Abgeordnetenhaus BERLIN

Drucksache 19/3054
11.03.2026

19. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2025 des Rechnungshofs von Berlin über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023 und die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin

(vertrauliche Anlage)

Der Senat von Berlin
Fin II B Kr - H 3104-2/2025-2-26
+49 151 582 777 62

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 2025 des Rechnungshofs von Berlin über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023 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. 19/2804

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Der Rechnungshof von Berlin hat seinen Jahresbericht 2025 vom 27. November 2025 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 2025 des Rechnungshofs von Berlin
- Anlage 2: Stellungnahme des Senats zum vertraulichen Teil des Jahresberichts 2025 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 10.03.2026

Der Senat von Berlin

Kai Wegner	Stefan Evers
.....	.....
Regierender Bürgermeister	Senator für Finanzen

Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2025 des Rechnungshofs von Berlin

Der Rechnungshof von Berlin 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 vorliegende Jahresbericht 2025 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,
Direktorin bei dem Rechnungshof Claudia Langeheine und
Direktor bei dem Rechnungshof Edgar Kresin

am 13. Oktober 2025 beschlossen worden. Der Bericht wird ergänzt durch einen vertraulichen Teil (vgl. T 5).

Inhaltsverzeichnis

		Textziffer	Seite
Allgemeines			**12**
1	Vorbemerkungen	1	12
2	Finanzlage des Landes Berlin	9	16
Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023			**82**
3	Haushalts- und Vermögensrechnung	55	82
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin			**136**
4	Organisation der Katastrophenvorsorge in Berlin – ein Krisenfall?!	105	136
5	Gravierende Verstöße gegen den Schutzzweck des Waffenrechts und das Haushaltsrecht bei der Verwaltung der Berliner Polizeiakademie	151	175
6	Wenn Finanzierungskonstellation und Zuwendungsrecht miteinander kollidieren – Regelungswirrwarr bei der Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V.	166	187
7	Erheblicher finanzieller Schaden durch Versäumnisse beim Aufwendungsausgleich für schwangere Mitarbeiterinnen an Schulen sowie durch organisatorische Mängel	183	209
8	Fehlende Qualitätskriterien bei der Strombeschaffung für öffentliche Gebäude gefährden die nachhaltige Erreichung der Klimaschutzziele	223	234
9	Unzureichende Sicherstellung des ökologischen Ausgleichs nach der Baumschutzverordnung	239	252
10	Gut gemeint ist noch nicht gut gemacht – krasse Fehlsteuerung bei der Gebührenerhebung für die Sondernutzung öffentlichen Straßenlands	278	277

11	Zuwendungen zur Demokratieförderung und Integration ohne ausreichende Ziele und Erfolgskontrollen	309	315
12	Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel	327	333
13	Maßnahmen zur Umsetzung des Bebauungsplans für das Areal Molkenmarkt – zu aufwendig, zu langwierig, zu teuer und kein Ende in Sicht	342	344
14	Unwirtschaftliche und haushaltsrechtswidrige Gründerinnenförderung ohne Wirkungen: Gute Absichten genügen nicht	392	394
15	Organisation der Betriebsprüfung auf den Prüfstand stellen	417	409
16	Forschungszulage nicht ausreichend erforscht	454	435
17	Besonders schwerwiegende Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	498	457

Anlage 1 **472**

Kurzdarstellung zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2025

Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel 472

Anlage 2 **473**

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2025 473

Anlage 3 **476**

Übersicht zu weiteren Berichten/Beratungen 476

Abkürzungsverzeichnis

2. NHG 24/25	Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025)
3. NHG 24/25	Drittes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025)
AAG	Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (Aufwendungsausgleichsgesetz)
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt für Berlin
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs
AkuZ TXL	Ankunftszentrum Berlin-Tegel
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Aufl.	Auflage
AV	Ausführungsvorschriften
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BauGB	Baugesetzbuch
BaumSchVO	Verordnung zum Schutze des Baumbestandes in Berlin (Baumschutzverordnung)
Bd.	Band
berlinovo	Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH

BerlSchuldenbremseG	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIM	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BlnMuSchVO	Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen (Mutterschutzverordnung)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BpO 2000	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung (Betriebsprüfungsordnung)
BRH	Bundesrechnungshof
BSFZ	Bescheinigungsstelle Forschungszulage
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
Buchst.	Buchstabe(n)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
CHF	Schweizer Franken
COVID-19	Coronavirus-Erkrankung
Drs	Drucksache(n) des Abgeordnetenhauses von Berlin (soweit nicht anders angegeben)
e. V.	eingetragener Verein
EEG 2023	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EWG Bln	Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Energiewirtschaftsstelle
f. bzw. ff.	folgende bzw. folgenden
FA bzw. FÄ	Finanzamt bzw. Finanzämter
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz)
FZulG	Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)
G-Betrieb(e)	Großbetrieb(e)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO Sen	Geschäftsordnung des Senats von Berlin
GSK	IT-Grundschutz-Kompendium des BSI
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
GV SNGebV	Gebührenverzeichnis der Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

