung seines Auftrags gelten für den RBB die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.[316] Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips soll die Rundfunkanstalt dazu anhalten, ihre Aufgabe, die Bevölkerung ihres Sendegebiets mit ihren Rundfunkangeboten zu versorgen, mit dem geringstmöglichen finanziellen Aufwand zu erreichen (Sparsamkeitsprinzip). Außerdem soll sie mit den ihr gerade auch zum Zweck der Verbreitung ihrer Angebote zufließenden Rundfunkbeiträgen den größtmöglichen Nutzen erzielen.[317]

312 vgl. § 49 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

313 vgl. § 15 RBB-Staatsvertrag
Nach § 12 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag a. F. waren der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat sowie der Intendant oder die Intendantin Organe des RBB.

314 vgl. § 36 Abs. 3 RBB-Staatsvertrag

315 vgl. § 1 Abs. 2 RBB-Staatsvertrag

316 § 24 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag a. F., vgl. § 36 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

317 vgl. Binder, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 19 Rundfunkstaatsvertrag Rn. 33

zu T 467

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

468 Der RBB gewährt seinen Mitarbeitenden unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen zur betrieblichen Altersvorsorge, die die gesetzliche Rentenversicherung ergänzt. Derzeit bestehen beim RBB für tariflich Mitarbeitende die Altersversorgungssysteme nach der Versorgungsvereinbarung des SFB, nach dem Versorgungstarifvertrag sowie nach dem Beitragstarifvertrag Altersversorgung (Beitragstarifvertrag). Bei dem Beitragstarifvertrag ist eine freiwillige Höherversorgung möglich. Die Zuordnung zu den einzelnen Versorgungssystemen ist abhängig von dem Beschäftigungseintritt. Darüber hinaus regelt der RBB die Altersversorgung für außertariflich Mitarbeitende einzelvertraglich über den jeweiligen Arbeitsvertrag.

Die Versorgungsvereinbarung hatte der damalige SFB mit den Tarifpartnern geschlossen. Anspruch auf Versorgungsleistungen nach der Vereinbarung haben alle Mitarbeitende, die bei der Rundfunkanstalt am 31. Dezember 1990 unbefristet beschäftigt waren. Die Höhe des Altersruhegelds richtet sich nach dem ruhegeldfähigen Einkommen und der Beschäftigungszeit. Es beträgt mindestens 35 % und höchstens 60 % der zuletzt bezogenen Jahresvergütung. Die Versorgungsbezüge des RBB sind zu kürzen, sobald die Bruttogesamtversorgung, die sich aus der Summe der betrieblichen Altersversorgung sowie der gesetzlichen Rente zusammensetzt, eine Obergrenze übersteigt.

Der zwischen den Rundfunkanstalten der ARD und den Tarifpartnern geschlossene Versorgungstarifvertrag gilt u. a. für alle nach dem 31. Dezember 1990 unbefristet festangestellten Mitarbeitenden des SFB, für alle nach dem 31. Dezember 1991 unbefristet festangestellten Mitarbeitenden des ORB sowie für alle bis zum 31. Dezember 2016 unbefristet festangestellten Mitarbeitenden des RBB. Die Höhe der Ansprüche bemisst sich nach der vor dem Austritt zuletzt gültigen Vergütungsgruppe sowie der Beschäftigungsdauer. Die monatliche Betriebsrente ergibt sich aus einer Rententabelle, die Anlage zum Versorgungstarifvertrag ist. Die Ansprüche nach dem Versorgungstarifvertrag richten sich gegen den RBB. Dieser sichert die Altersversorgung über eine Rückdeckungsversicherung ab.

Um den Zuwachs der Altersversorgungsaufwendungen zu beschränken, einigten sich die Rundfunkanstalten mit den Tarifpartnern auf eine Reform der bisherigen Versorgungssysteme. Gleichzeitig führten sie die Altersversorgung nach dem Beitragstarifvertrag ein. Dieser gilt u. a. für alle unbefristeten und befristet Mitarbeitenden des RBB, die nach dem Manteltarifvertrag eine Versorgungszusage ab dem 1. Januar 2017 beanspruchen können. Die Versorgungszusage ist beitragsorientiert. Der RBB wendet für jeden Versorgungsberechtigten einen monatlichen Versorgungsbeitrag auf, der jährlich in einen Rentenbaustein mit Anwartschaft u. a. auf Altersversorgung umgewandelt wird. Die Versorgungsleistungen werden über eine Rückdeckungsversicherung finanziert. Daneben bietet der RBB seinen Mitarbeitenden die Möglichkeit der freiwilligen Höherversorgung durch Gehaltsverzicht.

Die betriebliche Altersversorgung von außertariflich Mitarbeitenden regelt der RBB durch Vereinbarungen im Arbeitsvertrag. Es wird entweder die Anwendung des Versorgungstarifvertrags - teilweise in Verbindung mit individuellen Regelungen - bzw. des Beitragstarifvertrags oder eine Direktzusage vereinbart.

zu T 468

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

18.3 Entwicklung und Auswirkung der Altersversorgungsverpflichtungen

469 Unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat der RBB so zu planen, dass die stetige Erfüllung seines Auftrags gesichert ist.[318]

Rückstellungen sind in Höhe des nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrages anzusetzen.[319] Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr sind mit dem ihrer Restlaufzeit entsprechenden durchschnittlichen Marktzinssatz abzuzinsen. Im Falle von Rückstellungen für

[318] vgl. § 24 Abs. 1 und 3 Satz 1 RBB-Staatsvertrag a. F., § 36 Abs. 1 und 3 RBB-Staatsvertrag

[319] vgl. § 253 Abs. 1 Satz 2 Handelsgesetzbuch (HGB)

Altersversorgungsverpflichtungen ergibt sich der Marktzinssatz aus den vergangenen zehn Geschäftsjahren. Abweichend hiervon dürfen Rückstellungen für Altersversorgungsverpflichtungen oder vergleichbare langfristig fällige Verpflichtungen pauschal mit dem durchschnittlichen Marktzinssatz abgezinst werden, der sich bei einer angenommenen Restlaufzeit von 15 Jahren ergibt.[320]

Soweit aufgrund der geänderten Bewertung der laufenden Pensionen oder Anwartschaften auf Pensionen durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) eine Zuführung zu den Rückstellungen erforderlich ist, ist dieser Betrag bis spätestens zum 31. Dezember 2024 in jedem Geschäftsjahr zu mindestens einem Fünfzehntel anzusammeln.[321]

Die ARD-Anstalten hatten im Jahr 2004 mit den strukturellen Selbstbindungen der ARD freiwillig festgelegt, dass sie sich bei ihren Gehaltstarifabschlüssen am finanziellen Volumen der Abschlüsse im öffentlichen Dienst als Obergrenze orientieren.[322]

zu T 469

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

470 Der RBB gewährte seinen tariflich Mitarbeitenden eine betriebliche Altersversorgung, die auf einem der drei Versorgungssysteme basierte (vgl. T 468). Er leistete Pensionszahlungen für ehemalige Mitarbeitende mit Versorgungsansprüchen nach der Versorgungsvereinbarung sowie den einzelvertraglichen Vereinbarungen mit ehemals außertariflichen Mitarbeitenden. Die Altersversorgungsverpflichtungen aus dem Versorgungstarifvertrag sowie dem Beitragstarifvertrag deckte der RBB über eine Versicherung ab und leistete hierfür Prämienzahlungen.

320 vgl. § 253 Abs. 2 Satz 1 und 2 HGB

321 vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 1 Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch (HGBEG)

322 vgl. A.4 Zusammenfassung der strukturellen Selbstbindungen der ARD, Anlage zum Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 8. bis 15. Oktober 2004 (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag)

Für zukünftige Zahlungen bildete der RBB für alle Versorgungssysteme die erforderlichen Rückstellungen. Er sicherte laufende und künftige Pensionszahlungen nach der Versorgungsvereinbarung und nach dem Versorgungstarifvertrag über einen Deckungsstock[323] in der Bilanz ab. Der RBB wies außerdem die Aktivwerte der Rückdeckungsversicherung aus.

Die Pensionsrückstellungen des RBB erhöhten sich seit dem Jahr 2017 kontinuierlich von rd. 545,5 Mio. € auf rd. 773,4 Mio. € im Jahr 2022. Dies entsprach einem Anstieg von rd. 42 %. Im Jahr 2022 betrug der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme rd. 84 %.

Ansicht 57: Bilanzpositionen (in T€, soweit nicht anders angegeben)

Position	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bilanzsumme	904.066	875.461	874.036	864.663	912.848	922.374
Deckungsstock	467.231	469.555	482.480	504.520	522.464	533.567
davon Deckungsstock Altersversorgung RBB	300.667	288.179	285.209	278.359	267.170	256.779
davon Deckungsstock Altersversorgung Rückdeckungsversicherung	166.564	181.376	197.271	226.161	255.294	276.788
Eigenkapital	216.162	148.644	77.211	-2.040	-70.460	-90.848
Pensionsrückstellungen*	545.520	590.294	657.345	711.509	769.859	773.361
Anteil Pensionsrückstellungen an Bilanzsumme	60,3 %	67,4 %	75,2 %	82,3 %	84,3 %	83,8 %
Anteil Deckungsstock an Bilanzsumme	51,7 %	53,6 %	55,2 %	58,3 %	57,2 %	57,8 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022

* ohne Beihilferückstellungen

In den Jahren 2017 bis 2022 entfielen die jährlichen Pensionsrückstellungen zu über 90 % auf die Verpflichtungen nach der Versorgungsvereinbarung und dem Versorgungstarifvertrag. In diesem Zeitraum stiegen die Pensionsrückstellungen für Verpflichtungen nach der Versorgungsvereinbarung um etwa 8 % an. Die Verpflichtungen nach dem Versorgungstarifvertrag verdoppelten sich nahezu, während die Verpflichtungen nach dem Beitragstarifvertrag um das fast 20-Fache anstiegen. Zwischen 2017 bis 2022 reduzierte sich die Anzahl an Anwärterinnen

323 Der RBB wies in der Bilanz auf der Aktivseite unter den Finanzanlagen die Wertpapiere des Anlagevermögens gemäß § 266 Abs. 2 Buchst. A. III Nr. 5 HGB aus. Zu den Finanzanlagen ordnete der RBB den Deckungsstock Altersversorgung ein. Diese Mittel dienen zur Erfüllung der Altersversorgungsverpflichtungen.

und Anwärtern nach der Versorgungsvereinbarung um 114 Personen. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Anzahl an Anwärterinnen und Anwärtern nach dem Versorgungstarifvertrag um 179 Personen. Die Anzahl an Anwärterinnen und Anwärtern nach dem Beitragstarifvertrag stieg von 152 im Jahr 2017 um 619 Personen auf 771 Personen bis zum Jahr 2022 an.

Ansicht 58: Pensionsrückstellungen, Anwärterinnen und Anwärter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger der einzelnen Versorgungssysteme und Einzelvereinbarungen

Position	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Versorgungsvereinbarung						
Rückstellungen (in T€)	321.208	333.076	345.437	353.191	357.515	348.010
Anwärterinnen/Anwärter	260	232	172	147	161	146
Versorgungsempfänge-rinnen/Versorgungs-empfänger	1.128	1.128	1.117	1.106	1.080	1.047
Versorgungstarifvertrag						
Rückstellungen (in T€)	183.798	211.904	260.639	301.235	347.354	351.700
Anwärterinnen/Anwärter	1.540	1.490	1.476	1.436	1.443	1.361
Versorgungsempfänge-rinnen/Versorgungs-empfänger	383	435	473	512	507	593
Beitragstarifvertrag						
Rückstellungen (in T€)	608	1.769	3.489	5.874	8.629	11.735
Anwärterinnen/Anwärter	152	288	383	554	660	771
Versorgungsempfänge-rinnen/Versorgungs-empfänger	0	0	0	0	0	1
Einzelvereinbarungen						
Rückstellungen (in T€)	28.791	32.276	35.630	37.337	40.992	45.571
Anwärterinnen/Anwärter	7	8	7	7	5	5
Versorgungsempfänge-rinnen/Versorgungs-empfänger	24	24	25	24	26	24

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022 sowie der Angaben des RBB

Der RBB wendete in den Jahren 2018 bis 2022 insgesamt über 260 Mio. € für die Altersversorgung im Personalaufwand auf, wie aus nachstehender Ansicht ersichtlich wird. Die Reduzierung der Personalaufwendungen 2017 basierte auf dem Abschluss des Tarifvertrags zum Fortbestand und zur Weiterentwicklung der Versorgungssysteme sowie auf dem Beitragstarifvertrag. Ursache für den deutlichen Rückgang

der Aufwendungen im Jahr 2022 ist im Wesentlichen eine geringfügigere Absenkung des Rechnungszinssatzes als im Jahr 2021.

Ansicht 59: Aufwendungen für Pensionsverpflichtungen (in T€)

Position	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen für Altersversorgung im Personalaufwand	-19.452	50.915	72.056	62.514	65.685	11.005
davon Zuführung Pensionsrückstellungen*, **	-47.770	18.786	42.298	31.512	36.406	-15.434
davon Pensionszahlungen Versorgungsvereinbarung***	27.037	27.020	27.201	27.339	26.935	26.503
davon andere Altersversorgungsaufwendungen	1.281	5.109	2.557	3.663	2.344	-64
Zinsaufwand aus Aufzinsung Rückstellung (Personalaufwand)	23.251	20.403	18.604	16.630	15.671	13.638
Prämienzahlung an die Rückdeckungs-versicherung Versorgungstarifvertrag (Übrige betriebliche Aufwendungen)***	11.494	10.689	9.741	19.811	23.560	17.975
Prämienzahlung an die Rückdeckungs-versicherung Beitragstarifvertrag (Übrige betriebliche Aufwendungen)***	608	815	1.540	1.950	2.314	2.785
Sonstiger betrieblicher Aufwand durch BilMoG****	5.171	5.171	5.171	5.171	5.171	5.171

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022

* Bei negativen Werten handelt es sich um Rückstellungsauflösungen.

** ohne Beihilferückstellungen

*** liquiditätswirksame Aufwendungen

**** Mit Inkrafttreten des BilMoG zum 1. Januar 2010 war eine Umstellung der Pensions- und Beihilferückstellungen erforderlich. Für den RBB ergab sich ein Zuführungsbetrag im Vergleich zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009 von 77,561 Mio. €. Nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 HGBEG verteilt sich der Aufwand aus der Umstellung über einen Zeitraum von maximal 15 Jahren, somit 5,171 Mio. € jährlich.

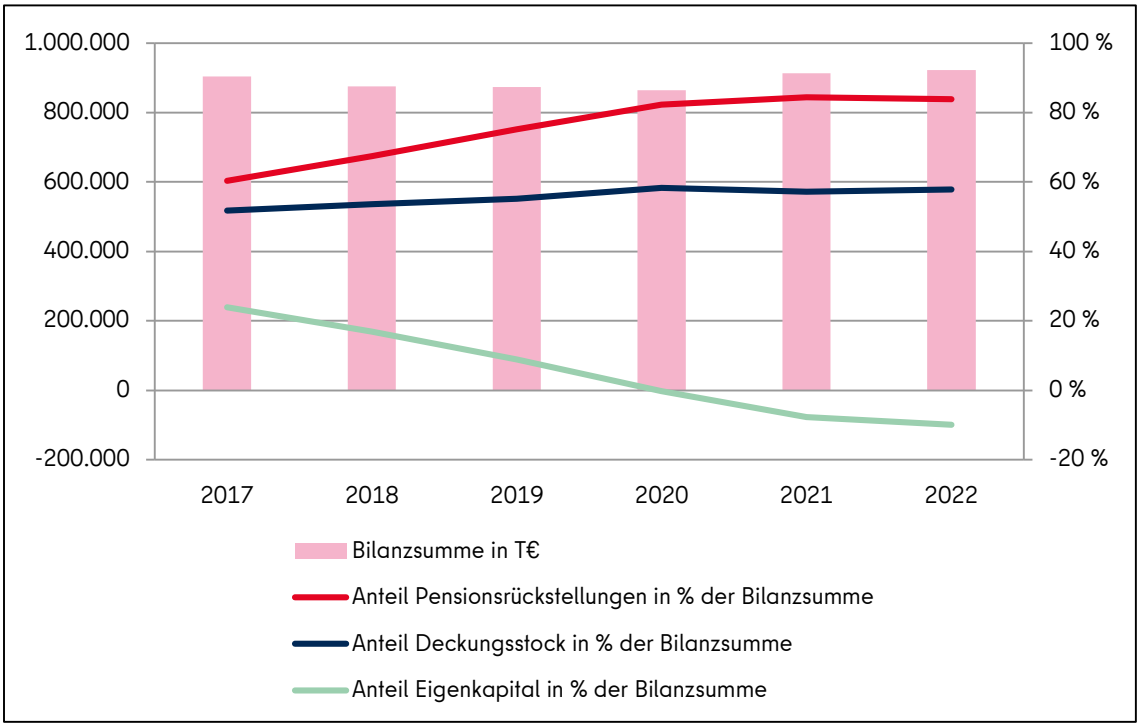
zu T 470

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

471 Der RBB hat sich durch die Altersversorgungsverpflichtungen finanziell hoch belastet. Der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme hat sich von rd. 60 % im Jahr 2017 auf rd. 84 % im Jahr 2022 erhöht. Die Aufwendungen für die Pensionsverpflichtungen haben sich negativ auf die Höhe des Eigenkapitals

ausgewirkt. Fast das gesamte Vermögen des RBB ist in zukünftigen Pensionsverpflichtungen gebunden. Der Anteil des Deckungsstocks an der Bilanzsumme ist dagegen nicht in gleichem Maß gestiegen. Bei Berücksichtigung der Aktivwerte aus Rückdeckungsversicherungen ist der Anteil des Deckungsstocks zwischen 2017 und 2022 von rd. 52 % auf 58 % gestiegen.

Ansicht 60: Anteil Deckungsstock, Pensionsrückstellung und Eigenkapital an Bilanzsumme



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022

Der RBB hat sich insbesondere durch die Zusagen der alten Versorgungstarifverträge nach der Versorgungsvereinbarung und die Einzelvereinbarungen belastet. Im Jahr 2022 hat der RBB für diese 146 Anwärterinnen und Anwärter nach der Versorgungsvereinbarung Pensionsrückstellungen von rd. 348 Mio. € gebildet. Mit rd. 352 Mio. € sind die Pensionsrückstellungen nach dem Versorgungstarifvertrag fast genauso hoch gewesen. Diese waren für 1.361 Anwärterinnen und Anwärter vorgesehen. Die Anwärterinnen und Anwärter nach der Versorgungsvereinbarung werden in den nächsten Jahren zu Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern, wodurch sich die laufenden Pensionszahlungen des RBB erhöhen werden. Diese Zahlungen werden die Liquidität verringern, wodurch sich die bereits festgestellten Liquiditätsrisiken verschärfen werden.[324]

[324] vgl. Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, Wirtschaftliche Schieflage des Rundfunk Berlin-Brandenburg verlangt konsequente Sparmaßnahmen, T 338 bis 340

Erst mit dem Beitragstarifvertrag 2017 hat der RBB die Altersversorgungsverpflichtungen reduziert. Zu den wirksamen Maßnahmen hat nicht nur die Verlagerung des Zinsrisikos auf die Mitarbeitenden durch das beitragsorientierte System gezählt, sondern insbesondere auch die Begrenzung der Rentendynamisierung und die Erhöhung des Renteneintrittsalters. Gleichwohl haben die Versorgungsleistungen nach dem Beitragstarifvertrag weiterhin über denen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder gelegen.[325] Im Rahmen der tarifsystembedingten Grenzen hat der RBB daher künftig bei Tarifverhandlungen auf Regelungen hinzuwirken, die eine wirtschaftliche und sparsame Finanzierung der Altersversorgung sicherstellen.

Außerhalb des Tarifsystems hat der RBB zudem Möglichkeiten zu prüfen, wie Pensionszusagen von außertariflichen Mitarbeitenden angepasst werden können, um die Rückstellungshöhe und künftig die Pensionszahlungen zu reduzieren. So könnte etwa eine einmalige Kapitalzahlung statt einer lebenslangen Rente die Altersversorgungsverpflichtungen verringern.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB zu hohe Altersversorgungsverpflichtungen eingegangen ist, die künftig zu einer Verringerung der Liquidität führen werden.

zu T 471

Der Rechnungshof von Berlin hat anerkannt, dass der rbb Tarifverträge zur Altersversorgung nicht als Einzelanstalt, sondern gemeinsam mit den übrigen Landesrundfunkanstalten der ARD schließt. Insofern bewertet er die Zusage des rbb positiv, bei künftigen Tarifverhandlungen auf Regelungen hinzuwirken, die eine wirtschaftliche und sparsame Finanzierung der Altersversorgung sicherstellen. Der Rechnungshof von Berlin betont, dass sich der rbb insbesondere durch die Zusagen nach der VV und die Einzelvereinbarungen ohne Not finanziell stark belastet habe. Diesen Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin ist vollumfänglich zuzustimmen. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass der SFB als erste Landesrundfunkanstalt mit Wirkung zum 1. Januar 1991 die Altersversorgung VV auf die VTV-Versorgung bei der bbp umgestellt hat, um die finanziellen Verpflichtungen aus der

[325] vgl. 20. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), Tz. 173

Altersversorgung nach unten anzupassen. Darüber hinaus war es der ARD in 2016 mit Wirkung zum 1. Januar 2017 gesamthaft gelungen, die Altersversorgung auf eine noch kostengünstigere Alternative nach BTVA bei der bbp umzustellen. Bei diesem Versorgungsystem gibt es keine Zusagen über garantierte Rentenhöhen. Vielmehr ist mit diesem Modell das Zinsrisiko auf die Mitarbeitenden verlagert worden, was zu einer deutlichen finanziellen Entlastung beim rbb führt.
Daneben erwartet der Rechnungshof von Berlin, dass der rbb die bestehenden Versorgungszusagen an seine außertariflichen Mitarbeitenden prüft, die nicht unter die Regelungen des neuen AT-Konzepts fallen. Insbesondere erwartet der Rechnungshof von Berlin, dass der rbb die von ihm aufgezeigten Möglichkeiten für die Anpassung der bestehenden Verträge prüft. Hierzu gehören etwa einmalige Kapitalzahlungen anstelle einer lebenslangen Rente. Kapitalzahlungen würden zwar im Jahr der Auszahlung den Aufwand erhöhen, langfristig jedoch zu einer Reduzierung der Altersversorgungsaufwendungen führen. Hierzu ist anzumerken, dass die Altersversorgungszusagen für außertarifliche Mitarbeitende heute auf Grundlage des vom rbb-Verwaltungsrates beschlossenen AT-Konzepts erfolgen und sich dabei an der Altersversorgung für tarifliche Mitarbeitende orientieren. Dabei ist maßgeblich, ob bereits eine Zusage nach VTV besteht (Fortführung VTV nach Tabellenwert A/9 mit zusätzlicher Höherversorgung analog BTVA für den Vergütungsanteil oberhalb A/9) oder ob noch keine Zusage vorliegt (Zusage nach BTVA für das gesamte Entgelt). Einmalige Kapitalzahlungen, wie vom Rechnungshof von Berlin vorgeschlagen, erscheinen weniger praktikabel, da die zukünftigen Versorgungsempfänger kein Interesse an einer Auflösung ihrer Altersversorgungsansprüche haben dürften. Zudem würde ein solches Vorgehen die Liquidität des rbb beziehungsweise der Versorgungskasse einmalig belasten, was bei einem über eine Beitragsperiode gleichbleibenden Rundfunkbeitrag die Liquiditätssteuerung im rbb deutlich erschweren würde. Nicht zuletzt nimmt die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) bei der Feststellung des Finanzbedarfs für die Altersversorgung bewusst eine Glättung der Verpflichtungen über mehrere Beitragsperioden (25-Cent-Mittel) vor, was ebenfalls gegen einmalige Kapitalzahlungen (das heißt kurzfristige Belastung der Beitragsverpflichteten) anstelle von fortlaufenden Rentenzahlungen spricht.

18.4 Deckungsstocklücke

472 Der RBB hat seinen Auftrag nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wahrzunehmen.[326] Nach der „Richtlinie über Wertpapieranlagen und die Anlage von Tages- und Termingeldern beim RBB“ (Anlagerichtlinie) ist der überwiegende Teil der Finanzanlagen des RBB dem Deckungsstock Altersversorgung zugeordnet und dient der Finanzierung der Pensionsverpflichtungen.[327]

zu T 472

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

473 Der RBB sicherte die künftigen Altersversorgungsansprüche für die Verpflichtungen aus der Versorgungsvereinbarung sowie aufgrund einzelvertraglicher Vereinbarungen mit außertariflich Mitarbeitenden über einen Deckungsstock ab. Er legte seine Finanzanlagen für den Deckungsstock in einem Spezialfonds, dem sogenannten Masterfonds, an. Die Höhe des Deckungsstocks war geringer als die Höhe der gebildeten Rückstellungen. Die Differenz zwischen dem Bestand des Deckungsstocks und den Pensionsrückstellungen führte zu einer Deckungsstocklücke. Die Deckungsstocklücke des RBB erhöhte sich im Zeitraum 2017 bis 2022 um rd. 78 Mio. €. Dies entsprach einer Verringerung des Deckungsgrads von rd. 82 % auf 64 %. Wesentlicher Grund hierfür waren sinkende Zinsen, die zu einem Anstieg der Pensionsrückstellungen führten. Darüber hinaus erhöhten sich die Pensionsrückstellungen infolge des zu berücksichtigenden Gehalts- und Rententrends sowie des sinkenden Rechnungszinses.[328] Unter Berücksichtigung der stillen Reserven des Masterfonds betrug die Deckungsstocklücke 2022 rd. 115 Mio. €.

326 vgl. § 24 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag a. F., § 36 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

327 vgl. Richtlinie über Wertpapieranlagen und die Anlage von Tages- und Termingeldern beim RBB vom 7. Oktober 2015, 20. Juli 2017 (in Kraft getreten am 1. Oktober 2017) sowie 26. Januar 2018 (in Kraft getreten am 1. Februar 2018), jeweils Abschnitt A

328 vgl. 20. KEF-Bericht, Tz. 154 ff.

Ansicht 61: Deckungsstocklücke 2017 bis 2022 (in T€, soweit nicht anders angegeben)

Position	2017*	2018	2019	2020	2021	2022
Pensionsrückstellungen*	365.025	369.914	386.127	396.095	404.321	399.461
Deckungsstock Altersvorsorge RBB	300.667	288.179	285.209	278.359	267.170	256.779
Deckungsstocklücke**	64.358	81.735	100.918	117.736	137.151	142.682
Deckungsgrad**	82,37 %	77,90 %	73,86 %	70,28 %	66,08 %	64,28 %
stille Reserven Masterfonds	83.204	65.386	101.240	76.502	95.083	27.306
Deckungsstocklücke mit stillen Reserven (Minuswert = Deckungsstock ausreichend)	-18.846	16.349	-322	41.234	42.068	115.376

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022

* Höhe folgt KEF-Anmeldung und enthält Rückstellungen für Beihilfen

** ohne Berücksichtigung stiller Reserven

Der RBB nahm jährlich geplante Ausschüttungen von rd. 5,2 Mio. € aus dem Masterfonds vor. Aufgrund der guten Entwicklung des Masterfonds entnahm der RBB im Jahr 2021 rd. 10 Mio. € aus dem Fonds. Er nutzte zudem im Jahr 2022 die Möglichkeit, durch den Verkauf von Anteilen stille Reserven zu heben und seine Liquidität zu stärken. Mit einem Verkaufserlös von 20 Mio. € und einer Reduzierung des Fondsvermögens um 16,4 Mio. € realisierte er stille Reserven von 3,6 Mio. €. Die Ausschüttung aus dem Masterfonds betrug im Jahr 2022 insgesamt rd. 16 Mio. €. Der Verkauf war erforderlich, um die Zahlungsfähigkeit des RBB zu sichern.

Ansicht 62: Ausschüttung Masterfonds 2017 bis 2022 (in T€, soweit nicht anders angegeben)

Position	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finanzanlagen gesamt	478.264	489.855	511.162	542.491	571.624	576.744
Buchwert Masterfonds	300.667	300.667	300.667	300.667	300.667	284.293
hiervon zweckgebundener Deckungsstock	300.667	288.179	285.209	278.359	267.170	256.779
Kurswert Masterfonds	383.871	366.053	401.907	377.169	395.750	311.599
stille Reserven	83.204	65.386	101.240	76.502	95.083	27.306
Ausschüttung (Zinserträge)	6.000	5.150	5.154	5.193	9.997	15.855
Ausschüttungsquote	1,56 %	1,41 %	1,28 %	1,38 %	2,53 %	5,09 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022

Die Plan- sowie Sonderausschüttungen flossen in den Regelhaushalt und dienten der (Teil-)Deckung der laufenden Pensionszahlungen. Der RBB reinvestierte die Zinserträge nicht in den Deckungsstock. Er begründete dies mit der Systematik der

KEF, wonach die erzielten Zinserträge in den finanzbedarfswirksamen Nettoaufwand fließen.[329] Eine Zuführung der Erträge zum Deckungsstock werte die KEF als Eigenmittel, die den Finanzbedarf reduzieren.

Im Zuge der Umstellung von dem Gebühren- auf das Beitragsmodell zum 1. Januar 2013 stellten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Beitragseinnahmen in eine Rücklage ein, die den von der KEF im 19. Bericht für die Periode 2013 bis 2016 festgestellten Finanzbedarf überstieg. Diese sogenannte Beitragsrücklage I diente entsprechend einer Empfehlung der KEF den Anstalten bis einschließlich 2016 als Sicherheitsreserve, um künftige Preissteigerungen ganz oder teilweise auszugleichen. Sie stand den Rundfunkanstalten in der Beitragsperiode 2013 bis 2016 nicht zur Verfügung.[330] Der RBB verwendete die Mittel der Beitragsrücklage I in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 vollständig. Darüber hinaus bildeten die Rundfunkanstalten für Mehreinnahmen für die Periode 2017 bis 2020 eine Beitragsrücklage II.[331] Diese Mittel verwendete der RBB bis zum Jahr 2021.

zu T 473

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

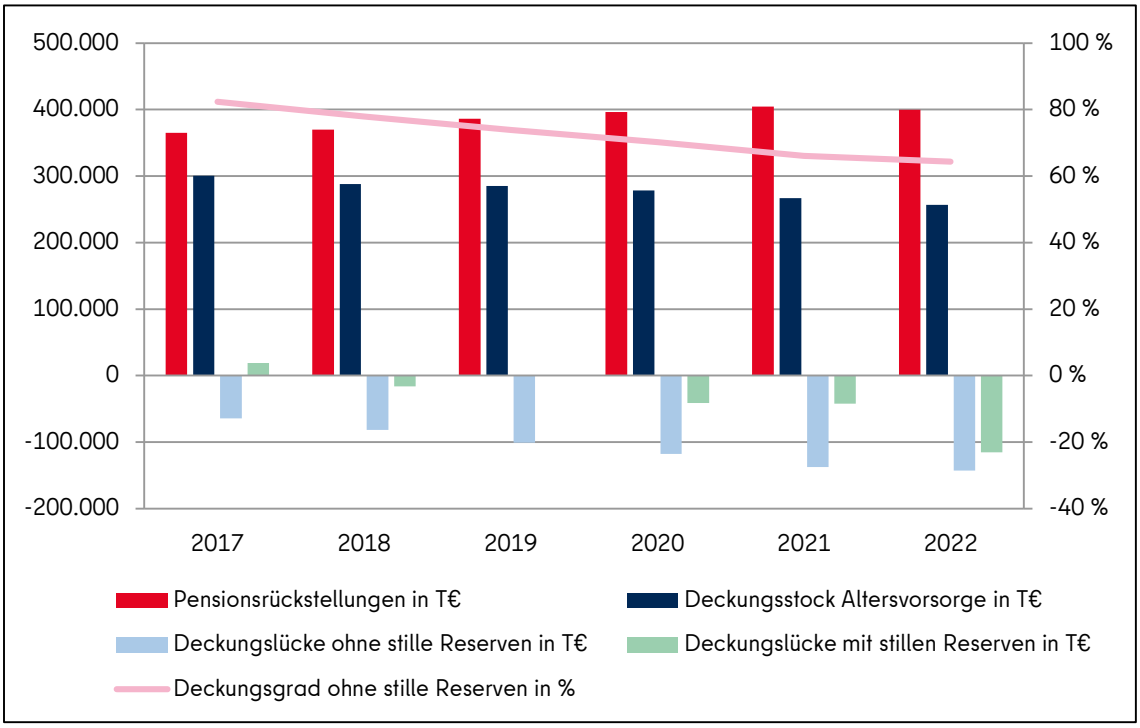
474 Der RBB hat seine Pensionsverpflichtungen für die unter die Versorgungsvereinbarung fallenden Beschäftigten und für die Einzelvereinbarungen nicht ausreichend finanziert. Der RBB hat den Deckungsstock mit zu geringen Mitteln ausgestattet. Die Deckungsstocklücke ist seit dem Jahr 2017 von rd. -64 Mio. € bis zum Jahr 2022 auf rd. -143 Mio. € kontinuierlich gestiegen. Der Deckungsgrad hat sich bis 2022 entsprechend auf rd. 64 % reduziert. Auch unter Berücksichtigung der stillen Reserven hat seit dem Jahr 2020 eine Deckungsstocklücke bestanden.

329 vgl. 22. Bericht der KEF, Tz. 172 f.

330 vgl. Begründung zum Sechzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 4. bis 17. Juli 2014 (Sechzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), hier zu Art. 1 Änderung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages, Nr. 1, und 19. Bericht der KEF, Tz. 436 ff.

331 vgl. Begründung zum Zwanzigsten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 8. bis 16. Dezember 2016 (Zwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag), hier zu Art. 3 Änderung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages

Ansicht 63: Entwicklung der Deckungsstocklücke ohne/mit Berücksichtigung stiller Reserven (in T€) und des Deckungsgrads (in %)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2022; Deckungsstocklücke mit stillen Reserven ist 2019 aufgrund des geringen Werts grafisch nicht darstellbar

Wenn die Leistungen zur Altersversorgung aus dem Deckungsstockvermögen nicht gedeckt sind, muss der RBB Mittel aus dem laufenden Haushalt einsetzen. Obwohl die Entwicklung der Deckungsstocklücke wesentlich von der Zinsentwicklung abhängig ist, hat der RBB durch eine wirtschaftliche und sparsame Wirtschaftsführung dafür Sorge zu tragen, dass die Pensionsansprüche abgesichert sind. Die zunehmende Deckungsstocklücke birgt wesentliche finanzielle Risiken für den RBB. Er hat deshalb Maßnahmen zur Erhöhung des Deckungsstocks zu ergreifen. Die Auflösung stiller Reserven sowie die Einstellung dieser Finanzmittel in den Deckungsstock stellt eine Möglichkeit dar.

Die Planausschüttungen aus dem Masterfonds hat der RBB entsprechend der Systematik der KEF für die Deckung der laufenden Pensionszahlungen im Regelhaushalt verwendet. Die durch den Anteilsverkauf generierten höheren Erträge 2022 hätte der RBB allerdings zur Erhöhung seines Deckungsstocks einsetzen müssen, um das Risiko aus den unterfinanzierten Pensionsverpflichtungen zu reduzieren. Es ist nicht hinnehmbar, dass der RBB durch eine selbstverschuldete drohende Zahlungsunfähigkeit Mittel aus dem Deckungsstock entnimmt und somit

die Deckungsstocklücke weiter erhöht.[332] Der RBB hat nicht geplant, Mittel aus den Beitragsrücklagen I oder II zur zumindest teilweisen Schließung der Deckungsstocklücke einzusetzen. Durch Reinvestitionen oder zusätzliche Zuführungen zum Deckungsstock hätte der RBB höhere Erträge mit dem Masterfonds generieren können. Die Argumentation des RBB, dass die KEF zusätzliche dem Deckungsstock zugeführte Mittel als Eigenmittel werte, kann seit dem Jahr 2022 nicht mehr geführt werden. Die KEF hat im 23. Bericht vom Februar 2022 erklärt, dass Mittel nicht bei den Eigenmitteln angerechnet werden, die dauerhaft zusätzlich in den Deckungsstöcken verbleiben sollen.[333] Damit werden den Rundfunkanstalten weitere Maßnahmen zum Aufbau angemessener Deckungsstockvermögen ermöglicht.