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)
HG 26/27	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Haushaltsgesetz 2026/2027)
HOWOGE	HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung
Hrsg. bzw. hrsg.	Herausgeber/-in bzw. herausgegeben
HSGl FörderG	Hauptsachgebietsleitung Fördergesetze
IAS	Institute(s) for Advanced Study
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)
IPV	Integrierte Personalverwaltung
IT	Informationstechnik
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
i. V. m.	in Verbindung mit
K-Betrieb(e)	Kleinbetrieb(e)
Kat-I	Katastrophenschutz-Informationspunkte
Kat-L	Katastrophenschutz-Leuchttürme

KatSG	Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz)
KK	Konjunkturkomponente(n)
km	Kilometer
KlimakostenV	Verordnung über die Berechnung von Klimaschadenskosten
Kst-Betrieb(e)	Kleinstbetrieb(e)
kWh	Kilowattstunde
LAF	Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten
LHO	Landeshaushaltsordnung
LiV	Lehrer-Informations-Verfahren
LKV	Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung
m^2	Quadratmeter
M-Betrieb(e)	Mittelbetrieb(e)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MuSchG	Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium (Mutterschutzgesetz)
NatSchG Bln	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz)
NHG 22/23	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023)
NHG 24/25	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025)
Nr(n).	Nummer(n)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht

PMA	pauschale Minderausgaben
ProFiskal	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin
rd.	rund
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
Rn.	Randnummer(n)
S.	Seite(n)
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SILB	Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin
SILB ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin
SIWA	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SNGebV	Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen (Sondernutzungsgebührenverordnung)
SODA	Sondervermögen für Daseinsvorsorge und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin
StruKomLäG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz)
SWB	Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin
T	Textziffer(n) im Jahresbericht des Rechnungshofs
Tsd.	Tausend
TOP	Tagesordnungspunkt
TV Inflationsausgleich	Tarifvertrag über Sonderzahlungen zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise

Tz.	Textziffer(n) in anderen Schriftsätzen
UA TXL	Ukraine-Ankunftszentrum am ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel
UBA	Umweltbundesamt
UNIS	Umwelt- und Naturschutzinformationssystem
UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
Vivantes	Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH
VvB	Verfassung von Berlin
VV Org-ProFiskal	Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WaffG	Waffengesetz
WER	Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter
ZE	Zuwendungsempfangende(n)
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)

Allgemeines

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

1 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Das Prüfungsrecht erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen[1] und Betriebe[2] Berlins sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts[3]. Er prüft zudem die Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.[4] 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.

---

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

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

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

4 z. B. BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, 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 2025 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2023, 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 2023 (vgl. Drs 19/1925) sowie
- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin mit erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem gesonderten vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu einzelnen Unternehmen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) 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 dürfen. Eine Kurzdarstellung zum wesentlichen Inhalt des vertraulichen Berichtsteils 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 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

Das Land Berlin steht am finanzpolitischen Scheideweg. Im nächsten Doppelhaushalt 2026 und 2027 wachsen seine Ausgaben um rd. 4 Mrd. € gegenüber dem Haushaltsplan 2025 und erreichen eine bislang nie dagewesene Höhe von mehr als 44 Mrd. €. Zwischen Einnahmen und Ausgaben klafft eine strukturelle Lücke von rd. 2 Mrd. €. Nur durch Auflösung aller Reserven und zusätzliche Kredite können alle beabsichtigten Ausgaben finanziert werden. Die strukturelle Lücke dauerhaft zu schließen, kann nur durch eine strikte Haushaltskonsolidierung gelingen. Erfolgt diese nicht, begibt sich Berlin in eine Abwärtsspirale von immer weiter wachsenden Schulden. Die dadurch steigenden Zinsausgaben belasten künftige Haushalte zusätzlich. Der Rechnungshof mahnt eine strikte Haushaltskonsolidierung seit Jahren an. Das Ausgabenniveau muss nachhaltig auf das Niveau der strukturellen Einnahmen gesenkt werden. Die erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeiten nach der Reform der Schuldenbremse sind kein Ausweg aus strukturellen Ungleichgewichten.

2.1 Zusammenfassung

9 Ein hoher, stetig anwachsender Schuldenberg, sinkende Rücklagen und nach wie vor höhere Ausgaben als Einnahmen sind Kennzeichen der aktuellen Berliner Finanzlage.

zu T 9

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Der Senat von Berlin wird den eingeleiteten Konsolidierungskurs weiterhin verfolgen.