Im Hinblick auf die Höhe der Deckungsstocklücke und hieraus entstehender möglicher Risiken sollte der RBB Regelungen erlassen, um künftig die Ansprüche der Mitarbeitenden aus Versorgungszusagen durch Bildung von Rückstellungen in angemessenem Umfang sicherzustellen und Finanzmittel in angemessener Höhe dem Deckungsstock zuzuführen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Altersversorgungsverpflichtungen aus der Versorgungsvereinbarung und den Einzelvereinbarungen des RBB unterfinanziert sind und er mit der bestehenden Deckungsstocklücke ein finanzielles Risiko eingeht.

zu T 474

Die Höhe des Deckungsstocks für die VV (Altversorgung) richtet sich nach den Vorgaben der KEF, die der rbb stets berücksichtigt hat. Eine Überdotierung des Deckungsstocks war seitens der KEF bis zur Vorlage des 23. Berichts (bis Februar 2022) konsequent sanktioniert worden, indem der Überschreitungsbetrag vom anzuerkennenden Finanzbedarf bedarfsmindernd abgezogen worden wäre. Der rbb führt grundsätzlich die ihm aus dem 25 Cent-Anteil des Rundfunkbeitrags zufließenden Mittel dem Deckungsstock zu. Von diesen Einnahmen leistet der rbb jährlich Ausgleichszahlungen an andere Rundfunkanstalten, deren

332 vgl. Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, Wirtschaftliche Schieflage des Rundfunk Berlin-Brandenburg verlangt konsequente Sparmaßnahmen, T 335 bis 340

333 vgl. 23. Bericht der KEF, Tz. 211

Deckungsstocklücke noch größer ist. Diese Umverteilung verfolgt das Ziel, dass am Ende einer Beitragsperiode alle Rundfunkanstalten eine Deckungsstocklücke in ähnlicher prozentualer Höhe ausweisen können. Seit Veröffentlichung des 23. KEF-Berichts sind Überdotierungen grundsätzlich möglich. Aufgrund seiner strukturellen Benachteiligung (überdurchschnittlich hohe Forderungsausfall- und Befreiungsquote) ist der rbb jedoch finanziell nicht in der Lage, dem Deckungsstock mehr finanzielle Mittel zuzuführen als er unter Einhaltung des KEF-Verfahrens muss. Mit dem laufenden Geschäftsjahr 2024 und der Beitragsperiode 2025 bis 2028 hat die KEF das Verfahren für die Dotierung des Deckungsstocks für die VV (Altversorgung) geändert. Unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung der Rückstellungen wird der Deckungsstock mit den Volumina dotiert, die bei der Feststellung des Finanzbedarfs der KEF im 24. Bericht auch eingeflossen sind. Das Verfahren wurde seitens der KEF umgestellt, um die Deckungsstocklücke zukünftig schneller zu schließen. Der rbb kommt den Anforderungen vollumfänglich nach. Dieses Vorgehen ist in der Prognose 2024, dem Wirtschaftsplan 2025 sowie in der mittelfristigen Finanzplanung bis Ende 2028 entsprechend berücksichtigt.

18.5 Rendite des Masterfonds

475 Der RBB hat seinen Auftrag nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wahrzunehmen.[334] Diese Grundsätze gelten auch für seine Finanzanlagen zur Sicherung der Altersversorgungsverpflichtungen. Finanzmittel sind auch hinsichtlich der Erwartungen der KEF so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität unter angemessener Risikostreuung erreicht wird. Die aus der Liquiditätsplanung erkennbaren Anlagemöglichkeiten sind so zu gestalten, dass die Zahlungsfähigkeit der Anstalt jederzeit gewährleistet ist.[335]

Der RBB ist nach den Vorgaben der KEF gehalten, disponible Liquidität ertragsbringend anzulegen. Dabei darf er sich nur innerhalb der Anlagerichtlinien bewegen, die von seinen zuständigen Gremien zur Abwägung zwischen Anlagechancen und -risiken erlassen werden.[336]

---

334 vgl. § 24 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag a. F., § 36 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag

335 vgl. Abschnitt A der Anlagerichtlinie

336 vgl. 23. Bericht der KEF, Tz. 479

Die Prognose der KEF zu den Einnahmen aus Anlagen ohne feste Verzinsung (z. B. Fonds) orientiert sich an den letzten Renditen unter Berücksichtigung von Markterwartungen. Für Anlagen ohne feste Verzinsung legte die KEF im 21. Bericht für die Jahre 2017 bis 2020 eine Rendite von jährlich 2,5 % zugrunde. Angesichts der Marktentwicklung senkte die KEF diese Renditeerwartung für 2019 bis 2024 auf 1,5 % pro Jahr.[337] Aufgrund der Veränderung der Kapitalmarktlage reduzierte die KEF im 23. Bericht die Rendite für 2021 bis 2024 auf jährlich 1,25 %.[338]

zu T 475

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

476 Nach der Anlagerichtlinie des RBB waren fremdverwaltete Spezialfonds bei Kapitalverwaltungsgesellschaften und eigenverwaltete Direktanlagen zulässige Anlageformen für sein gesamtes Geld- und Wertpapiervermögen. Die Anstalt legte den Großteil seiner Finanzanlagen in dem fremdverwalteten Masterfonds an und beauftragte hierfür eine Anlageberatungsgesellschaft.

Der Masterfonds umfasste die zwei Segmente „RBB Renten“ und „RBB Aktien Plus“. Der RBB begrenzte den risikoreicheren Aktienanteil im Fonds entsprechend seiner Anlagerichtlinie auf 35 %.[339] Das risikoarme Segment Renten bestand ausschließlich aus erstklassigen Euro-Anleihen mit sehr hoher Bonität und entsprechend sehr geringer Ausfallwahrscheinlichkeit. Der RBB hielt diese Anleihen bis zur Endfälligkeit, sogenannte Buy-and-Hold-Strategie. Hierdurch wollte er Kursverluste aus vorübergehenden Kursschwankungen vermeiden. Für das risikoreiche Segment Aktien Plus legte der RBB die möglichen Anlageformen sowie Investitionsgrenzen in seiner Anlagerichtlinie fest. Zulässig waren neben Aktien der Industrie- und Schwellenländer sowie Unternehmensanleihen u. a. auch High-Yield-Unternehmensanleihen[340] oder Schwellenländer-Anleihen ohne Mindestrating bis zu

337 vgl. 22. Bericht der KEF, Tz. 447 und 451

338 vgl. 23. Bericht der KEF, Tz. 486

339 vgl. Anlage zur Anlagerichtlinie

340 Hochzinsanleihen

einem Volumen von jeweils maximal 3 % des Geld- und Wertpapiervermögens des RBB. Die risikoreicheren, aber renditestärkeren High-Yield-Unternehmensanleihen und Schwellenländer-Anleihen ohne Mindestrating nahm der RBB im Jahr 2018 infolge des anhaltend niedrigen Zinsniveaus und der damit einhergehenden sinkenden Renditeerwartungen des Masterfonds in seine Anlagerichtlinie auf.

Der RBB erzielte im geprüften Zeitraum mit dem Masterfonds schwankende Renditen.

Ansicht 64: Übersicht Rendite Masterfonds und Renditeerwartung KEF 2017 bis 2022

Position	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rendite Masterfonds*	3,70 %	-3,28 %	11,21 %	-4,85 %	7,59 %	-13,58 %
Durchschnitt*	1,70 %				-3,00 %	
Renditeerwartung KEF	2,50 %	2,50 %	1,50 %	1,50 %	1,25 %	1,25 %
Durchschnitt*	2,00 %				1,25 %	

Quelle: Darstellung Rechnungshof zum Rendite Masterfonds: Gesamtperformance-Angabe aus den jährlichen Performance-Berichten zum Stand: Dezember, zur Renditeerwartung KEF: 22. Bericht der KEF, Tz. 447 und 451, sowie 23. Bericht der KEF, Tz. 486

* durchschnittliche Rendite im Beitragszeitraum 2017 bis 2020 sowie in den Jahren 2021 und 2022 für den Beitragszeitraum 2021 bis 2024

Die negative Rendite des Masterfonds im Jahr 2018 resultierte u. a. aus der negativen Entwicklung der Aktienmärkte aufgrund von Unsicherheiten bezüglich des Handelskrieges zwischen den USA und China sowie des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union. Die Covid-19-Pandemie führte im Jahr 2020 zu negativen Renditen. Im Jahr 2022 war die Performance des Masterfonds aufgrund von schwachen Kapitalmärkten infolge von Lieferkettenproblemen, Inflation, Energie-Engpässen und vor allem wegen des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine negativ.

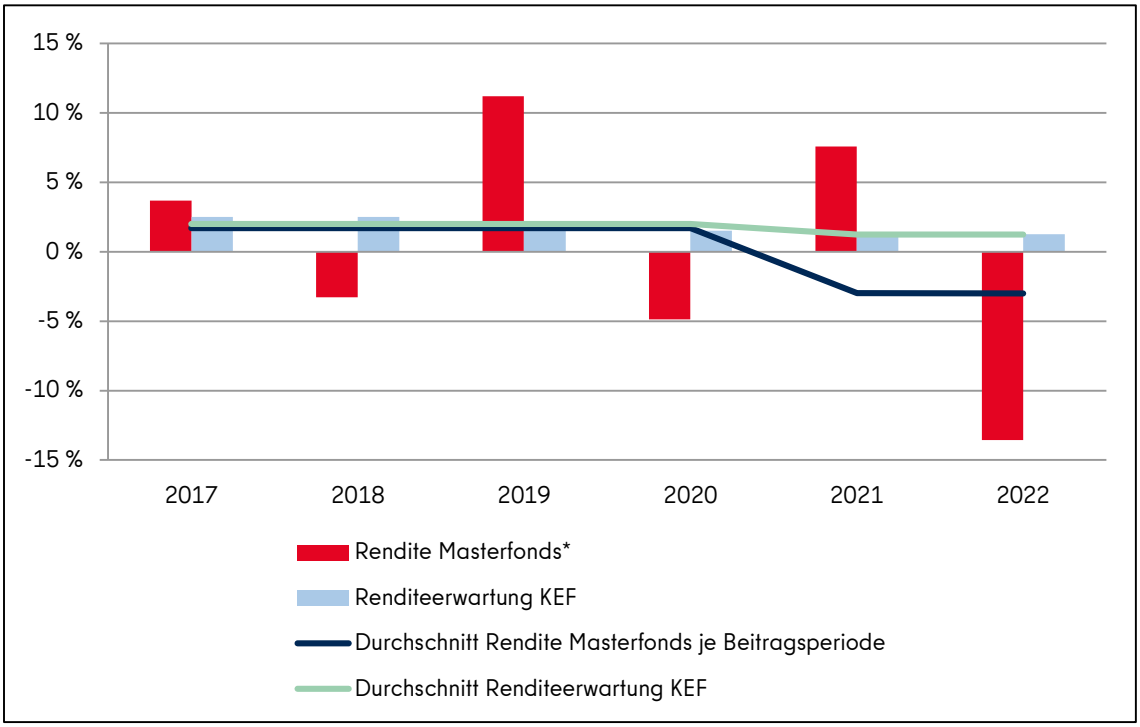
Das Renten-Segment erzielte aufgrund der zulässigen Anlageklassen und der Buy-and-Hold-Strategie geringere Renditen als das Aktien Plus-Segment. Die Haltedauer der Renten-Anleihen erstreckte sich auf bis zu 20 Jahre. So hatte im Zeitraum 2017 bis 2022 durchschnittlich rund ein Viertel der erstklassigen Euro-Anleihen eine Restlaufzeit von 10 bis 20 Jahren. Erste Überlegungen, alternative Anlagestrategien im Renten-Segment festzulegen, setzte der RBB nicht um.

zu T 476

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

477 Der Masterfonds des RBB hat die von der KEF vorgegebene Rendite im Durchschnitt des Zeitraums 2017 bis 2022 nicht erreicht.

Ansicht 65: Vergleich Rendite Masterfonds und Renditeerwartung KEF 2017 bis 2022



Quelle: Darstellung Rechnungshof zum Rendite Masterfonds: Gesamtperformance-Angabe aus den jährlichen Performance-Berichten zum Stand: Dezember, zur Renditeerwartung KEF: 22. und 23. Bericht, a. a. O.

* durchschnittliche Rendite im Beitragszeitraum 2017 bis 2020 sowie in den Jahren 2021 und 2022

Für die Beitragsperiode 2017 bis 2022 hat die Rendite des Masterfonds im Durchschnitt 0,30 % unter der von der KEF festgelegten Renditeerwartung gelegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Renditeerwartung der KEF im Vergleich zu öffentlichen Versorgungsinstituten nicht übermäßig ambitioniert war. So gilt für die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)[341] eine höhere Renditeerwartung nach dem Tarifvertrag Altersversorgung (ATV). Nach § 8 Abs. 3

[341] Über die VBL wird die Zusatzversorgung der großen Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in Deutschland, insbesondere auch der Tarifbeschäftigten des Landes Berlin und vieler Landesunternehmen, sichergestellt.

ATV beinhaltet der Altersfaktor eine jährliche Verzinsung von 3,25 % während der Anwartschaftsphase und von 5,25 % während des Rentenbezuges.[342]

In den Jahren 2021 und 2022 der aktuellen Beitragsperiode hat die Rendite des Masterfonds im Durchschnitt mit -3,00 % die Renditevorgabe der KEF von 1,25 % deutlich unterschritten. Der RBB hat seine Finanzmittel nicht in dem geforderten Rendite-Risiko-Verhältnis angelegt.

Der RBB hat zwar im Aktien Plus-Segment Anpassungen seiner Anlagestrategie vorgenommen, um seine Renditeerwartungen zu verbessern. Er hat jedoch insbesondere im Renten-Segment mögliche alternative Anlagestrategien nicht vertieft geprüft oder eine Anpassung vorgenommen. Der RBB hat das Erfordernis einer Anpassung der Anlagestrategie zwar erkannt, jedoch keine Änderungen vorgenommen, die zu einer höheren Renditeerzielung führten. Er hat damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur unzureichend beachtet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der RBB mit seinem Masterfonds nicht die von der KEF festgelegten Renditen erwirtschaftet hat.

zu T 477

Die Begründung des Rechnungshofs von Berlin fußt auf einer kurzfristigen Betrachtung der Anlagestrategie des rbb, indem er konkret die Jahre 2021 bis 2022 analysiert. Die Schlussfolgerung des Rechnungshofs von Berlin hinsichtlich des Erfolgs der Anlagestrategie des rbb lässt sich damit nur bedingt einordnen. Für die Beurteilung des Erfolgs einer mit dem Masterfonds langfristig orientierten Anlagestrategie erscheint ein langfristiger Betrachtungszeitraum angezeigt. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der rbb in seinem durch die Allianz Global Investors gemanagten Masterfonds eine Aktienquote von maximal 35 % zulässt. Investments in Aktien erlauben aufgrund deren hoher Volatilität nur eine langfristige Auswertung. Über den Zeitraum vom 1. Februar 2011 bis zum 31. Oktober 2023 hat der Fonds eine durchschnittliche Rendite von 3,05 % p.a.

342 Nach dem Modell der VBL richtet sich der Leistungsanspruch der Beschäftigten nach sogenannten Versorgungspunkten. Deren jährliche Ermittlung berücksichtigt zwei wesentliche individuelle Komponenten: das zusatzversorgungspflichtige Entgelt eines jeden Versicherungsjahres und den sogenannten Altersfaktor, der die Zinseffekte der dem Punktemodell zugrunde liegenden (fiktiven) Beitragsentrichtung beinhaltet.

erwirtschaftet. Zu dieser Gesamtrendite hat das Aktien-Plus-Segment mit durchschnittlich 5,55 % p.a. und das Renten-Segment mit durchschnittlich 1,39 % p.a. beigetragen. Die von der KEF geforderten Mindestrenditen sind damit immer überschritten worden, was auch für den für die Ermittlung der Rückstellungen der Altersversorgung anzuwendenden Rechnungszins gilt.

Die Anlagestrategie des Masterfonds basiert darauf, die buchhalterischen Gestaltungsspielräume zur Vermeidung von Abschreibungen unter Anwendung des gemilderten Niederstwertprinzips zu nutzen. Abschreibungen im Renten-Segment können gemäß den Vorgaben des Handelsgesetzbuches und des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. nur vermieden werden, wenn Anleihen bis zur Endfälligkeit gehalten werden (Buy & Hold), die Anleger diese aus Liquiditätsgründen somit nicht vorzeitig veräußern müssen und die Anleihen eine erstklassige Bonität aufweisen. Diese Anforderungen wurden im Zuge der Implementierung des Masterfonds mit den damaligen Wirtschaftsprüfern im rbb abgestimmt und in den Anlagerichtlinien des rbb-Fonds auch bindend für den rbb festgehalten. Ein Abrücken von dieser Buy & Hold-Strategie und ein Absenken der Bonitätsanforderungen erscheint nicht sinnvoll, zumal dies dazu führen würde, dass zur Vermeidung von Abschreibungen nicht nur im Aktien-Plus-Segment, sondern auch im Renten-Segment eine Wertsicherungsstrategie implementiert werden müsste mit der Folge renditemindernder (zusätzlicher) Wertsicherungskosten und zu erwartender Renditeeinbußen aufgrund einer dann zwangsläufig deutlich geringeren Aktienquote gegenüber dem Status quo. Eine Reduzierung der Duration im Renten-Segment ist denkbar. Bei einer aufsteigenden Zinsstrukturkurve würde dies aber ebenfalls zu Renditeeinbußen führen. Zudem würde die „Durations-Lücke“ zu den mit dem Renten-Segment des Masterfonds zu finanzierenden Pensionsverpflichtungen noch größer, mit der Folge, dass der Marktwert der Anleihen und der Barwert der Pensionsverpflichtungen sich wertmäßig deutlich unterschiedlich entwickeln.

18.6 Stellungnahme des RBB

478 Der RBB hat in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf des Jahresberichts ausgeführt, dass er Tarifverträge zur Altersversorgung nicht als Einzelanstalt abschließe. Üblich

sei, dass ein Tarifvertrag von allen Rundfunkanstalten der ARD gemeinsam verhandelt und geschlossen werde. Der RBB könne jedoch in Zukunft bei anstaltsübergreifenden Verhandlungen zu Tarifverträgen der Altersversorgung darauf hinwirken, dass diese sich an den Erwartungen des Rechnungshofs orientierten.

Außerdem hat der RBB angegeben, dass sein neues Konzept zur Vergütung von Führungskräften im außertariflichen Bereich (AT-Konzept) bereits vorsehe, dass eintretende Direktorinnen und Direktoren sowie sonstige Personen mit einer außertariflichen Funktionsübertragung für die Laufzeit des Dienstvertrages oder der Funktion eine Altersversorgung nach dem Beitragstarifvertrag erhielten. Die Erwartung des Rechnungshofs habe er damit bereits erfüllt.

Hinsichtlich der Feststellungen zur Deckungsstocklücke hat der RBB darauf hingewiesen, dass er die bis zum 31. Dezember 2016 bestehende Deckungsstocklücke auf Basis der damaligen Gesetzeslage geschlossen habe. Mit Inkrafttreten des BilMoG sei eine „neue“ Deckungsstocklücke entstanden, die ausschließlich auf die Gesetzesveränderung zurückzuführen sei. Die durch die Neuregelungen bedingten Mehraufwendungen seien nicht voll über die Beitragshöhe einer einzigen Beitragsperiode finanziert. Dies diene auch der Entlastung der Beitragszahler. Die KEF habe einen zusätzlichen zweckgebundenen Beitragsanteil von 25 Cent vorgesehen, um diese Lücke zu schließen. In den Pensionsrückstellungen seien zwischen 2010 und Ende 2022 BilMoG-Effekte von 207,8 Mio. € enthalten. Im Zeitraum 2017 bis 2022 seien hieraus 29,2 Mio. € an den RBB geflossen, die er dem Deckungsstock zugeführt habe. Dies entspreche dem von der KEF vorgesehenen Verfahren zur Schließung der Deckungsstocklücke, an das sich der RBB auch künftig halten werde. Im Übrigen habe die KEF in ihrem 24. Bericht (Tz. 187) über eine neue Vorgehensweise zur Zuführung bzw. Entnahme aus den Deckungsstöcken entschieden. Den Deckungsstöcken solle demnach zukünftig immer das zugeführt werden, was im beitragsrelevanten KEF-Bericht anerkannt werde, und zwar unabhängig davon, was sich aus den Gutachten zum jeweils künftigen Stichtag an Rückstellungszuführung ergebe. Der RBB habe dies in seiner aktuellen Mittelfristigen Planung bereits umgesetzt.

Für den 24. Bericht der KEF habe der RBB die frei verfügbaren Mittel in den Eigenmitteln ausgewiesen. Daher habe er einen geringeren Finanzbedarf für 2025 bis 2028 angemeldet. Der RBB hat betont, dieses Verfahren auch künftig

anzuwenden und sich damit regelkonform an die Vorgaben der KEF zur Schließung der Deckungsstocklücke zu halten.

Der RBB hat angegeben, dass er eine Reinvestition von Beitragsmehrerträgen oder durch Anteilsverkauf generierten Erträgen aus stillen Reserven in den Masterfonds zur Reduzierung der Deckungsstocklücke ausgeschlossen habe. Die Beitragsmehrerträge des Zeitraums 2013 bis 2016 habe er einer Beitragsrücklage zugeführt, um die Regelausgaben in der folgenden Beitragsperiode zu decken und einen möglichen Anstieg des Rundfunkbeitrags in der nächsten Periode ab 2017 auszugleichen. Die KEF habe diese Beitragsrücklage bei der Rundfunkbeitragsfestsetzung für den Zeitraum 2017 bis 2020 angerechnet. Eine Reinvestition in den Deckungsstock sei von der KEF nicht vorgesehen gewesen. Sofern der RBB Erträge aus der Auflösung stiller Reserven in den Deckungsstock einstelle, verringerten sich damit einerseits seine Finanzerträge und erhöhten andererseits seinen Finanzbedarf.

Hinsichtlich der Feststellungen des Rechnungshofs zu erwirtschafteten Renditen hat der RBB angemerkt, dass dies vor allem durch Kursverluste im Kalenderjahr 2022 beeinflusst worden sei. Allerdings seien für die Beurteilung des Erfolgs einer langfristig orientierten Anlagestrategie, wie der RBB sie halte, grundsätzlich der längstmögliche Betrachtungszeitraum aussagekräftiger als ein Teilzeitraum. Er habe im Zeitraum 2011 bis 2022 eine Rendite von jährlich 3,05 % erwirtschaftet. Zu dieser Gesamtrendite habe das Aktien Plus-Segment mit jährlich 5,55 % und das Renten-Segment mit jährlich 1,39 % beigetragen. Damit habe er die Planrenditen der KEF erreicht und werde diese auch künftig erfüllen.

zu T 478

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

479 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass der RBB nunmehr Tarifverträge zur Altersversorgung nicht als Einzelanstalt, sondern gemeinsam mit den übrigen Landesrundfunkanstalten der ARD schließt. Insofern bewertet er die Zusage des RBB positiv, bei künftigen Tarifverhandlungen auf Regelungen hinzuwirken, die eine wirtschaftliche und sparsame Finanzierung der Altersversorgung sicherstellen.

Allerdings weist der Rechnungshof darauf hin, dass sich der RBB insbesondere durch die Zusagen nach der Versorgungsvereinbarung und die Einzelvereinbarungen finanziell stark belastet, für die er eigenverantwortlich handelte. Hinsichtlich der Versorgungszusagen von außertariflich Mitarbeitenden, die nicht unter die Regelungen des neuen AT-Konzepts fallen, erwartet der Rechnungshof, dass der RBB die von ihm aufgezeigten Möglichkeiten für die Anpassung der bestehenden Verträge prüft. Hierzu gehören z. B. einmalige Kapitalzahlungen anstelle einer lebenslangen Rente. Kapitalzahlungen würden zwar im Jahr der Auszahlung den Aufwand erhöhen, langfristig jedoch zu einer Reduzierung der Altersversorgungsaufwendungen führen.

Die Ausführungen des RBB zur Deckungsstocklücke entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Auch künftig kann eine zusätzliche Stärkung der Deckungsstöcke erfolgen, soweit im Rahmen der für die Altersversorgung insgesamt anerkannten Mittel dazu die Möglichkeit besteht.[343] Die zunehmende Deckungsstocklücke birgt wesentliche finanzielle Risiken für den RBB. Wenn die Leistungen zur Altersversorgung aus dem Vermögen des Deckungsstocks nicht gedeckt sind, muss der RBB Mittel aus dem laufenden Haushalt einsetzen.

Der Hinweis des RBB, wonach er im Zeitraum von 2011 bis 2022 eine jährliche Rendite von 3,05 % erwirtschaftet und damit die Vorgaben der KEF erfüllt habe, ist nicht stichhaltig. Die KEF legt ihre Renditeerwartungen pro Beitragsperiode fest. Aufgrund von Marktentwicklungen kann sie von diesen Festlegungen abweichen. Möglich sind Betrachtungen, die sich auf die gesamte Beitragsperiode oder auf einzelne Jahre einer Periode beziehen. Insofern hat der Rechnungshof die Renditeerwartungen der KEF für die Beitragsperiode 2017 bis 2020 sowie für den Teilzeitraum 2021 und 2022 der Beitragsperiode 2021 bis 2024 mit der jeweils tatsächlich erzielten Rendite verglichen. Die Jahre 2021 und 2022 fielen in den Prüfungszeitraum des Rechnungshofs.

zu T 479

Zu den Bewertungen des Rechnungshofs von Berlin wird auf die Ausführungen zu den T 471, 474 und 477 verwiesen.

[343] vgl. 24. Bericht der KEF, Tz. 187

18.7 Zusammenfassung und Erwartung

480 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass der RBB zu hohe Altersversorgungsverpflichtungen eingegangen ist, die künftig zu einer Verringerung der Liquidität führen werden. Während sich der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme von rd. 60 % im Jahr 2017 auf rd. 84 % im Jahr 2022 erhöht hat, ist der Anteil des Deckungsstocks an der Bilanzsumme dagegen nicht in gleichem Maß gestiegen. Unter Berücksichtigung der Aktivwerte aus Rückdeckungsversicherungen erhöhte dieser sich in dem genannten Zeitraum lediglich von rd. 52 % auf 58 %. Der Rechnungshof beanstandet weiterhin, dass die Altersversorgungsverpflichtungen aus der Versorgungsvereinbarung und den Einzelvereinbarungen des RBB unterfinanziert sind und er mit der bestehenden Deckungsstocklücke ein finanzielles Risiko eingeht. Ferner beanstandet der Rechnungshof, dass der RBB mit seinem Masterfonds nicht die von der KEF festgelegten Renditen erwirtschaftet.

zu T 480

Zu den Beanstandungen des Rechnungshofs von Berlin wird auf die Ausführungen zu den T 471, 474 und 477 verwiesen.

481 **Der Rechnungshof erwartet, dass der RBB**

- **künftig bei Tarifverhandlungen auf Regelungen hinwirkt, die eine wirtschaftliche und sparsame Finanzierung der Altersversorgung sicherstellen,**
- **bei Versorgungszusagen für außertarifliche Mitarbeitende eine wirtschaftliche und sparsame Finanzierung der Altersversorgung gewährleistet und eine Prüfung vornimmt, inwieweit bestehende Regelungen angepasst werden können,**
- **die Deckungsstocklücke schließt,**
- **künftig zur Schließung der Deckungsstocklücke die durch Anteilsverkauf generierten Erträge aus stillen Reserven oder Beitragsmehrerträgen in den Masterfonds reinvestiert und damit dem Deckungsstock zuführt sowie**

- **Regelungen erlässt, um künftig die Ansprüche der Mitarbeitenden aus Versorgungszusagen durch Bildung von Rückstellungen in angemessenem Umfang sicherzustellen und Finanzmittel in angemessener Höhe dem Deckungsstock zuzuführen.**

Zudem empfiehlt der Rechnungshof, dass der RBB unter Einhaltung seiner Anlagerichtlinie Portfoliooptimierungen vornimmt, die ein Erreichen der von der KEF festgelegten Renditeerwartungen gewährleisten. Darüber hinaus empfiehlt er, dass der RBB insbesondere im Renten-Segment Möglichkeiten für eine höhere Renditeerzielung prüft und umsetzt.

zu T 481

Zu den Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin wird auf die Ausführungen zu den T 471, 474 und 477 verwiesen.

Im Übrigen sieht sich der rbb derzeit nicht dazu veranlasst, konkrete Portfoliooptimierungen in seinem Fonds vorzunehmen beziehungsweise im Renten-Segment die Buy & Hold-Strategie nicht fortzuführen. Auch unabhängig von den Empfehlungen des Rechnungshofs von Berlin überprüft der rbb regelmäßig im Zuge zweier jährlich stattfindender Anlageausschusssitzungen seine Anlagestrategie im Hinblick auf mögliche Optimierungen.

Beratungen aufgrund von Prüfungserfahrungen (Beratungsberichte)

482 Eine weitere wichtige Aufgabe des Rechnungshofs – neben den ihm übertragenen Prüfungen und der Berichterstattung über deren wesentliche Ergebnisse (vgl. T 1 ff.) – ist die Beratung. Diese ist in § 88 Abs. 2 LHO gesetzlich verankert. Hiernach kann der Rechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrungen das Abgeordnetenhaus, den Senat und einzelne Senatsverwaltungen beraten. Er ist auch dabei unabhängig.

Im Jahr 2024 hat der Rechnungshof zu drei aktuell relevanten Themenkomplexen Beratungsberichte vorgelegt.[344] Er berichtet dazu nachstehend.

[344] Die aufgeführten Beratungsberichte stehen auf der Internet-Seite des Rechnungshofs zum Abruf bereit (siehe dort unter Veröffentlichungen).

19 Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt

Eine Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen birgt große rechtliche und finanzielle Risiken für den Landeshaushalt und die Mieterinnen und Mieter. Um die Mieten nach einer Vergesellschaftung zu senken, müsste die Entschädigungssumme sehr niedrig ausfallen. Denn bereits ab rund einem Drittel des hochgerechneten Verkehrswertes der zu vergesellschaftenden Bestände könnten die Bewirtschaftungsaufwendungen und der Kapitaldienst nicht aus den Mieterlösen gedeckt werden. Je weiter sich aber die Entschädigung vom Verkehrswert entfernt, desto größer wird das rechtliche Risiko. Im Gegensatz dazu müssten die Defizite bei verkehrswertorientierten Entschädigungssummen durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt ausgeglichen werden, um die Mieten zu entdynamisieren. Dadurch erhöht sich wiederum das fiskalische Risiko erheblich. Eine Vergesellschaftung kann jedoch nur verhältnismäßig sein, wenn damit die Mieten gesenkt oder zumindest entdynamisiert werden.

19.1 Einleitung

483 Am 26. September 2021 wurde im Volksentscheid der Beschlussentwurf zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen mit einer Mehrheit von 57,6 % der abgegebenen Stimmen angenommen.[345] Daraufhin hat der Senat am 29. März 2022 die Expertenkommission „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“ (Expertenkommission) einberufen.[346] Auftrag der Expertenkommission war, die Verfassungskonformität einer möglichen Vergesellschaftung großer Wohnungsbestände in Berlin zu bewerten.[347] Die

345 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.), Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen am 26. September 2021, Endgültiges Ergebnis, Statistischer Bericht SB_B07-04-02_2021u00_BE, S. 4

346 vgl. Expertenkommission zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“, Abschlussbericht vom 28. Juni 2023, S. 6, Tz. 2

347 vgl. Webseite der Expertenkommission „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“: Über die Kommission, https://www.berlin.de/kommission-vergesellschaftung/ueber-die-kommission/ (Stand: 21. November 2023)

Expertenkommission kommt im Abschlussbericht vom 28. Juni 2023 zu dem Schluss, dass ein Vergesellschaftungsgesetz tatbestandlich mit den in Art. 15 GG ausdrücklich genannten Voraussetzungen im Einklang steht.[348]

zu T 483

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

484 Der Rechnungshof hat das erhebliche finanzielle Gewicht sowie die Langfristigkeit der Maßnahme einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen zum Anlass genommen, um mögliche finanzielle Risiken für den Landeshaushalt zu untersuchen. Dafür hat er seit Mitte 2022 begleitend zur juristischen Befassung der Expertenkommission ein umfangreiches Berechnungsmodell erstellt. Mithilfe dieses Modells konnte er Art, Umfang und Zeitspanne der unmittelbaren Folgekosten der Entschädigungsfinanzierung sowie der Bewirtschaftung der vergesellschafteten Wohnungsbestände durch eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) einschätzen.

zu T 484

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

485 Auf Einladung der Expertenkommission wurde die Präsidentin des Rechnungshofs am 27. April 2023 von der Expertenkommission zu den Ergebnissen des Berechnungsmodells angehört. Im Nachgang hat ein Mitglied der Expertenkommission Einsicht in das Berechnungsmodell genommen. Die Ergebnisse seines Berechnungsmodells hat der Rechnungshof unter Berücksichtigung des fachlichen Austauschs mit der Expertenkommission als **Beratungsbericht nach § 88 Abs. 2 LHO dem Regierenden Bürgermeister, der Senatsverwaltung für Finanzen und der**

[348] a. a. O. S. 14, Tz. 37

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen am 4. März 2024 zugeleitet und auf seiner Webseite veröffentlicht.[349] Neben einer umfangreichen Datenrecherche und Abstimmungen mit Fachexpertinnen und -experten aus der Immobilienwirtschaft und der Verwaltung hat der Rechnungshof sein Berechnungsmodell, die Annahmen und verwendeten Daten zusätzlich durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW) extern evaluieren lassen.

zu T 485

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

486 Die Expertenkommission hat in ihrem Abschlussbericht rechtliche Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Vergesellschaftung im Land Berlin aufgezeigt. Deren Folgekosten hat sie allerdings außer Acht gelassen. **Daher ist es das Ziel des Rechnungshofs, beratend auf die Folgekosten und präventiv auf die Risiken einer Vergesellschaftung für eine AöR und den Landeshaushalt hinzuweisen.** Damit möchte der Rechnungshof sicherstellen, dass im Zuge künftiger Gesetzgebungsverfahren, z. B. für ein Vergesellschaftungsrahmengesetz, eine methodische Untersuchung aller einmaligen und nachfolgenden Kosten einer Vergesellschaftung des Landes vorgesehen wird.

zu T 486

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

349 https://www.berlin.de/rechnungshof/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen/rs-beratungsbericht-vergesellschaftung.pdf?ts=1709641201, abgerufen am 9. August 2024

19.2 Berechnungsmodell und Ergebnisse

487 Der Rechnungshof hat unterschiedliche methodische Ansätze kombiniert, um der hohen Komplexität und Unsicherheit zu begegnen, die sich aus einer Vergesellschaftung zwangsläufig ergeben: Den Berechnungen liegt die **Discounted Cashflow-Methode** aus der dynamischen Investitionsrechnung zugrunde. Sie ermöglicht es, Zahlungsflüsse in unterschiedlichen Jahren einheitlich mittels Diskontierung aus heutiger Sicht zum Kapitalwert zu bewerten.[350] Für die Berechnungen hat der Rechnungshof die in der immobilienwirtschaftlichen Praxis gängigen Parameter in das Modell eingespeist (z. B. Mieten, Bewirtschaftungsaufwendungen und Zinsen) und erforderliche Daten erhoben (z. B. Geschäftsberichte von Wohnungsunternehmen). Um den vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten von Parameterausprägungen zu begegnen, hat er zusätzlich umfangreiche **Sensitivitäts- und Szenarioanalysen** durchgeführt.

zu T 487

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend

488 Bislang besteht für die Bestimmung der Entschädigungssumme bei einer Vergesellschaftung keine anerkannte Methode und auch die Expertenkommission hat lediglich Berechnungsansätze ohne Nennung einer konkreten Höhe erarbeitet. Daher hat der Rechnungshof eine breite Spanne von **exogenen Entschädigungssummen** gewählt. Diese orientiert sich einerseits an den nicht-verkehrswertorientierten Vorschlägen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ (Initiative) mit 8 Mrd. €[351] und 11 Mrd. €[352]. Andererseits wurden die Entschädigungssummen aus der amtlichen Kostenschätzung des Senats in Höhe von 29 Mrd. € und 36 Mrd. € zugrunde gelegt, die sich aus dem angegebenen

350 vgl. Beckers/Klatt u. a., Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, November 2009, Auftraggeber: Bundesrechnungshof, S. 7

351 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“, Was Vergesellschaftung kostet - Zahlen und Mythen, 1. Dezember 2020, S. 7 f.