10 Im Haushaltsjahr 2024 gab das Land Berlin mit rd. 39,7 Mrd. € etwa 3,1 Mrd. € mehr aus, als es mit rd. 36,6 Mrd. € einnahm. Insbesondere die Personalausgaben und die Sozialausgaben belasten den Haushalt in zunehmendem Maße strukturell. Zum Ausgleich des Defizits wurden im Jahr 2024 je zur Hälfte erneut Kredite aufgenommen und Rücklagen eingesetzt. Die Investitionsausgaben des Haushalts stiegen, blieben aber hinter den Planungen zurück.

zu T 10

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11 Mit der Haushaltsplanung für 2025 wurde die strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts nicht beseitigt. Die Ausgaben[5] von rd. 42,1 Mrd. € übersteigen die Einnahmen von rd. 36,8 Mrd. € um rd. 5,3 Mrd. €. Die Finanzierungslücke kann nur teilweise durch neue Kredite (rd. 1,0 Mrd. €) und Rücklagen (rd. 2,4 Mrd. €) geschlossen werden. Zusätzlich müssen im Laufe des Jahres Ausgaben in Höhe von rd. 1,9 Mrd. €, rd. 5 % des Haushaltsvolumens, eingespart werden (Deckungslücke). Der Haushalt hat weiterhin einen großen Konsolidierungsbedarf.

Der Haushaltsplan gibt über die Pläne des Senats zur Schließung der Deckungslücke von 1,9 Mrd. € im Jahr 2025 nur begrenzt Auskunft. Lediglich in einer Anlage zum Haushaltsplan wird dargestellt, an welcher Stelle die Einsparungen im Jahr 2025 erreicht werden sollen. Dadurch wird der Öffentlichkeit ein falsches Bild der tatsächlichen Höhe von Ausgabepositionen vermittelt. Haushaltswahrheit und -klarheit werden nicht im erforderlichen Maß beachtet.

zu T 11

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend, basiert allerdings noch auf dem Stand des 3. Nachtragshaushalts 2024/2025. Die Auflösung der pauschalen Minderausgaben erfolgte insbesondere durch die im 3. Nachtragshaushalt pro Einzelplan spezifizierten und verabschiedeten Maßnahmen, d. h. durch die der Höhe nach bestimmten Einsparungen bei den in der Anlage 9 konkret aufgelisteten Kapiteln und Titeln (§ 1 Absatz 3 Haushaltsgesetz 2024/2025 i. V. m. Anlage 9 zum Haushaltsplan). Die zulässigen Ausgaben sind in der Kombination von Haushaltsplan und Anlage zu identifizieren. Sowohl das Budgetrecht des Parlaments als auch die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sind aus Sicht des Senats von Berlin damit gewahrt.

5 ohne pauschale Minderausgaben

12 Zur Schließung der Finanzierungslücke stehen Rücklagen nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Ihr Bestand nimmt weiter ab. Als Vorsorgepositionen für zukünftige Jahre werden Rücklagen kaum noch gebildet. Der Rücklagenbestand hat sich von Ende 2022 bis Ende 2024 von rd. 8,4 Mrd. € auf rd. 4,3 Mrd. € nahezu halbiert. Aufgaben, für die bislang auch auf Mittel aus Rücklagen zurückgegriffen werden konnte, müssen in Zukunft zunehmend aus den strukturellen Einnahmen des Haushalts bzw. durch neue Schulden finanziert werden.

zu T 12

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13 Das Berliner Schuldenbremsegesetz[6] erlaubt eine Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen (sogenannte konjunkturbedingte Kreditaufnahme) sowie zur Finanzierung des Erwerbs von Unternehmensbeteiligungen und von Darlehensvergaben (finanzielle Transaktionen). Im Doppelhaushalt 2026/2027 sollen konjunkturbedingte Kredite in Höhe von rd. 1 Mrd. € aufgenommen werden. Ausgaben für finanzielle Transaktionen in Höhe von bis zu insgesamt 6 Mrd. € sollen in den nächsten beiden Jahren kreditfinanziert werden. Mit Blick auf diese Ausgaben für finanzielle Transaktionen ist es daher wichtig, dass das vom Senat selbst postulierte Gebot der Vermögensmehrung bei jedem einzelnen Vorgang erfüllt ist.

Im Haushaltsgesetz 2024/2025 (HG 24/25)[7] übersteigen beide Kreditermächtigungen die gesetzlich zulässigen Obergrenzen. So lag die konjunkturbedingte Kreditermächtigung für das Jahr 2025 um 530,5 Mio. € zu hoch. Die zu hohe Kreditermächtigung eröffnet der Exekutive eine unzulässige Finanzierungsquelle für zusätzliche Ausgaben im Haushaltsplan. Die in den Jahren 2024 bzw. 2025 zulässigen Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen in Höhe von rd. 1,7 Mrd. € (2024) und

6 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)

7 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), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2024 (GVBl. S. 649)

rd. 1,0 Mrd. € (2025) werden durch eine zusätzliche Kreditermächtigung auf Vorrat um 0,3 bzw. 0,5 Mrd. € überschritten.

Sowohl die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen von jeweils 3 Mrd. € für die Jahre 2026 und 2027 als auch die in der Übersicht über die kreditfinanzierten finanziellen Transaktionsausgaben ausgewiesenen Summen von rd. 2,4 Mrd. € in 2026 und rd. 2,6 Mrd. € in 2027 übersteigen die nach dem Berliner Schuldenbremsegesetz maßgeblichen Salden der finanziellen Transaktionen von rd. 2,3 Mrd. € bzw. 2,5 Mrd. €.

zu T 13

Für das Jahr 2025 war vor dem 3. Nachtragshaushalt 2024/2025 keine konjunkturbedingte Kreditaufnahme geplant. Daher war eine Kreditermächtigung in Höhe der zum Zeitpunkt des Nachtragshaushalts relevanten Konjunkturkomponente mit dem Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) vereinbar (vgl. hierzu auch ausführlich die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 23). Die Obergrenzen des BerlSchuldenbremseG werden in jedem vorlegten Haushalt sowie im Vollzug stets eingehalten. Maßgeblich für die Einhaltung im Plan ist die strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß § 3 BerlSchuldenbremseG, die jeweils in der Anlage 7 zum Haushaltsplan ausgewiesen wird.

14 Die Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder ermöglicht eine zusätzliche jährliche strukturelle Kreditaufnahme von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und damit für Berlin aktuell in Höhe von rd. 787 Mio. €.[8] Solange der Senat der strukturellen Finanzierungslücke nicht aktiv entgegenwirkt, wächst der Schuldenberg um diese zusätzlichen Kredite weiter an.

Aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität des Bundes kann Berlin voraussichtlich über zwölf Jahre rd. 5,2 Mrd. €, also rd. 435 Mio. € pro Jahr, erhalten. Das entspricht rd. 10 % der Investitionsausgaben aus dem Landeshaushalt im Jahr 2024. Es ist eine Strategie erforderlich, wie die Mittel verwendet werden sollen.

8 vgl. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025 (BGBl. I Nr. 94)

zu T 14

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Es wird zusätzlich auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 41 hingewiesen.

2.2 Haushaltsgesetz 2024/2025 und Nachtragshaushaltsgesetze

15 Das HG 24/25 und die Haushaltspläne für die Jahre 2024 und 2025 wurden vom Abgeordnetenhaus am 14. Dezember 2023 beschlossen. Der Haushaltsplan enthielt hohe pauschale Minderausgaben (PMA) von 1,7 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. 2,2 Mrd. € im Jahr 2025. Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht[9] darauf hingewiesen, dass die PMA mit rd. 4 % (2024) und rd. 5 % (2025) weit über der als allgemein unbedenklich angesehenen Höhe der „Bodensatz-PMA“ von 1 % des Haushaltsvolumens liegen. Durch außerordentlich hohe PMA werden Steuerungsentscheidungen auf die Verwaltungsebene verlagert. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zum Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit und nicht im Einklang mit dem Budgetrecht des Parlaments.

zu T 15

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend. Die Auflösung der pauschalen Minderausgaben des Doppelhaushalts 2024/2025 erfolgte durch entsprechende Nachtragshaushalte. Sowohl das Budgetrecht des Parlaments als auch die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit wurden aus Sicht des Senats von Berlin dabei gewahrt.

16 Am 21. März 2024 beschloss das Abgeordnetenhaus das Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 (NHG 24/25)[10]. Der Nachtragshaushalt diente vor allem zur Ermächtigung

9 Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 17

10 Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 - NHG 24/25) vom 27. März 2024 (GVBl. S. 67)

einer Kapitalzuführung an die Berlin Energie Rekom 3 GmbH zum Erwerb der Vattenfall Wärme Berlin AG sowie einer Kapitalzuführung an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH. Zur Finanzierung dieser finanziellen Transaktionen sollten Kredite aufgenommen werden dürfen.

Das Abgeordnetenhaus beschloss am 20. Juni 2024 das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 (2. NHG 24/25)[11]. Schwerpunkt war die Verlagerung von Investitionsmaßnahmen aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt in den Kernhaushalt und umgekehrt. Dadurch sollte die Kreditfinanzierung der in den Kernhaushalt verlagerten Maßnahmen ermöglicht werden.

Beide Nachtragshaushalte trafen keine Festlegungen zur Auflösung der nach wie vor enthaltenen PMA.