352 vgl. Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ (Hrsg.), Wie Vergesellschaftung gelingt - Zum Stand der Debatte, 1. Aufl. 2022, S. 249 f.; Modell 3 mit einer ermittelten Entschädigungssumme von 11.641.479.878,34 € auf S. 250

Verkehrswert der privaten Wohnungsunternehmen ableiten.[353] Diese liegen weiterhin deutlich unter der vom Rechnungshof vorgenommenen Abschätzung des Verkehrswerts mithilfe der Angaben in den Halbjahres- und Geschäftsberichten der Vonovia SE für das Jahr 2023. Aus diesen ergibt sich eine Größenordnung von rd. 40 Mrd. €[354] bis 42 Mrd. €[355] (**hochgerechneter Verkehrswert**) für einen zu vergesellschaftenden Bestand von rd. 240.000 Wohnungen[356].

zu T 488

Das Ergebnis zur Entschädigungssumme der amtlichen Kostenschätzung ist nur für den Wert von 36 Mrd. € aus den Verkehrswerten der privaten Wohnungsunternehmen zum Jahreswechsel 2018/2019 abgeleitet. Die untere Spannenuntergrenze von 29 Mrd. € ist eine Schätzung unterhalb der seinerzeitigen Verkehrswertes auf der Grundlage der Annahme zusätzlich möglicher Abschläge von Wertsteigerungen, die nicht auf Eigenleistungen des Eigentümers beruhen.

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist darüber hinaus zutreffend.

489 Der Rechnungshof hat die Folgekosten, die sich aus der Bewirtschaftung der Wohnungen nach einer Vergesellschaftung durch eine AöR ergeben, mittels dreier unterschiedlicher Fragestellungen quantifiziert: Erstens hat er untersucht, ob und ggf. in welcher **Höhe Zuschüsse des Landes** notwendig sind, um die Kosten und Investitionen einer AöR zu decken. Zweitens hat er die **erforderliche Länge des Finanzierungszeitraums** betrachtet, um Zuschüsse des Landes nach Möglichkeit zu vermeiden. Drittens hat er die **Ausgangsmiete zum Zeitpunkt einer Vergesellschaftung** bestimmt, unter der keine Zuschüsse des Landes nötig sind. Für

353 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 23. April 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/1701 A), Anlage 2, Kostenschätzung zum Volksbegehren über ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden (Rekommunalisierung), Erläuterungen zur amtlichen Kostenschätzung gemäß § 15 Abs. 1 Abstimmungsgesetz, PDF-S. 15

354 basierend auf einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 61 m² und einem Verkehrswert von 2.704 €/m² für die Berliner Bestände gemäß Vonovia SE, Geschäftsbericht 2023, S. 91

355 basierend auf einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 61 m² und einem Verkehrswert von 2.868 €/m² für die Berliner Bestände gemäß Vonovia SE, Halbjahresbericht 2023, S. 70

356 vgl. Erläuterungen zur amtlichen Kostenschätzung, a. a. O., PDF-S. 4

den vorliegenden Beitrag zum Jahresbericht hat der Rechnungshof seine Berechnungen fortgeschrieben, indem er die aktuelle Zinsentwicklung für die Fremdkapitalaufnahme einer AöR und für den Diskontierungszinssatz berücksichtigt hat. Dabei hat er eine im Vergleich zur Leitzinssenkung der Europäischen Zentralbank vom 6. Juni 2024[357] überproportionale Absenkung des Fremdkapitalzinssatzes einer AöR von 4,5 % auf 3,5 % gegenüber der Annahme im Beratungsbericht angenommen. Dieser würde damit lediglich 0,5 %-Punkte über dem angenommenen Zinssatz des Landes liegen.

Im Ergebnis erhärten sich die Befunde des Rechnungshofs: Bereits Entschädigungssummen über rund einem Drittel des hochgerechneten Verkehrswerts würden wegen der sehr hohen Finanzierungskosten zu Defiziten bei der Bewirtschaftung der zu vergesellschaftenden Bestände führen. Diese Defizite müssten bei verkehrswertorientierten Entschädigungssummen entweder durch alljährliche Zuschüsse von durchschnittlich rd. 600 Mio. € bis rd. 850 Mio. € in den ersten zehn Jahren nach einer Vergesellschaftung aus dem Landeshaushalt ausgeglichen werden. Oder die Mieten könnten nicht gesenkt, sondern müssten sogar auf ein Niveau über die mittlere Miete von 7,21 €/m² gemäß qualifiziertem Mietspiegel 2024[358] bis zu einem zweistelligen Quadratmeterpreis pro Monat nahezu verdoppelt werden. Ebenso wären auch bei langen Finanzierungszeiträumen Zuschüsse des Landes von insgesamt rd. 2 Mrd. € bis 6 Mrd. € erforderlich, da die anfängliche Zinslast bei verkehrswertorientierten Entschädigungssummen nicht aus den Mieterlösen gedeckt werden könnte. Aber selbst bei einer nicht-verkehrswertorientierten Entschädigungssumme von 11 Mrd. € wäre nur eine geringe Mietsenkung gegenüber dem Mietspiegel auf rd. 6,80 €/m² möglich, sofern die Entschädigungssumme aus den Mieterlösen finanziert werden soll. Die Miete läge damit weiterhin über der durchschnittlichen Miete von rd. 6,50 €/m² der landeseigenen Wohnungsunternehmen.[359] Und auch bei der niedrigsten untersuchten Entschädigungssumme von 8 Mrd. € wären Mietsenkungen lediglich auf rd. 6,10 €/m² möglich, was in etwa dem Bestandsmietenniveau der

---

357 Pressemitteilung Europäische Zentralbank vom 6. Juni 2024, Geldpolitische Beschlüsse, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2024/html/ecb.mp240606~2148ecdb3c.de.html, abgerufen am 9. August 2024

358 vgl. Dokumentation zum Berliner Mietspiegel 2024, Institut für Wohnen und Stadtentwicklung, S. 33

359 Durchschnitt berechnet aus den Angaben in den Geschäftsberichten 2023 (degewo AG, S. 8, GESOBAU AG, S. 51, Gewobag AG, S. 4, STADT UND LAND GmbH, S. 34, WBM GmbH, S. 16, HOWOGE GmbH, S. 10)

Berliner Genossenschaften im Jahr 2023 entspräche.[360] Diese Mieten wären damit weiterhin erheblich über dem Niveau im von der Initiative vorgeschlagenen Faire-Mieten-Modell[361].

zu T 489

Die den Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zugrundeliegenden Berechnungen stehen nicht vollständig zur Verfügung und können im Einzelnen nicht für eine Beurteilung reproduziert werden. Die angesetzten Parameter sind plausibel. Die Ergebnisse des Rechnungshofes bestätigen, dass, wie in der amtlichen Kostenschätzung dargelegt, bei unveränderten Mieteinnahmen mit laufenden Folgekosten im dreistelligen Millionenbereich zu rechnen ist. In der Kostenschätzung wurden bei seinerzeit sehr günstigen Finanzierungsbedingungen (mit Zinssätzen für Kommunalkredite von 1,25 % beziehungsweise Realkredite von 1,94 %) ein Mittelbedarf von 100 Mio. € bis 340 Mio. € jährlich geschätzt.

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin zum Bezug zwischen Entschädigungssumme, möglichen Zuschussbedarfen und dem Mietenniveau ist darüber hinaus zutreffend.

490 Der Rechnungshof hat für seine Berechnungen grundsätzlich Parameterwerte angenommen, die die Finanzierbarkeit einer Vergesellschaftung fördern, um eine **untere Grenze der Auswirkungen auf den Landeshaushalt** aufzuzeigen.

So sind z. B. für den zu vergesellschaftenden Wohnungsbestand langfristige Investitionen in die energetische Transformation erforderlich. Der Rechnungshof hat in seinen Berechnungen jedoch nur geringe Modernisierungsinvestitionen angenommen, die zusammen mit den Instandhaltungsaufwendungen insgesamt

360 vgl. Jahresstatistik 2023, Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V., Artikel im Datenportal vom 16. Juli 2024, https://bbu.de/beitraege/jahresstatistik-2023-moderater-anstieg-der-bbu-mieten-berlin-um-17-prozent, abgerufen am 21. August 2024

361 Hoffrogge, Das Faire-Mieten-Modell, Vorlage für die Sitzung der Expertenkommission zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“ am 13. Januar 2023, S. 3

unter den Werten sowohl der landeseigenen als auch der privaten Wohnungsunternehmen liegen. Außerordentliche Modernisierungen, die sich aus einem möglichen Instandhaltungsstau oder einem energetischem Sanierungsbedarf ergeben, wurden somit noch nicht berücksichtigt und würden Zuschüsse des Landes erfordern bzw. zusätzlich erhöhen. Letzteres wird auch durch eine aktuelle Studie zu Möglichkeiten einer bestandssichernden, nachhaltigen und sozialen Bewirtschaftung großer Wohnungsbestände bestätigt: energetische Sanierungen oder umfassende Bestandserweiterungen, z. B. durch Ankauf, können nicht ohne staatliche Unterstützung ausschließlich durch sozialverträgliche Mieten gedeckt werden.[362] Ursächlich hierfür sind laut Studie u. a. gestiegene Zinsen.[363]

zu T 490

Der Ansatz moderater bis erheblicher Aufwendungen für zukünftige Investitionen in den Bestand ist zur Darstellung des Verhältnisses zwischen Entschädigungssumme, möglichen Zuschussbedarfen und dem Mietenniveau sachgerecht.

491 Die fachliche Plausibilität der Schlussfolgerungen in seinem Beratungsbericht sowie die methodische und parametrische Plausibilität des Berechnungsmodells und der Datenauswahl hat der Rechnungshof extern durch das DIW evaluieren lassen. Die Evaluation hat die Eignung der vom Rechnungshof angewandten Methoden, die logische und rechnerische Plausibilität des Berechnungsmodells sowie die Konsistenz der Schlussfolgerungen bestätigt.

zu T 491

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

362 Holm/Gerhardt u. a., Keine Profite mit der Miete – Strategien für eine bestandssichernde, nachhaltige und soziale Bewirtschaftung großer Wohnungsbestände, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2024, S. 5 und 7

363 a. a. O. S. 31 f.

19.3 Schlussfolgerung

492 **Eine Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen birgt große Risiken für den Landeshaushalt und die Mieterinnen und Mieter. Diese Schlussfolgerung wird sowohl durch die externe Evaluation des DIW als auch durch die Robustheit der Ergebnisse des Berechnungsmodells unter Berücksichtigung eines sich langsam entspannenden Zinsumfeldes bekräftigt.**

zu T 492

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist auf Grundlage der dargelegten Ergebnisse des ausgeführten Berechnungsmodells zutreffend.

493 Die Berechnungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass eine Vergesellschaftung nur dann finanzierbar ist, wenn die betroffenen Wohnungsunternehmen eine Entschädigung erhalten, die weit unterhalb des hochgerechneten Verkehrswerts der Wohnungen liegt. Diese nicht-verkehrswertorientierten Entschädigungssummen von 8 Mrd. € oder 11 Mrd. € würden dazu führen, dass die Unternehmen und ihre Eignerinnen und Eigner gemessen an den hochgerechneten Verkehrswerten ersatzlos auf bis zu rd. 70 % bis 80 % ihrer Vermögenswerte zugunsten der öffentlichen Hand verzichten müssten.

Gemäß Art. 15 Satz 2 GG ist die Entschädigung auch bei einer Vergesellschaftung entsprechend Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Eine Entschädigung weit unterhalb des Verkehrswerts würde jedoch von den bislang zu Art. 14 Abs. 3 GG von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen[364] eklatant abweichen. Diese Diskrepanz zwischen den nicht-verkehrswertorientierten Entschädigungssummen und den hochgerechneten Verkehrswerten verdeutlicht das rechtliche Risiko, das mit Entschädigungssummen weit unterhalb des Verkehrswerts verbunden wäre.

[364] vgl. Herrmann/Schott, Grundlage und Umfang der Enteignungsentschädigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 2023, Heft 42, S. 3041, Tz. 1 f.

zu T 493

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist auf Grundlage der dargelegten Ergebnisse des ausgeführten Berechnungsmodells zutreffend.

494 Verkehrswertorientierte Entschädigungssummen würden wiederum große finanzielle Risiken für den Landeshaushalt und die Mieterinnen und Mieter aufgrund von langfristen Zuschüssen des Landes im dreistelligen Millionenbereich bzw. Mieterhöhungen mit sich bringen. Andernfalls ist mit hohen laufenden Verlusten der AöR zu rechnen.

zu T 494

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist auf Grundlage der dargelegten Ergebnisse des ausgeführten Berechnungsmodells zutreffend.

495 **Diese Befunde führen zu folgendem Zielkonflikt einer Vergesellschaftung:**

- **Um die Mieten zu senken oder zumindest zu entdynamisieren, müsste die Entschädigungssumme sehr niedrig ausfallen. Aber je weiter sich die Entschädigung vom Verkehrswert entfernt, desto größer wird das rechtliche Risiko.**
- **Um bei verkehrswertorientierten Entschädigungssummen die Mieten zu entdynamisieren oder gar zu senken, müssten die Defizite einer AöR durch Zuschüsse aus dem Landeshalt ausgeglichen werden. Dadurch wäre die finanzielle Handlungsfähigkeit der Landesregierung langfristig stark eingeschränkt. Das fiskalische Risiko erhöht sich entsprechend deutlich.**

Eine Vergesellschaftung kann nur verhältnismäßig sein, wenn dadurch die Mieten gesenkt oder zumindest entdynamisiert werden. Im Ergebnis sieht der Rechnungshof daher keine Möglichkeit, eine Vergesellschaftung mit vertretbaren Risiken umzusetzen.

zu T 495

Die Schlussfolgerung des Rechnungshofs von Berlin zeigt zusammenfassend die Dimension des Zielkonfliktes zwischen mietenpolitischen Zielen, möglichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt sowie rechtlichen Risiken auf.

Die Ergebnisse des Rechnungshofs von Berlin stellen die potenziellen, dauerhaften Belastungen des Landeshaushalts im Falle einer Vergesellschaftung mit unveränderten, entdynamisierten Mieten übersichtlich dar. Die genannten Beträge sind wegen der Volatilität wichtiger Rahmenbedingungen, wie dem Umfang der Bestände, Miethöhen und Verkehrswerte sowie insbesondere Zinskonditionen, im Wesentlichen als Zwischenergebnis mit Stand zu den Jahren 2023/2024 einzuschätzen. Der Volatilitätsproblematik hat der Rechnungshof von Berlin für den Jahresbericht 2024 in Teilen Rechnung getragen, indem gegenüber dem Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO der Zins für die Fremdkapitalaufnahme aktualisiert wurde.

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin legt juristische Annahmen zur Verhältnismäßigkeit einer möglichen Vergesellschaftung großer privater Mietwohnungsbestände zugrunde, welche nicht im Rahmen seines Berichtes geprüft oder bewertet wurden. Die Expertenkommission zum Volksentscheid vertrat mehrheitlich die Auffassung, dass das Gebot der Verhältnismäßigkeit der Vergesellschaftung großer privater Immobilienbestände in Berlin nicht entgegensteht. Mehrere Kommissionsmitglieder gaben von dieser Auffassung abweichende Sondervoten ab. Die Feststellung, dass mit einer im Verhältnis zum Immobilienwert geringen Entschädigungssumme ein höheres rechtliches Risiko einhergeht, ist zutreffend.

20 Geschäftsprozessmanagement: Eine Herausforderung für die Berliner Verwaltung

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des Gesetzes zur Förderung des E-Government für den Schwerpunkt Geschäftsprozessmanagement in ausgewählten Bereichen aus organisatorischer Sicht geprüft. Ziel dabei war es, Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes zu benennen und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen. In seinem Beratungsbericht vom 20. Juni 2024 an den Regierenden Bürgermeister hat der Rechnungshof seine übergeordneten Ergebnisse aus zwei Prüfungen gebündelt und elf konkrete Empfehlungen für eine Verbesserung des gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagements ausgesprochen.

20.1 Einleitung

496 Der Rechnungshof hat die Umsetzung des Gesetzes zur Förderung des E-Government (EGovG Bln)[365] für den Schwerpunkt Geschäftsprozessmanagement (GPM) in ausgewählten Bereichen aus organisatorischer Sicht geprüft. Hierbei stand im Vordergrund, Probleme bei der Umsetzung des EGovG Bln zu benennen und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen.