Am 19. Dezember 2024 wurde das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 (3. NHG 24/25)[12] vom Abgeordnetenhaus beschlossen. In seinem Entwurf des 3. NHG 24/25[13] stellte der Senat fest, dass der Haushalt 2025 „in Höhe von 2,8 Mrd. Euro überzeichnet“, also nicht finanziert ist. Durch Anpassungen des Haushaltsplans wurde das Defizit nur teilweise verringert. Zur Untersetzung der verbleibenden Einsparnotwendigkeiten von rd. 1,9 Mrd. € wurden Ausgaben qualifiziert gesperrt.[14]

zu T 16

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

17 Nur in Ausnahmefällen kann durch Sperrvermerk am Titel bestimmt werden, dass die Leistung von Ausgaben, die Besetzung von Stellen oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Hauptausschusses des

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

12 Drittes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 - 3. NHG 24/25) vom 20. Dezember 2024 (GVBl. S. 649)

13 Drs 19/2053

14 vgl. Art. 1 Nr. 1 Buchst. b 3. NHG 24/25

Abgeordnetenhauses bedarf (qualifizierter Sperrvermerk).[15] Das 3. NHG 24/25 weicht von dieser haushaltsrechtlichen Regelung ab. Hiernach wird durch § 1 Abs. 3 HG 24/25 nunmehr bestimmt, dass die in Anlage 9 zum Haushaltsplan genannten Titel in der dort angegebenen Höhe und unter Berücksichtigung der angegebenen verbindlichen Zweckbestimmung qualifiziert gesperrt sind.

In der Anlage 9 werden 510 Titel direkt benannt und weitere pauschal mit „div.“, „HGr. 4“, „HGr. 5“, „42xxx“, „alle Kapitel“ adressiert. Die qualifizierten Sperren in der Anlage 9 haben ein Volumen von rd. 1,9 Mrd. €. Der Rechnungshof stellt fest, dass das Instrument der qualifizierten Sperre damit nicht mehr nur in Ausnahmefällen angewendet wird.

Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben.[16] Qualifizierte Sperren verändern den Ansatz einer Ausgabe im Haushaltsplan nicht. Sie sind deshalb kein geeignetes Mittel, um Ausgabeansätze im Haushaltsplan für die bewirtschaftenden Stellen und die Öffentlichkeit transparent zu reduzieren. Dass die qualifizierten Sperren in einer Anlage und nicht bei den Titeln stehen, schränkt die Transparenz weiter ein. Bei 116 der 510 konkret benannten sowie bei den pauschal benannten Haushaltspositionen obliegt die Aufteilung der Sperrbeträge den Verwaltungen. Die Reduzierung der Ausgabeermächtigungen wird somit weder aus dem Haushaltsplan noch auch aus seiner Anlage 9 deutlich.

Der Rechnungshof bemängelt, dass die Auflösung der PMA im Haushaltsplan für das Jahr 2025 durch hunderte qualifizierte Sperren im Umfang von rd. 1,9 Mrd. € sowie die Art und Weise der Darstellung lediglich in einer Anlage zum Haushaltsplan gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit verstoßen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat in zukünftigen Haushalten wieder realistische, an den zur Verfügung stehenden Einnahmen ausgerichtete Ausgabeansätze bildet. Der Rechnungshof erwartet ferner, dass der Senat die Obergrenze von 1 % des Haushaltsvolumens für die Veranschlagung von PMA einhält.

15 vgl. § 22 Satz 3 LHO

16 vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO

zu T 17

Die Sachverhaltsdarstellung und die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass sein Handeln hinsichtlich der in der Anlage 9 zum Haushaltsplan genannten Titel stets im Einklang mit den vom Haushaltsgesetzgeber geschaffenen Rahmenbedingungen stand. Zudem unterlagen diese Titel aufgrund der qualifizierten Sperre direkter parlamentarischer Kontrolle und Bestimmung. Dem Abgeordnetenhaus von Berlin wurde darüber hinaus regelmäßig berichtet.

In den Haushaltsjahren 2026 und 2027 liegt die veranschlagte PMA deutlich unterhalb der Obergrenze von 1 % des Haushaltsvolumens.

2.3 Haushaltsentwurf 2026/2027

18 Der Senat hat am 22. Juli 2025 den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans für die Jahre 2026 und 2027 beschlossen und dem Abgeordnetenhaus vorgelegt.[17]

Der Entwurf des Haushaltsplans sieht historisch hohe Ausgaben von rd. 44,4 Mrd. € im Jahr 2026 und rd. 45,3 Mrd. € im Jahr 2027 vor. Gegenüber dem Haushaltsplan 2025 steigen die Ausgaben um rd. 3,7 Mrd. € (+9,1 %) bzw. rd. 4,6 Mrd. € (+11,3 %). Die vom Senat fünf Monate zuvor (Februar 2025) beschlossenen Einzelplanbudgets für die Senatsverwaltungen in Höhe von insgesamt rd. 22,4 Mrd. € (2026) und rd. 23,1 Mrd. € (2027)[18] wurden im Haushaltsentwurf um jeweils rd. 1,8 Mrd. € überschritten.

Wie bereits in den Vorjahren wachsen die Ausgaben stärker als die Einnahmen. Die Finanzierungslücke vergrößert sich auf rd. -5,3 Mrd. € in 2026 und rd. -5,0 Mrd. € in 2027. Diese Lücke kann nur durch weitgehende Ausnutzung der sich bietenden bisherigen und neuen Möglichkeiten der Schuldenbremse geschlossen werden.

---

17 Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Haushaltsgesetz 2026/2027 - HG 26/27), Drs 19/2627

18 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. März 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157 B)

Insgesamt sollen im Doppelhaushalt 2026/2027 neue Kredite in Höhe von rd. 7,7 Mrd. € aufgenommen werden. Der Schuldenstand des Kernhaushalts wird sich dadurch bis Ende 2027 auf den noch nie dagewesenen Stand von rd. 76 Mrd. € erhöhen. Dabei sind eventuelle notsituationsbedingte Kredite noch nicht einbezogen.

Strukturell ist der Doppelhaushalt 2026/2027 mit rd. 2 Mrd. € unterfinanziert. Berlin steht am finanzpolitischen Scheideweg. Nur durch Auflösung aller Reserven und nunmehr mögliche strukturelle Kredite können alle beabsichtigten Ausgaben in den beiden Jahren finanziert werden. Die strukturelle Lücke dauerhaft zu schließen, kann aber nur durch eine strikte Haushaltskonsolidierung gelingen. Ansonsten droht eine Abwärtsspirale von immer weiter wachsenden Schulden. Der Rechnungshof wiederholt deshalb seine Forderung nach einer konsequenten strukturellen Haushaltskonsolidierung und Priorisierung von Ausgaben. Dabei sieht der Rechnungshof kritisch, dass die Tilgung der Schulden für die im Jahr 2020 aufgenommenen Corona-Kredite für zwei Jahre ausgesetzt werden soll. Durch die höheren Tilgungsraten in der unverändert gebliebenen Tilgungszeit der Kredite erhöht sich zusätzlich zu den ohnehin steigenden Zinsausgaben der Druck auf künftige Haushalte.

zu T 18

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend; sie beruht auf dem Stand des Senatsentwurfs für den DHH 2026/2027. Der Senat von Berlin wird den eingeschlagenen Konsolidierungskurs weiterhin verfolgen mit dem Ziel, Einnahmen und Ausgaben wieder in Einklang zu bringen.

2.4 Haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

2.4.1 Unzulässige Festlegung der Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen

19 Finanzielle Transaktionen sind einnahmeseitig die Veräußerung von Beteiligungen und Kapitalrückzahlungen, die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie Darlehensrückflüsse. Ausgabeseitig gelten der Erwerb von Beteiligungen und Kapitalzuführungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Vergabe

zurückzuzahlender Darlehen als finanzielle Transaktion.[19] Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht[20] ausführlich die Einordnung finanzieller Transaktionen als einen die Nettokreditaufnahme begründenden Sachverhalt dargestellt.

zu T 19

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

20 Die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen wurde durch die Nachtragshaushaltsgesetze für das Jahr 2024 von 381 Mio. € auf 2,0 Mrd. € und für das Jahr 2025 von 381 Mio. € auf 1,5 Mrd. € erhöht.[21]

Abgeleitet aus § 4 BerlSchuldenbremseG dürfen in Höhe des negativen Saldos der Einnahmen und der Ausgaben für finanzielle Transaktionen Kredite aufgenommen werden. Der Saldo der finanziellen Transaktionen beträgt für das Jahr 2024 rd. -1,7 Mrd. € und für das Jahr 2025 rd. -1,0 Mrd. €.[22]

§ 2 Abs. 1 HG 24/25 ermächtigt die Senatsverwaltung für Finanzen, zur Deckung von Ausgaben für finanzielle Transaktionen im Jahr 2024 Kredite bis zur Höhe von 2 Mrd. € und im Jahr 2025 bis zur Höhe von 1,5 Mrd. € aufzunehmen. Der Rechnungshof stellt fest, dass die Kreditermächtigungen die rechtlich zulässigen Beträge um 0,3 Mrd. € (2024) und 0,5 Mrd. € (2025) übersteigen.

Der Rechnungshof hat bereits in seinem Vorjahresbericht darauf hingewiesen, dass der Saldo der finanziellen Transaktionen nach dem Berliner Schuldenbremsegesetz die Obergrenze der Kreditermächtigung in der Planung wie im Vollzug definiert und die bisherige Praxis damit nicht vereinbar ist. Der Rechnungshof hatte erwartet, dass diese Obergrenze eingehalten wird. Eine Korrektur wäre im Zuge der Haushaltsberatungen zum 3. NHG 24/25 möglich gewesen, unterblieb aber.

---

19 vgl. § 3 Abs. 4 Satz 2 BerlSchuldenbremseG

20 Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 44 ff.