Das seit dem Jahr 2016 geltende EGovG Bln sieht vor, dass grundsätzlich alle Verwaltungsabläufe im Rahmen des GPM zu optimieren und als medienbruchfreie Prozesse unter Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) zu gestalten sind (§ 10 EGovG Bln). Optimierte Abläufe sind Voraussetzung für wirtschaftlich gestaltete digitale Prozesse. Demzufolge sollen sich die Gesamtprojekte zur Digitalisierung von Fachprozessen nach dem im Jahr 2016 von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung erarbeiteten Einführungskonzept[366] grundsätzlich in die vorgelagerten Teilprojekte Geschäftsprozessoptimierung (GPO) und das anschließende Teilprojekt Digitalisierung gliedern. Die Gesamtprojekte

365 Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin - EGovG Bln) vom 30. Mai 2016 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2021 (GVBl. S. 1122)

366 Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin vom 30. Mai 2016 - Einführungskonzept für ein gesamtstädtisches Geschäftsprozessmanagement, Hrsg. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Stand: 19. Juni 2017; vgl. auch Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 18. Oktober 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0985)

werden von den fachlich zuständigen Senatsverwaltungen bzw. der Senatskanzlei geleitet.

zu T 496

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

20.2 Vorgehen des Rechnungshofs

497 Der Rechnungshof prüfte die Organisation des GPM und den Übergang zur Digitalisierung in ausgewählten Teilprojekten in zwei aufeinanderfolgenden Prüfungen:

In einer ersten Prüfung betrachtete der Rechnungshof die organisatorischen Steuerungsmaßnahmen der für Inneres - und für die IKT-Steuerung - zuständigen Senatsverwaltung zur Schaffung eines gesamtstädtischen GPM näher. Die Ergebnisse flossen in seinen Jahresbericht 2022 (T 129 bis 170) ein.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen setzte er die Prüfung in Bezug auf konkrete Projekte fort. Ziel war es, anhand bezirklicher GPM-Projekte zu ermitteln, wie sich der organisatorische Aufbau und die Strukturen des GPM in der Praxis bewährt haben. Der Schwerpunkt lag auf der Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen, insbesondere wie die Digitalisierung bezirklicher Fachprozesse unter der Steuerung der fachlich zuständigen Senatsverwaltungen bzw. der Senatskanzlei erfolgt.

In seinem Beratungsbericht vom 20. Juni 2024[367] hat der Rechnungshof seine übergeordneten Ergebnisse aus beiden Prüfungen gebündelt und elf konkrete Empfehlungen für eine Verbesserung des gesamtstädtischen GPM ausgesprochen. Diesen übersandte er am 10. Juli 2024 dem Regierenden Bürgermeister. Nachfolgend werden die darin enthaltenen Empfehlungen zusammengefasst.

[367] Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO an den Regierenden Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - über die Umsetzung des Gesetzes zur Förderung des E-Government - Schwerpunkt Geschäftsprozessmanagement als Herausforderung für die Berliner Verwaltung vom 20. Juni 2024

zu T 497

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

20.3 Empfehlungen

498 Übersichtliche Organisationsstruktur mit klarer Aufgabenverteilung sicherstellen

Hauptverwaltung: Die Aufgaben der IKT-Steuerung waren zum Prüfungszeitpunkt auf zwei Abteilungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung verteilt. Zudem bestanden Schnittmengen zu Aufgaben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei bzw. zu den dort angegliederten Stäben und Organisationseinheiten. Nach Abschluss der Prüfung sind die Aufgaben der IKT-Steuerung von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung auf zwei Abteilungen des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei übergegangen, deren Organisation und Aufgabenaufteilung jedoch nicht mehr Prüfungsgegenstand waren.

Bezirksverwaltungen: Der IKT-Lenkungsrat ordnete den Bezirken zur Umsetzung des EGovG Bln Politikfelder für bezirksübergreifende GPM-Zuständigkeiten zu,[368] die sich an der Struktur der Anlage zu § 37 Bezirksverwaltungsgesetz orientierten. Für die Optimierung der Fachprozesse dieser Politikfelder sind die Bezirke landesweit zuständig. Die in den GPO-Projekten erarbeiteten Standardprozesse sollen in allen Bezirken einheitlich angewendet und weitgehend digitalisiert werden.

Der Rechnungshof stellte fest, dass es der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung nicht gelungen war, das GPM der Berliner Verwaltung effektiv zu organisieren. Die Aufbau- und Ablaufstrukturen waren zu komplex und zu kompliziert, Verantwortungen und Rollen nicht klar genug voneinander abgegrenzt. Dies betraf insbesondere die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen. Es war dem Rechnungshof bei der Auswahl der Projekte für seine Prüfung z. B. nicht möglich, auf landesweit einheitliche Standardprozesse zurückzugreifen, weil diese nicht vorhanden waren.

368 Beschluss des IKT-Lenkungsrates – Bezirkliche Politikfeldzuweisung zur Umsetzung des Geschäftsprozessmanagements (28/2017) vom 11. Dezember 2017

Der Rechnungshof empfiehlt, die Zuständigkeiten, insbesondere für das berlinweite GPM, auf wenige Organisationseinheiten zu konzentrieren bzw. zusammenzuführen. Strukturen und Entscheidungswege sollten gestrafft, Beteiligte und Rollen klar und durchgängig eindeutig bezeichnet werden. Aufgabenüberschneidungen sollten vermieden werden.

zu T 498

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Der Bereich Verwaltungssteuerung in der Senatskanzlei plant eine Überarbeitung und insbesondere Konkretisierung der Vorgaben im aktuell maßgeblichen GPM-Handbuch. Die Umsetzung ist für das Jahr 2025 vorgesehen. Ein neues GPM-Handbuch muss die bestehenden Regelungen um praktische Vorgaben erweitern. Bei der Erstellung des ersten GPM-Handbuchs wurde der Fokus auf die fachliche Projektarbeit gelegt. Es orientiert sich am mittlerweile abgelösten Projektmanagementhandbuch aus dem Jahr 2007. Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren wurde bewusst inhaltlich nur wenig reglementiert, um ein hohes Maß an Flexibilität zuzulassen. Des Weiteren war es ein Ansinnen, den kooperativen Ansatz des EGovG Berlin in den konkretisierenden Regelungen fortzusetzen. Ein neues GPM-Handbuch muss die GPM-Strukturen straffen und deren Effektivität steigern, ohne die Praxistauglichkeit, insbesondere bezogen auf notwendige Konsensfindung, einzuschränken.

499 Verbindlichkeit gesamtstädtischer Regelungen und Arbeitshilfen sichern

Bei den Festlegungen der IKT-Steuerung zum landesweit einheitlichen Arbeiten handelte es sich bis zur Änderung des EGovG Bln im Jahr 2021 weitgehend um Empfehlungen. Die Verbindlichkeit bereits zuvor veröffentlichter Arbeitshilfen wurde nicht gesondert kommuniziert und dadurch in den Verwaltungen nicht durchgängig wahrgenommen. Neuere Vorgaben enthalten teilweise keine Ausführungen zur Reichweite der Verbindlichkeit; diese ergeben sich allenfalls aus einführenden Schreiben.

Vereinfachung und Standardisierung sollten Grundgedanken aller gesamtstädtischen Steuerungsmaßnahmen sein. Der Erlass klärender und verbindlicher Verwaltungsvorschriften und Arbeitshilfen ist für das Erreichen der Ziele des EGovG Bln unabdingbar. Der Begriff IKT-Standard sollte besser kommuniziert werden. Es ist anzustreben, das Verfahren zur Einführung von IKT-Standards zu standardisieren, damit diese durchgängig als verbindlich wahrgenommen werden. Zudem sollte die Verbindlichkeit von Festlegungen aus den Festlegungen selbst hervorgehen und sich nicht nur aus zusätzlichen Quellen erschließen.

zu T 499

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Das überarbeitete GPM-Handbuch soll aus den genannten Gründen nicht mehr als IKT-Standard, sondern in Gestalt einer Verwaltungsvorschrift entwickelt werden, um dessen landesweite Verbindlichkeit zu verdeutlichen.

500 GPM als eine Voraussetzung der Digitalisierung stärken

Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, müssen vor Einführung der informationstechnischen Systeme dokumentiert, analysiert und optimiert werden (§ 10 Abs. 2 EGovG Bln). Ziel ist es, Verfahren möglichst zu verschlanken, zu beschleunigen, zu vereinheitlichen und transparent darzustellen. Dies dient der Anforderungsbeschreibung an IT-Verfahren und ist Voraussetzung für einen wirtschaftlichen digitalen Verfahrensablauf. Insofern ist es erforderlich, vor einem Einsatz von IT-Verfahren die Geschäftsprozesse, die den zu digitalisierenden Verwaltungsverfahren zugrunde liegen, zu kennen, zu analysieren, zu standardisieren und zu verbessern. GPM und Digitalisierung sind dabei Daueraufgaben und keinesfalls nach einer erstmaligen elektronischen Unterstützung

abgeschlossen. Beide bilden im Rahmen eines Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP)[369] eine untrennbare Einheit.

Im Rahmen seiner Prüfungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass das GPM nicht mehr eine ausreichende Unterstützung erhält, die seiner Bedeutung entspricht. Eine Digitalisierung von Abläufen, ohne die zugrunde liegenden Prozesse zuvor analysiert und optimiert zu haben, ist zu vermeiden. Es ist zu beachten, dass GPM und Digitalisierung eine Einheit und Daueraufgabe bis zum KVP bilden.

zu T 500

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Neben der geplanten Überarbeitung des GPM-Handbuchs für den Digitalisierungskontext ist auch vorgesehen, neue Entwicklungen im Rechtsrahmen, welche aus der Verwaltungsmodernisierung resultieren, zu berücksichtigen. Das Ziel des Referats Verwaltungssteuerung in der Senatskanzlei ist es, GPM als grundlegendes Managementwerkzeug in der Berliner Verwaltung zu etablieren. In diesem Zusammenhang wirkt der Bereich bei der Überarbeitung des Rechtsrahmens mit.

501 Ebenenübergreifende Zusammenarbeit im Land Berlin verbessern

Eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Senatsverwaltungen, nachgeordneten Behörden und Bezirksämtern fand nicht durchgängig statt. Diese ist jedoch eine Grundlage für ein wirksames gesamtstädtisches Agieren. Bei der Umsetzung des EGovG Bln bezieht sich dies nicht nur auf die Zusammenarbeit in Projekten, sondern auch auf die Mitwirkung bei der Erarbeitung grundlegender Standards und die gegenseitige Bereitstellung von Informationen, wie z. B. aus dem Digitalisierungs-Dashboard.

369 Handbuch zum Geschäftsprozessmanagement im Land Berlin (GPM-Handbuch), Hrsg. Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Stand: 21. Juni 2021, S. 30: „Kreislauf, in dem die Produkt-, die Prozess- und die Servicequalität eines Produktes bzw. einer Verwaltungsleistung überprüft und optimiert werden soll."

Die dezentrale Erstellung von optimierten Standardprozessen und eine zentrale Aufsicht und Steuerung müssen besser in Einklang gebracht werden. Das Optimierungsinteresse liegt hauptsächlich bei den leistungserbringenden Stellen, die mit den Ergebnissen künftig arbeiten sollen. Diese befinden sich bei einer großen Anzahl der Verwaltungsleistungen in den Bezirken. Die Initiative zum Start von Optimierungsprojekten sollte deshalb auch von dort ausgehen können und auf eindeutig zuständige Partner in den Senatsverwaltungen treffen.

Eine entscheidende Rolle beim Gelingen der Projektarbeit haben die Prozessverantwortlichen. Sie sind grundsätzlich auf der Hauptverwaltungsebene angesiedelt und haben eine geringere fachliche Nähe zu den Verwaltungsleistungen in den Bezirken. Es gilt daher, eine verbindliche Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Prozessverantwortlichen und den sachnäheren Erbringern der Verwaltungsleistungen auf Bezirksebene zu etablieren. Hierzu sind ebenenübergreifend feste Ansprechpersonen zu bestimmen. Dazu kann eine engere Verzahnung zwischen den Prozessverantwortlichen mit den GPM-Beratungen[370] einerseits und mit den Fachamtsleitungen in den Bezirken andererseits beitragen. Die Prozessverantwortlichen können so besser in die Lage versetzt werden, ihrer anspruchsvollen Rolle gerecht zu werden. Dazu sind GPM-Beratungen für alle Politikfelder auf Ebene der Senatsverwaltungen zu bestimmen.

zu T 501

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Überarbeitung des GPM-Handbuchs wird Festlegungen beinhalten, um die Kommunikation und Zusammenarbeit verbindlich zu gestalten und in ihrer Effektivität zu verbessern.

370 In allen Verwaltungen etablierte GPM-Beratungen sollen die ebenenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Senatsverwaltungen, nachgeordneten Behörden und Bezirksämtern gewährleisten. Zu ihren Kernaufgaben gehören die methodische Beratung und praktische Unterstützung der Prozessverantwortlichen bei der Umsetzung des GPM.

502 Einbindung der GPM-Beratungen in die Teilprojekte Digitalisierung

Die ebenenübergreifende Zusammenarbeit der GPM-Beratungen der Senats- und Bezirksverwaltungen in Tandems soll nach dem GPM-Handbuch grundsätzlich in GPO- und Digitalisierungsprojekten stattfinden. Dies ist jedoch nicht durchgängig der Fall und zudem im IKT-Rollenkonzept nicht vorgesehen. Das IKT-Rollenkonzept ist in diesem Punkt nicht konsistent mit dem GPM-Handbuch und sollte angepasst werden. Das IKT-Rollenkonzept sollte nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit dem GPM-Handbuch betrachtet werden, da die Teilprojekte GPO und Digitalisierung eine Gesamtheit bilden.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, die bezirkliche Expertise auch im Teilprojekt Digitalisierung stärker zu berücksichtigen. Das betrifft nicht nur die bezirklichen GPM-Beratungen, sondern auch die Fachebene. Für eine Akzeptanz der Projektergebnisse und die spätere Nutzung der digitalen Lösungen in den Bezirken ist eine Einbeziehung der Bezirksebene unabdingbar.

zu T 502

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Im Zuge der Überarbeitung des GPM-Handbuchs ist eine Angleichung an weitere bestehende Rollenfestlegungen unter Beibehaltung des kooperativen Ansatzes des EGovG Berlin vorgesehen.

503 Prozesslandkarten erstellen und standardisiert sowie transparent priorisieren

Vor dem Priorisieren der zu digitalisierenden Leistungen ist ein Überblick über die Prozesse der einzelnen Bereiche erforderlich. Hierfür sind Prozesslandkarten hilfreich. Sie sind die Basis für eine sachgerechte Priorisierung und sollten für alle Bereiche erarbeitet werden.

Der Rechnungshof hält darüber hinaus eine Unterstützung der Verwaltungen bei den Priorisierungsentscheidungen durch die IKT-Steuerung für erforderlich. Hier mangelt es an einheitlichen Vorgaben und Hinweisen. Der im Jahr 2021 in das EGovG Bln aufgenommene Vorrang der Verwaltungsleistungen für Verwaltungsnutzende allein

reicht aufgrund der Vielzahl der betroffenen Leistungen für eine Priorisierung nicht aus.

zu T 503

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die überarbeitete Fassung des GPM-Handbuchs soll Ansätze für die Priorisierung beinhalten und deren Anwendung verbindlich vorgeben.

504 Personalbedarfsermittlungen durchführen

Das GPM ist eine Daueraufgabe, bei der ein wirtschaftlicher Personaleinsatz sicherzustellen ist. Hierfür ist die Ermittlung des Personalbedarfs für diese Bereiche nach anerkannten Methoden erforderlich.

zu T 504

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Das Ziel des Bereichs Verwaltungssteuerung in der Senatskanzlei ist, die Potenziale des GPM vollständig zu nutzen und es als grundlegendes Managementwerkzeug über die Vorgaben aus dem EGovG Berlin hinaus zu etablieren, damit die Berliner Verwaltung den Erwartungen und Vorgaben (unter anderem Registermodernisierung, vertiefte Aufgabenkritik, Digitalcheck) bestmöglich gerecht werden kann. Möglicherweise geht damit quantitativ und auch qualitativ eine zusätzliche Arbeitsbelastung für die GPM-Beratungen einher. Die tatsächlichen Auswirkungen dieser Veränderungen werden in eine Personalbedarfsermittlung zum GPM einfließen.

505 Qualifizierung der Beschäftigten verbessern und den ebenenübergreifenden Informationsaustausch fördern

Ohne ein fachlich fundiertes GPM ist eine wirtschaftliche Digitalisierung nicht möglich. Entsprechende Schulungs- und Unterstützungsangebote stehen im Land Berlin kaum zur Verfügung.

Der Rechnungshof hält aufgrund der Bedeutung des Themas und der Vielzahl der von GPO-Projekten betroffenen Beschäftigten spezifische Fortbildungsangebote sowie die Vermittlung von Grundkenntnissen in der Ausbildung für erforderlich. § 2 Abs. 4 EGovG Bln, wonach Fähigkeiten und Kompetenzen der Dienstkräfte durch besondere Qualifikationsmaßnahmen zentral und dezentral zu fördern sind, ist konsequent umzusetzen.

Eine wirksame gesamtstädtische Steuerung bedarf kontinuierlicher Rückmeldungen aus den betroffenen Verwaltungen. Sie können Basis für passgenaue und akzeptierte gesamtstädtische Unterstützungsleistungen sein. Ein Angebot und eine verbindliche Regelung für einen kontinuierlichen ebenenübergreifenden Informationsaustausch fehlt bisher. Eine schnelle Wirkung könnte der Informationsaustausch der Beschäftigten durch landesweite Foren erzielen.

zu T 505

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Es findet eine Überprüfung der bereits bestehenden Qualifizierungsformate hinsichtlich möglicher Anpassungsbedarfe statt. Des Weiteren werden perspektivisch weitere bedarfsgerechte Qualifizierungsangebote für unterschiedliche Zielgruppen konzipiert, welche die aktuellen Entwicklungen der Verwaltungsreform berücksichtigen. Hierbei sollen auch die Überarbeitungen des GPM-Handbuchs einfließen.