21 vgl. Art. 1 Nr. 2 des 2. NHG 24/25 und Art. 1 Nr. 2 Buchst. a des 3. NHG 24/25

22 Anlage 7 zum Haushaltsplan 2024/2025 in der jeweiligen Fassung

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026/2027 enthält in § 2 Abs. 1 Kreditermächtigungen für finanzielle Transaktionen in Höhe von jeweils 3,0 Mrd. €. Nach der Übersicht über die finanziellen Transaktionsausgaben sollen Ausgaben von rd. 2,4 Mrd. € (2026) und rd. 2,6 Mrd. € (2027) kreditfinanziert werden.[23] Der negative Saldo der finanziellen Transaktionen beträgt rd. 2,3 Mrd. € in 2026 und rd. 2,5 Mrd. € in 2027. Sowohl die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen als auch die Volumina der kreditfinanzierten finanziellen Transaktionsausgaben übersteigen diese nach dem Berliner Schuldenbremsegesetz maßgeblichen Salden. Der Rechnungshof sieht es kritisch, dass seine Erwartung bei der Festlegung der Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026/2027 erneut unbeachtet geblieben ist. Der Rechnungshof erwartet unverändert, dass die Obergrenzen des Berliner Schuldenbremsegesetzes wieder eingehalten werden.

zu T 20

Die in Anlage 7 zum Haushaltsplan 2024/2025 nachgewiesene planerische Einhaltung der Vorgaben des BerlSchuldenbremseG basiert hinsichtlich der finanziellen Transaktionen auf den im Haushaltsplan sowie den in der Anlage 8 zum Haushaltsplan identifizierten finanziellen Transaktionen. Wenn und soweit im Vollzug von der höheren Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen im Haushaltsgesetz Gebrauch gemacht wird, ist hierfür jeweils der erforderliche Nachweis der Werthaltigkeit zu führen. Den Vorgaben des BerlSchuldenbremseG wird damit auch im Vollzug Genüge getan. Die im Haushaltsgesetz kodifizierte höhere Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen ist insoweit hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben zur strukturellen Nettokreditaufnahme gemäß BerlSchuldenbremseG unschädlich.

23 Anlage 8 zum Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027

2.4.2 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

2.4.2.1 Das Berliner Konjunkturbereinigungsverfahren

21 Die grundgesetzliche Schuldenbremse ermöglicht es den Ländern, Regelungen für die Aufnahme von Krediten im Falle konjunktureller Abschwünge im Landesrecht zu fixieren. Da sich die Einflüsse der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte nicht direkt beobachten lassen, müssen sie geschätzt werden. Bei den Schätzverfahren wird im Allgemeinen zwischen steuerglättenden und makrobasierten Verfahren unterschieden. Sie unterscheiden sich vor allem darin, wie sie Abweichungen von der konjunkturellen Normallage definieren.

Bei steuerglättenden Verfahren werden Referenzwerte mit Bezug zu den Steuereinnahmen als Maß für die konjunkturelle Normallage herangezogen. In der Länderpraxis sind dies rollierende Mehrjahresdurchschnitte oder Mehrjahrestrends der Steuereinnahmen. Konjunkturelle Einflüsse bestimmen sich bei diesen Verfahren danach, inwieweit die (geplanten) Steuereinnahmen eines Haushaltsjahres positiv oder negativ von diesen Referenzwerten abweichen.

Makrobasierte Verfahren messen die konjunkturelle Lage mit der sogenannten Produktionslücke. Sie wird von der Bundesregierung geschätzt und zeigt den Auslastungsgrad der Wirtschaft als Abweichung des geschätzten BIP vom gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial. Eine negative Produktionslücke steht für eine Unterauslastung der Volkswirtschaft und damit eine konjunkturelle Abschwungphase, eine positive dagegen für eine Überauslastung und damit insgesamt gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Mit dem sogenannten Konsolidierungshilfeverfahren hat das Land Berlin zwischen 2011 und 2019 bereits ein solches produktionslückenbasiertes Verfahren genutzt. Die Anwendung war Voraussetzung für den Erhalt von Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt nach dem Konsolidierungshilfengesetz.

Mit dem Jahr 2020 hat sich das Land Berlin für ein anderes produktionslückenbasiertes Verfahren entschieden. Das Verfahren wird auch vom Bund im Rahmen seiner Konjunkturbereinigung verwendet und deshalb Bundesverfahren genannt. Dabei wird zunächst bei Haushaltsaufstellung auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke eine sogenannte ex ante Konjunkturkomponente bestimmt. Sie bildet die für das Haushaltsjahr erwarteten Auswirkungen der Konjunktur auf den Landeshaushalt ab. Eine negative ex ante Konjunkturkomponente bedeutet negative Auswirkungen der Konjunktur

auf den Haushalt. Das Land Berlin darf dann konjunkturbedingte Kredite in Höhe der Konjunkturkomponente aufnehmen. Im Falle einer positiven Konjunkturkomponente sind in dieser Höhe Überschüsse im Haushalt zu bilden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die ex ante Konjunkturkomponente anhand aktualisierter Schätzungen für das BIP korrigiert, um die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr zu bestimmen. Das ist die ex post Konjunkturkomponente. Sie ist maßgeblich für die Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme und die Bewertung, ob sie im Haushaltsvollzug eingehalten wurde.

zu T 21

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

22 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses die Bedingungen für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme dargestellt.[24] Ihrer Ansicht nach bestehen sie in einer negativen Konjunkturkomponente, konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie der vorrangigen Kompensation der Steuermindereinnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage.