506 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und Finanzbedarfe realistisch planen

Das EGovG Bln gibt vor, dass Verwaltungsverfahren grundsätzlich elektronisch abzuwickeln sind. Diese Digitalisierungsverpflichtung entbindet jedoch nicht von den haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie sind bereits in der Planungsphase wichtig und helfen, u. a. den voraussichtlichen Mittelbedarf einzuschätzen. Dies ist wiederum für eine möglichst realistische Haushaltsplanung von Bedeutung und trägt dazu bei, die benötigten finanziellen Ressourcen zu planen und zu sichern.

zu T 506

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Überarbeitung des GPM-Handbuchs wird sich an der aktuellen Version des Projektmanagementhandbuchs im Land Berlin orientieren und die Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker hervorheben.

507 Digitalcheck einführen

Bereits im Einführungskonzept zum GPM wurde die Notwendigkeit einer digitaltauglichen Rechtsetzung erkannt. Die Richtlinien der Regierungspolitik sehen für die Einbringung neuer Gesetzesentwürfe einen verpflichtenden Digitalcheck vor.

Das Prüfen der Digitaltauglichkeit neuer Rechtsvorschriften sollte nunmehr unverzüglich umgesetzt werden. Dabei sollten bestehende Rechtsvorschriften und Regelungen unterhalb der Ebene von Gesetzen einbezogen werden.

zu T 507

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die Einführung eines Digitalchecks wird, unter Einbeziehung des gesamtstädtischen GPM, durch den Senat von Berlin vorangetrieben.

508 Evaluation mit Ziel- und Wirkungskontrolle in das geplante Digitalgesetz aufnehmen

Nach § 26 EGovG Bln war das Gesetz vier Jahre nach seinem Inkrafttreten im Jahr 2016 zu evaluieren. Die in Auftrag gegebene Evaluation des Gesetzes beschränkte sich allein auf rechtliche Aspekte, es fehlte die Vorgabe von Kriterien zur Prüfung der Ziel- und Zweckerreichung in der praktischen Umsetzung. Die Erreichung der Ziele und Zwecke des Gesetzes wurde daraufhin nicht evaluiert.

In ein Digitalgesetz als Nachfolgegesetz zum EGovG Bln sollte ein gesetzlicher Auftrag für eine Evaluation aufgenommen werden. Diese Evaluation bedarf auch einer Ziel- und Wirkungskontrolle. Das Erreichte (Ist) sollte an den Zielvorgaben des Gesetzes (Soll) gemessen werden, um den Zielerreichungsgrad und den daraus resultierenden Veränderungsbedarf festzustellen. Es ist also nicht ausschließlich der Frage nachzugehen, ob das Gesetz grundsätzlich geeignet ist, seine Ziele und Zwecke zu erreichen, sondern ob und inwieweit diese in der Praxis tatsächlich erreicht wurden.

zu T 508

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

In Erweiterung der Anregung des Rechnungshofs von Berlin hat das Abgeordnetenhaus von Berlin den Senat damit beauftragt, einen einheitlichen Kriterienkatalog für die Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle von Gesetzen zu erarbeiten (Drs. 19/1806, S. 5). Im Zuge der Aktivitäten zur Umsetzung der Verwaltungsreform wird geprüft, welche Ansätze der Wirksamkeitskontrolle rechtlich etabliert werden können. Ein einheitlicher und verbindlich anzuwendender Kriterienkatalog ist in der Folge auszuarbeiten. Wegen der fachlichen Betroffenheit aller Ressorts kann hierzu ein weiteres Projekt erforderlich sein.

20.4 Fazit

509 In Zeiten begrenzter Haushaltsmittel und insgesamt knapper Ressourcen, gerade im personellen Bereich aufgrund des demografischen Wandels, ist deren wirtschaftlicher Einsatz elementar. Schon deshalb müssen Verwaltungsabläufe regelmäßig untersucht und verbessert werden. Dies gilt für ihre elektronische Abwicklung besonders. Denn ein analoger unwirtschaftlicher Prozess wird nicht allein durch seine Digitalisierung besser. Umso wichtiger ist es, dass die nun für die IKT-Steuerung zuständige Senatskanzlei dem gesamtstädtischen GPM zunehmend Bedeutung beimisst und die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreift.

zu T 509

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

21 Empfehlungen zur Vereinfachung und Optimierung des Zuwendungsrechts

Das Land Berlin bewilligt jährlich Zuwendungen in Milliardenhöhe. Das Zuwendungsrecht erfordert auf der einen Seite ein ausgeprägtes und differenziertes Regelwerk. Auf der anderen Seite steht dieses Regelwerk aufgrund seiner Komplexität in der Kritik und bindet erhebliche Verwaltungsressourcen. Die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger sehen sich zudem durch zuwendungsrechtliche Vorgaben überfordert, eingeengt und fremdbestimmt. Der Rechnungshof hat in dem Beratungsbericht zur Vereinfachung und Optimierung des Zuwendungsrechts Empfehlungen gegeben, wie dieser Zielkonflikt gelöst werden kann.

21.1 Einleitung

510 Die Berliner Verwaltung steht vor großen Herausforderungen. Die finanziellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren verschlechtert. Aufgrund des demografischen Wandels wird der Personalmangel weiter zunehmen. Die Dichte und Komplexität der zu beachtenden Regelwerke hat zugenommen. Zugleich besteht ein Mangel an Fachpersonal. Immer weniger Personal steht umfangreicheren und komplexeren Regelungen gegenüber, die angewendet und vollzogen werden müssen. Dies beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der Berliner Verwaltung und erfordert Maßnahmen der Gegensteuerung.

zu T 510

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

511 Die Verwaltung ist bei der Gewährung von Zuwendungen in der Pflicht, den Zuwendungszweck präzise zu definieren, den notwendigen Bedarf der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger (ZE) festzustellen, auf die zweckentsprechende sowie wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu bestehen und

diese zu überprüfen. Hierfür ist im Laufe der Zeit ein ausdifferenziertes und hochkomplexes Regelwerk entstanden.

zu T 511

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

512 Das sehr umfangreiche und komplexe Regelwerk im Bereich der Zuwendungen macht die Bearbeitung von Zuwendungsanträgen und Nachweisen der Verwendung (Kontrolle der Zuwendungsmittel) extrem komplex für die Antragstellenden und die Bewilligungsbehörden und verursacht hohe externe und interne Kosten. Zum Teil konterkariert die hohe Regelungsdichte im Bereich der Zuwendungen die wichtigen, mit den Zuwendungen verfolgten Ziele, weil die Ressourcen sehr stark auf das Verfahren konzentriert werden und die Verwirklichung der mit der Förderung verfolgten Ziele dabei bisweilen aus dem Fokus gerät.

zu T 512

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

513 Der Rechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, die Vereinfachung und Optimierung des Regelwerks für Zuwendungen im Land Berlin aufgrund seiner Prüfungserfahrungen beratend zu unterstützen. Er hat deshalb mit einem auf Prüfungserfahrungen fußenden Beratungsbericht[371] Vorschläge unterbreitet, wie die Regelungen für Bewilligungsstellen und ZE verschlankt und vereinfacht werden können, ohne die Wirksamkeit des Zuwendungsverfahrens zu beeinträchtigen. Ziel

[371] Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, die Senatsverwaltung für Finanzen, die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung, die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt sowie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen zur Vereinfachung und Optimierung im Zuwendungsrecht vom 7. Oktober 2024

ist es, eine hohe Effektivität des Zuwendungsverfahrens zu erreichen und dabei zu einer höheren Effizienz (Verfahrenswirtschaftlichkeit) zu gelangen.

zu T 513

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

21.2 Begriff und finanzielle Bedeutung der Zuwendungen

514 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen gemäß § 23 LHO nur veranschlagt werden, wenn Berlin an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Das Zuwendungsverfahren erfordert ein ausgeprägtes und in sich differenziertes Regelwerk. Dieses steht aber aufgrund seiner Komplexität in der Kritik. Es bindet erhebliche Verwaltungsressourcen. Die ZE sehen sich zudem durch zuwendungsrechtliche Vorgaben überfordert, eingeengt und fremdbestimmt.

zu T 514

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

515 Zuwendungen sind von erheblicher finanzieller Bedeutung für den Landeshaushalt und ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Erfüllung von Aufgaben außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung. Ausweislich der Zuwendungsdatenbank haben das Land Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin allein im Jahr 2022 Zuwendungen im Umfang von 2,26 Mrd. € bewilligt.

zu T 515

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

21.3 Empfehlungen

516 Der Rechnungshof hat in dem Beratungsbericht im Wesentlichen folgende Empfehlungen gegeben:

517 Zuwendungen werden weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung gesondert nachgewiesen, sondern sind innerhalb der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - den sogenannten Hauptgruppen 6 und 8 - enthalten. Auch auf Titelebene werden Zuwendungen nicht gesondert ausgewiesen. Erst durch einen Rückgriff auf die Titelerläuterungen kann im Einzelfall darauf geschlossen werden, ob es sich um Zuwendungen handelt. Die Zuwendungsdatenbank bildet weder Plandaten noch Zahlungsströme ab, sondern nur die Höhe der bewilligten Zuwendungen. **Der Rechnungshof empfiehlt, Ausgabemittel für Zuwendungen im Interesse eines verbesserten fiskalischen Gesamtüberblicks und zur Erleichterung der Steuerung durch den Haushaltsgesetzgeber künftig im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung in gesonderten Titeln nachzuweisen.**

zu T 516 bis 517

Der Senat von Berlin nimmt die Empfehlung zur Kenntnis und kann dazu berichten, dass sich hier bereits verschiedene Lösungsansätze zur transparenteren Darstellung von Zuwendungen in der Haushaltssystematik in der Prüfung befinden.

Ein zu betrachtender Lösungsansatz ist dabei die Verwendung von gesonderten Titeln. Dabei ist aber zu bedenken, dass der Titelkatalog für Zuweisungen und Zuschüsse bereits eine Vielzahl von Titeln beinhaltet, so dass eine umfangreiche Anpassung des Titelkatalogs erforderlich würde, um überhaupt Kapazitäten für reine Zuwendungstitel zu schaffen. Der dafür erforderliche landesweite Verwaltungsaufwand ist als sehr hoch einzuschätzen. Die Vergleichbarkeit der

Titelentwicklung (Zeitreihenvergleich) würde in großem Umfang verloren gehen. Diese Aspekte gilt es mit zu betrachten.

Ein weiterer in Prüfung befindlicher Lösungsansatz könnte vielversprechend sein und zugleich eine Vorstufe zur Neustrukturierung des Titelkatalogs hinsichtlich der Nachweisung von Zuwendungen darstellen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird die Thematik weiterverfolgen, hinsichtlich des zu wählenden Mittels zur Zielerreichung jedoch ergebnisoffen.

518 Seit Jahren werden Mittel für Vorhaben bestimmter ZE im Haushaltsplan des Landes wiederkehrend veranschlagt und bewilligt, sodass von einer verstetigten, d. h. auf Dauer angelegten Projektförderung von Einrichtungen als „quasi-institutioneller Zuwendung“ auszugehen ist. Eine institutionelle Förderung erfordert im Vergleich zu einer Projektförderung weniger an zuwendungsrechtlichen Mitteilungspflichten und erleichtert die Verwendungsnachweisprüfung. **Der Rechnungshof empfiehlt, bei längerfristigen Förderbedarfen anstelle von fortgesetzten Projektförderungen institutionelle Zuwendungen zu gewähren.**

zu T 518

Der Senat von Berlin teilt die Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin, dass für eine auf Dauer angelegte Förderung die Projektförderung in ihrer aktuellen Form nicht immer die am besten geeignete Zuwendungsart ist. Die Überführung von Projektförderung in institutionelle Förderung kann dabei ein geeignetes Mittel sein, um den zuwendungsrechtlichen Aufwand zu reduzieren und die wirtschaftliche Erfüllung des Zuwendungszwecks zu ermöglichen. Gleichzeitig werden durch institutionelle Förderungen, die sich nur auf einen nicht abgegrenzten Teil der Ausgaben beziehen, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt. Insofern zieht der Senat von Berlin in Betracht zusätzlich die Zuwendungsart der „Projektförderung mit wiederkehrendem Bedarf“ einzuführen. Diese Art der Projektförderung würde es ermöglichen, die Mittel weiterhin für klar definierte Zwecke zur Verfügung zu stellen und damit zielgerichtet durch das Projekt entstandene Infrastrukturen oder organisatorische Strukturen zu erhalten und

gleichzeitig für diesen Projektkreis vereinfachte zuwendungsrechtliche Verfahren anzuwenden.

519 Festbetrags-, Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung stehen in Berlin gegenwärtig grundsätzlich gleichrangig nebeneinander.[372] In anderen Bundesländern ist hingegen der Vorrang der Festbetragsfinanzierung bis zu bestimmten Wertgrenzen etabliert. Die Festbetragsfinanzierung entlastet die Bewilligungsstellen von Folgeanpassungen bei Änderungen der zuwendungsfähigen (Gesamt-)Ausgaben, die bei Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung regelmäßig vorkommen und Ressourcen der Verwaltung binden. Festbeträge führen zu einer größeren finanziellen Flexibilität bei der Umsetzung der Maßnahme und zu einer erheblichen Reduzierung der Mitteilungspflichten für getätigte Ausgaben.[373] **Der Rechnungshof empfiehlt, bis zu einer betragsmäßig zu definierenden Höhe von Zuwendungen einen Vorrang für die Festbetragsfinanzierung in die AV LHO aufzunehmen.**

zu T 519

Der Senat von Berlin teilt die Empfehlung des Rechnungshofs von Berlin und strebt eine Änderung der Ausführungsvorschriften zur LHO in diesem Sinne an.

520 Im Gegensatz zu den AV LHO enthalten Ausführungsvorschriften zu Haushaltsordnungen anderer Bundesländer grundsätzlich Regelungen zu Standardeinheitskosten, Pauschalen und deren Verwendung, Begriffsdefinitionen zu Pauschalsätzen bzw. den Appell, Pauschalen verstärkt zu nutzen.[374] **Der Rechnungshof empfiehlt, in Nr. 15.3 AV § 44 LHO und Anlage 3 zu AV § 44 LHO zu regeln, dass die Bewilligungsstellen beim Erlass von Förderrichtlinien zu prüfen**

372 vgl. Nr. 2.1 AV § 44 LHO

373 vgl. auch Abschlussbericht der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen, Mai 2019, S. 16, https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320 (Stand: 30. September 2024)

374 vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Sächsischen Haushaltsordnung sowie Ergänzende Regelungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (Zuwendungsrechtsergänzungserlass)

haben, ob Pauschalen angewendet werden können, sowie in den AV LHO ein einheitliches Verfahren zur Ermittlung von Standardeinheitskosten und Pauschalen vorzusehen.

zu T 520

Der Senat von Berlin teilt die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin, dass die Anwendung von Pauschalen durch weiterführende Informationen und eine Beschreibung von Verfahren zur Ermittlung von Standardeinheitskosten und Pauschalen begünstigt würde. Vor einer Änderung der AV LHO in diesem Sinne, wird der Senat von Berlin verschiedene Verfahren und Vorgehensweisen erproben, um an unterschiedliche Ausgangsbedingungen angepasste Hilfestellungen zu veröffentlichen und gegebenenfalls eine Änderung der AV LHO anzustreben.

521 Für die Förderung gilt ein umfassendes Besserstellungsverbot der ZE. Im Wesentlichen dürfen deren Beschäftigte unabhängig von der Höhe der Förderung nicht bessergestellt werden als vergleichbare Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Die Bewilligungsbehörde ist gehalten, sich bei der Antragsprüfung und bei der Prüfung des Verwendungsnachweises davon zu überzeugen, dass die ZE das Besserstellungsverbot einhalten werden bzw. eingehalten haben. Dies umfasst nicht nur einen Vergleich des Arbeitsentgelts, sondern auch von Lohnnebenleistungen (z. B. Firmenticket, JobRad), vermögenswirksamen Leistungen und personalbezogenen Sachausgaben (z. B. Essensgutscheine, Firmenwagen). Diese vergleichende Prüfung verlangt in materieller Hinsicht vertiefte Kenntnisse bei der Sachbearbeitung. Erhebliche Ressourcen der Berliner Verwaltung werden dadurch gebunden. **Der Rechnungshof empfiehlt, dass insbesondere die Anwendung des TVöD[375] im Zuwendungsverfahren als grundsätzlich gleichwertig anerkannt wird. In geeigneten Fällen soll geprüft werden, ob Personalkostenpauschalen zum Einsatz kommen, dann kann auf die Prüfung des Besserstellungsverbots verzichtet werden.**

375 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)

zu T 521

Der Senat von Berlin teilt die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin, dass die Prüfung des Besserstellungsverbots regelmäßig zu hohem Verwaltungsaufwand führt. Im Rahmen eines Modellprojekts sollen die vom Rechnungshof von Berlin genannten Vereinfachungsmöglichkeiten erprobt werden bevor gegebenenfalls eine Änderung der Allgemeinen Nebenbestimmungen angestrebt wird.

522 Nach den AV LHO[376] sind bei der Vergabe von Aufträgen mit einem Gesamtbetrag der Zuwendung von mehr als 100.000 € Regelungen des öffentlichen Vergaberechts[377] von der bzw. dem ZE anzuwenden. Ausnahmen können nur unter engen Voraussetzungen zugelassen werden. Die Berliner Regelung stellt bei der Anwendung des öffentlichen Vergaberechts auf den Zuwendungsbetrag und nicht auf den Auftragswert der Vergabe ab. Es ist ökonomisch wenig sinnvoll, allein aufgrund einer hohen Zuwendungssumme Kleinstaufträge formell dem öffentlichen Vergaberecht zu unterwerfen. Dies führt zu einer unverhältnismäßigen Belastung der ZE und erhöht auch den administrativen Aufwand für kleinere Projekte erheblich. **Der Rechnungshof empfiehlt, das Vergabeverfahren bei Zuwendungen (AV LHO mit Nr. 3 ANBest-P und ANBest-I) zu vereinfachen. Es sollte festgelegt werden, dass bei Auftragssummen bis 5.000 € (ohne Umsatzsteuer) eine Direktvergabe möglich ist und es bei Auftragssummen über 5.000 € bis 100.000 € (ohne Umsatzsteuer) ausreicht, dass die bzw. der ZE drei Angebote einholt.**

zu T 522

Der Senat von Berlin teilt die Empfehlung des Rechnungshofs von Berlin zur Vereinfachung des Vergabeverfahrens bei Zuwendungsempfangenden und strebt eine Änderung der ANBest-P und ANBest-I an.

376 Nr. 3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) und der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Anlagen 1 und 2 AV § 44 LHO

377 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A), Abschnitt 1, sowie Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO)

523 Der Bund sieht im Unterschied zu den AV LHO vor, dass von einer Beteiligung der für Bauen zuständigen Verwaltung abgesehen werden darf, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehene Zuwendung 6 Mio. € nicht übersteigt.[378] Eine Regelung analog des Bundes würde der Entlastung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung durch den Wegfall kleinteiliger Einzelfälle dienen und wäre risikoorientierter. Unterhalb dieser Wertgrenze läge die Verantwortung für die baufachliche Prüfung bei der zuwendungsgebenden Verwaltung selbst. Darüber hinaus könnte im Sinne einer weiteren Entbürokratisierung erwogen werden, auch eine absolute Grenze für die baufachliche Prüfung zu bestimmen, unterhalb derer gar keine baufachliche Prüfung stattfindet. **Der Rechnungshof empfiehlt, in Nr. 6.2 AV § 44 LHO und Nr. 3.4 AV § 23 LHO (sowie in der Folge auch in der ABau[379]) vorzusehen, dass eine Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung im Vorfeld der Vergabe von Zuwendungen für Baumaßnahmen (baufachliche Prüfung der Planungsunterlagen durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung) erst ab einer Zuwendungshöhe für Baumaßnahmen über 6 Mio. € oder – unabhängig vom Zuwendungsbetrag – bei Gesamtkosten über 10 Mio. € verpflichtend vorgesehen ist.**

524 Derzeit obliegt der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen insgesamt und ohne Einschränkungen. Andere Länder und der Bund haben der Bauverwaltung nur den baufachlichen Teil der vertieften Verwendungsnachweisprüfung (baufachliche Prüfung) zugewiesen.[380] **Der Rechnungshof empfiehlt, einen unteren Schwellenwert für baufachliche Prüfungen von 50.000 € (Brutto-Baukosten) einzuführen, abhängig von der Umsetzung der vorstehenden Empfehlung zur betragsabhängigen Zulassung einer baufachlichen Prüfung durch die zuwendungsgebende Verwaltung in Nr. 11.2 AV § 44 LHO vorzusehen, dass für Zuwendungen bis 50.000 € (Brutto-Baukosten) der Verwendungsnachweis nicht in baufachlicher Hinsicht geprüft wird und die vertiefte baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises bei Zuwendungsbeträgen bis einschließlich 6 Mio. € (und**

---

[378] vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO), VV Nr. 6.1 zu § 44 BHO

[379] Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau)

[380] vgl. Nr. 9 der Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau) des Bundes

Gesamtkosten bis einschließlich 10 Mio. €) auch durch die zuwendungsgebende Verwaltung erfolgen kann, wenn die für Bauen zuständige Senatsverwaltung in der Bewilligungsphase nicht beteiligt war.

zu T 523 bis 524

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen ist in der Lage die baufachliche Prüfung gemäß den bisherigen Regelungen uneingeschränkt sicherzustellen.

Der Vergleich mit den Verfahren des Bundes ist nur bedingt möglich. Nicht zuletzt, da ein Großteil der Bundesförderungen an fachkompetente Gebietskörperschaften ausgegeben wird.

Die Vorschläge des Rechnungshofs von Berlin hätten hingegen auf Landesebene eine deutliche Risikoverlagerung hin zu den in der Regel nicht-fachkompetenten Zuwendungsnehmenden (ZN) zur Folge.

Die Einschätzung, dass es sich bei den betroffenen Maßnahmevolumina um „kleinteilige Einzelfälle“ handelt, wird nicht geteilt. Das mit Baumaßnahmen verbundene fachliche und wirtschaftliche Risiko vor allem für kleine und mittlere ZN ist erheblich. Es ist zu befürchten, dass insbesondere kleine ZN beispielsweise eine Rückzahlung von Zuwendungsmitteln oftmals in ihrer Existenz gefährden könnte.

Der sorgfältige Umgang mit den öffentlichen Mitteln, nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, erfordert die effektive und effiziente Sicherstellung der Beschaffenheit von Bauwerken hinsichtlich ihrer Form, Funktion und Sicherheit. Kostensicherheit, Terminsicherheit, Rechtssicherheit und das Umsetzen politischer sowie gesellschaftlicher Vorgaben sind weitere Aspekte der Prüfung.

Aufgabe ist es, die Einhaltung dieser vorgenannten Anforderungen und Vorgaben bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen durch Prüfung – im Sinne des Mehr-Augen-Prinzips - zu gewährleisten.

Dies gilt in besonderem Maße auch für Ausgaben an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung Berlins (Zuwendungsmaßnahmen).

Die Erfahrung zeigt, dass bei Zuwendungsmaßnahmen, insbesondere bei kleinen und mittleren Baumaßnahmen, deutliche Mängel (Brandschutz, baufachliche Planung, Funktionalität, Wirtschaftlichkeit, Vergabe) erkannt werden, die durch prüfende Beteiligung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen abgewendet werden.

Bei der von Zuwendungsnehmenden oft bevorzugten Direktbeauftragung der Planenden ist festzustellen, dass die Beauftragung häufig mit unzureichendem Leistungsumfang oder nicht auskömmlicher Vergütung erfolgt. Dies führt zum Beispiel zu unzureichender Planungstiefe, Verzicht auf Variantenuntersuchungen, reduzierter Baubetreuung und unvollständiger Dokumentation oder der Vergütung nicht erbrachter Leistungen. Zum Teil wird die Haftungsfrage nicht berücksichtigt.

Es zeigt sich in der Praxis, dass eine fachkompetente - unabhängige - Begleitung durch die oberste technische Prüfinstanz gerade auch bei kleinen und mittleren Maßnahmen für die Zuwendungsgebenden (ZG) und Zuwendungsnehmenden (ZN) eine verbesserte Sicherheit für die Verfahren und die Umsetzung darstellt.

Neben der Prüfung und Genehmigung von Planungsunterlagen ist die Prüfung von Verwendungsnachweisen mit einer abschließenden Erfolgskontrolle ein zwingend notwendiges Instrument dafür, die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Ressourcen sicherzustellen.

Die gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Umsetzung künftiger Baumaßnahmen ein und tragen somit zur weiteren Optimierung der Planung, Durchführung und Prüfung von Baumaßnahmen bei.

Mit einem generellen Wegfall der Prüfung durch die für Bauen zuständigen Senatsverwaltung unterhalb einer Wertgrenze könnte die baufachliche Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen nicht gewährleistet werden. Zudem wäre die Fachkompetenz nicht mehr gebündelt.

Die zuwendungsgebenden, nicht für Bauen zuständigen, Verwaltungen sind

grundsätzlich nicht in der Lage die baufachliche Verantwortung zu übernehmen. Eine Übernahme etwaiger Risiken für die öffentlichen Haushaltsmittel durch Verzicht auf die baufachliche Prüfung wird daher kritisch gesehen.

Neben den erheblichen grundsätzlichen Bedenken bei der Vergabe von Prüfleistungen an Externe ist eine derartige Dezentralisierung beziehungsweise Externalisierung in zeitlicher, wirtschaftlicher und baufachlicher Sicht problematisch und aus Sicht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen nicht vertretbar.

Die bestehenden Prüfbehörden/Prüfinstanzen des Landes Berlin bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hochbau, Ingenieurbau, Straßenbau) und Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (Landschaftsbau) sind in der Lage, mit ihrer hohen spezialisierten Fachkompetenz in Verbindung mit ihrem - für die Prüfung notwendigen - hohen Maß an Erfahrungswissen und der Verknüpfung mit ministerieller Fachkompetenz, die Prüfung der Zuwendungsbaumaßnahmen effizient und effektiv sicherzustellen. Die Geschäftsprozesse werden permanent geprüft und optimiert. Ein Outsourcing von Prüfleistungen und gegebenenfalls Aufbau von parallelen nicht öffentlichen Prüfstrukturen sollte grundsätzlich vermieden werden.

Aus vorgenannten Gründen sollte auf eine generelle Einführung einer Wertgrenze für die Nicht-Beteiligung der obersten technischen Prüfinstanz verzichtet werden. Anstelle dessen sollten verstärkt die bereits jetzt bestehenden Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung (Nr. 6.2 AV § 44 LHO) genutzt werden.

Diese haben den Vorteil, dass gemäß den jeweiligen Fähigkeiten der ZN und den Besonderheiten der Maßnahme entschieden und so die tatsächlichen Risiken berücksichtigt werden können. Dies führt zu effizienten, sicheren Verfahren und sachlich begründetem Prüfverzicht.

Um den im Einzelfall betroffenen Stellen eine Entscheidung für ein vereinfachtes Verfahren zu erleichtern, wurde im Zusammenhang mit dem Projekt „Vereinfachung, Optimierung und Digitalisierung von Zuwendungen im Land Berlin“ - Teilprojekt 1 - bereits abgestimmt, entsprechende Beurteilungskriterien in den AV § 44 LHO zu verankern.

Des Weiteren wird erwogen, dass für Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von bis zu 50.000 € eine baufachliche Prüfung zukünftig gänzlich entfallen soll.

21.4 Fazit

525 Die Berliner Verwaltung steht vor großen Herausforderungen. Die finanziellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren verschlechtert. Aufgrund des demografischen Wandels wird der Personalmangel weiter zunehmen. Immer weniger Personal steht immer umfangreicheren und komplexeren Regelungen gegenüber, die angewendet und vollzogen werden müssen. In Zukunft wird es darum gehen, die Handlungsfähigkeit der Berliner Verwaltung zu erhalten. Im Rahmen seines beratenden Ansatzes sieht es der Rechnungshof daher verstärkt als wesentliche Aufgabe an, die Berliner Verwaltung aufgrund seiner Prüfungserfahrung bei der notwendigen Modernisierung der Verwaltung und der Optimierung von Vorschriften zu unterstützen. Ein wichtiger Baustein hierfür sind die Empfehlungen zur Novellierung des Zuwendungsrechts. Vereinfachte Prozesse entlasten sowohl die Verwaltung als auch die ZE.

zu T 525

Der Senat von Berlin begrüßt die Beratung durch den Rechnungshof von Berlin bei der Reform des Zuwendungsrechts.

Anlage 1

Kurzdarstellung
zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2024

Der Rechnungshof berichtet in einem gesonderten, vertraulich vorgelegten Teil des Jahresberichts 2024 (vgl. T 5) über weitere Prüfungsergebnisse zu folgenden Themen:

1 Bereitstellung und Unterhaltung von Landesbrunnen für die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung Berlins im Katastrophenfall

Die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung Berlins muss auch im Katastrophenfall sichergestellt werden. Der Rechnungshof hat daher bei den für Umwelt und für Inneres zuständigen Senatsverwaltungen geprüft, ob diese die ihnen obliegenden Aufgaben zur baulichen Bereitstellung und Unterhaltung von Landesbrunnen sowie die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben des Katastrophenschutzes ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt haben. Bei den Bezirksämtern hat der Rechnungshof hierzu Auskünfte eingeholt. Ziel der Prüfung war es, durch Beratung der zuständigen Stellen dazu beizutragen, dass die Landesbrunnen im Katastrophenfall als Teil der Trinkwasserversorgungsressourcen in ausreichender Menge funktionsfähig zur Verfügung stehen.

Der Rechnungshof hat bei beiden Senatsverwaltungen Versäumnisse festgestellt und konkrete Handlungserfordernisse zur Katastrophenvorsorge aufgezeigt. Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass die Senatsverwaltungen auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen Maßnahmen zur Beseitigung der Defizite angekündigt und zum Teil in Angriff genommen haben.

2 Anwendung tariflicher und gesetzlicher Vorschriften beim Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg – Einzelfälle

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg für das Haushaltsjahr 2021 geprüft. Die Prüfungsfeststellungen werden im allgemeinen Teil des Jahresberichts (T 411 bis 443) summarisch dargestellt. Ergänzend dazu werden im vertraulichen Teil des Jahresberichts Einzelfälle

behandelt, bei denen besonders gravierende bzw. zahlreiche Mängel festgestellt worden sind.

Der Rechnungshof hat die unsachgerechte Besserstellung einzelner Beschäftigter beanstandet und das Bezirksamt aufgefordert, Personalentscheidungen künftig ausschließlich im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und nach sachlichen, objektiven und belegbaren Kriterien zu treffen. Er hat zudem der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung empfohlen, Maßnahmen im Wege der Bezirksaufsicht zu prüfen.

3 Risikomanagement in Unternehmen des Landes Berlin

Das Land Berlin war zum 1. Januar 2023 an insgesamt 58 Unternehmen (einschließlich wirtschaftlich bedeutender Anstalten) unmittelbar beteiligt. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittprüfung bei vier Unternehmen (Gesellschaften mit beschränkter Haftung), an denen das Land sämtliche Geschäftsanteile hält, geprüft, ob die Verantwortlichen in den jeweiligen Unternehmen die für ein funktionsfähiges Risikomanagement wesentlichen Maßnahmen und Prozesse initiiert haben, sie optimal steuern und überwachen. Die Prüfung bezweckte darüber hinaus, Verbesserungsmöglichkeiten für die Beteiligungsverwaltung des Landes aufzuzeigen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass alle vier geprüften Landesunternehmen zwar Teile eines Risikomanagementsystems nutzen, um Schaden vom Unternehmen und somit vom Land Berlin als Gesellschafter abwehren zu können. Die bislang getroffenen Vorkehrungen und Regeln in der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Berichterstattung gegenüber den Aufsichtsgremien der Unternehmen sind allerdings nicht ausreichend. Die für die Beteiligungsverwaltung des Landes zuständige Senatsverwaltung für Finanzen hat es versäumt, die Landesunternehmen zu einem angemessenen und wirksamen Risikomanagement anzuhalten. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, ein geeignetes Risikomanagementsystem aufzubauen, um finanzwirksame Risiken rechtzeitig erkennen und auf sie angemessen reagieren zu können.

Anlage 2

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2024

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2024 (vgl. T 7) erwartet wird.

Berichtsbeitrag (Textziffern)	Behörde
T 9 bis 56	Senatsverwaltung für Finanzen
T 57 bis 94	Senatsverwaltung für Finanzen
T 95 bis 104	Senatsverwaltung für Finanzen
T 105 bis 150	Regierender Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei
T 151 bis 185	Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
T 186 bis 201	Senatsverwaltung für Kultur und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
T 202 bis 215	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege
T 216 bis 239	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 240 bis 268	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 269 bis 290	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
T 291 bis 326	Senatsverwaltung für Finanzen
T 327 bis 347	Senatsverwaltung für Finanzen
T 348 bis 371	Senatsverwaltung für Finanzen
T 372 bis 410	Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg; Bezirksamt Mitte; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen
T 411 bis 443	Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg; Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 444 bis 464	Regierender Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei; Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

Berichtsbeitrag (Textziffern)	**Behörde**
T 465 bis 481	Regierender Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei
T 483 bis 495	Regierender Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen; Senatsverwaltung für Finanzen
T 496 bis 509	Regierender Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei
T 510 bis 525	Regierender Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei; Senatsverwaltung für Finanzen; Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen
Vertraul. Teil T 1 bis 51	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt; Senatsverwaltung für Inneres und Sport
Vertraul. Teil T 52 bis 64	Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg; Senatsverwaltung für Inneres und Sport
Vertraul. Teil T 65 bis 132	Senatsverwaltung für Finanzen

Anlage 3

Übersicht zu Beratungsberichten nach § 88 Abs. 2 LHO sowie gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag vorgelegten Berichten

Der Rechnungshof berichtet und berät auch außerhalb des Jahresberichts. Er gibt nachfolgend eine Übersicht über die Berichterstattung im vergangenen Jahr (seit Beschlussfassung über den Jahresbericht 2023 am 24. Oktober 2023).[381]

Beratungsberichte nach § 88 Abs. 2 LHO

- Bericht an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, die Senatsverwaltung für Finanzen und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt vom 20. Februar 2024 (vgl. hierzu auch T 483 bis 495)
- Bericht an den Regierenden Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – über die Umsetzung des Gesetzes zur Förderung des E-Government – Schwerpunkt Geschäftsprozessmanagement als Herausforderung für die Berliner Verwaltung vom 20. Juni 2024 (vgl. hierzu auch T 496 bis 509)
- Bericht an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, die Senatsverwaltung für Finanzen, die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung, die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt sowie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen über die Vereinfachung und Optimierung im Zuwendungsrecht vom 7. Oktober 2024 (vgl. hierzu auch T 510 bis 525)

381 Der Rechnungshof stellt Berichte, soweit rechtlich zulässig, auf seiner Internet-Seite zum Abruf bereit (siehe dort unter Veröffentlichungen).

Abschließende Berichte gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag

- Gemeinsam abgestimmte Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) durch den Rechnungshof von Berlin und den Landesrechnungshof Brandenburg
  - Teilprüfung: Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtsituation des RBB (Teil 1 – Vermögens-, Finanz- und Ertragslage) vom 7. November 2023
  - Teilprüfung: Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtsituation des RBB (Teil 2 – Beratungsleistungen und Kredite) vom 7. November 2023
  - Teilprüfung: Prüfung des Vergütungssystems und der Anstellungsverträge leitender Angestellter vom 7. November 2023
  - Teilprüfung: Vorbereitung der Baumaßnahme Digitales Medienhaus vom 14. Oktober 2024
- Prüfung des Beteiligungsmanagements und -controllings hinsichtlich ausgewählter Beteiligungen des RBB (Teil 1) und Prüfung ausgewählter Teile der Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Beteiligungsunternehmens des RBB (Teil 2) vom 7. November 2023
- Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats vom 7. November 2023