Das Kriterium konjunkturbedingter Steuereinnahmen wird in diesem Zusammenhang erstmalig durch die Senatsverwaltung für Finanzen berücksichtigt. Es ist aber weder im gewählten Konjunkturbereinigungsverfahren so angelegt noch im Berliner Schuldenbremsegesetz und seinen Ausführungsvorschriften so formuliert. Nach Ansicht der Senatsverwaltung für Finanzen ist die Einbeziehung dieses Kriteriums gerechtfertigt, denn „die Entwicklung der Konjunkturkomponente und die Entwicklung der konjunkturellen Steuereinnahmen weichen offenkundig stark voneinander ab. Die tatsächliche Steuerentwicklung spielt bei der Bestimmung der Konjunkturkomponente im Bundesverfahren (anders als im bis 2020 verwendeten sogenannten Konso-Verfahren[25]) dabei keine Rolle“. Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

24 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Dezember 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2026 I)

25 „Konso-Verfahren“ = Konsolidierungshilfeverfahren: Verfahren zur Konjunkturbereinigung, bei dem die konjunkturelle Wirkung im Nachhinein durch die Differenz zwischen dem tatsächlichen Steueraufkommen und dem bei Aufstellen der ex ante Konjunkturkomponente geschätzten Steueraufkommen (sogenannte Steuerabweichungskomponente) bestimmt wird.

ihr Konjunkturbereinigungsverfahren evaluiert, ob es die von ihr gewollte Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung der Steuereinnahmen noch in ausreichendem Maße realisiert. Der Rechnungshof kann diesen Prozess beratend begleiten.

zu T 22

Es trifft nicht zu, dass das Kriterium konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen von der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme an den Hauptausschuss „erstmalig“ berücksichtigt wurde. Vielmehr ergibt sich dieses Kriterium bereits aus dem Wortlaut von § 4 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG.

Der Senat von Berlin hält eine Evaluation des im Rahmen der Umsetzung der Schuldenbremse gewählten Konjunkturbereinigungsverfahren grundsätzlich für sinnvoll und geboten. Die Aussagekraft einer solchen Evaluation wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt wegen des durch die Pandemie und den Krieg gegen die Ukraine stark verzerrten Konjunkturverlaufs jedoch gering. Darüber hinaus lassen auch die aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene zur Reform der Schuldenbremse eine Evaluation des Konjunkturbereinigungsverfahrens als bedingt sinnvoll erscheinen.

2.4.2.2 Fehlerhafte Festlegung der Kreditermächtigung für konjunkturbedingte Kredite

23 Mit dem 3. NHG 24/25 wurde die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, im Jahr 2025 konjunkturbedingte Kredite von bis zu 812 Mio. € aufzunehmen.[26] Die Höhe der Kreditaufnahme richtete sich nach der ex ante Konjunkturkomponente, die auf Basis der Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung ermittelt wurde.

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz kann die zulässige konjunkturelle Kreditaufnahme maximal in Höhe der seit dem letzten Planbeschluss eingetretenen Verschlechterung der konjunkturellen Lage erhöht werden.[27]

---

26 vgl. Art. 1 Nr. 2 Buchst. b 3. NHG 24/25

27 vgl. § 8 BerlSchuldenbremseG

Vor dem 3. NHG 24/25 wurde für das Jahr 2025 eine konjunkturelle Wirkung in Höhe von -531,1 Mio. € auf den Haushalt zugrunde gelegt.[28] Zum Zeitpunkt des 3. NHG 24/25 wurde für 2025 eine konjunkturelle Wirkung in Höhe von -812,6 Mio. € erwartet.[29] Die Verschlechterung der konjunkturellen Lage beträgt damit -281,5 Mio. €.

Trotz negativer Konjunkturwirkung war vor dem 3. NHG 24/25 keine konjunkturelle Kreditaufnahme geplant. Bei einer Erhöhung um die erwartete konjunkturelle Verschlechterung wären konjunkturbedingte Kredite maximal in Höhe von 281,5 Mio. € zulässig gewesen. Der Rechnungshof stellt fest, dass die konjunkturbedingte Kreditermächtigung mit dem Berliner Schuldenbremsegesetz nicht vereinbar und um 530,5 Mio. € zu hoch ist. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat auch für Nachträge zum Haushaltsgesetz die Ermächtigung für die konjunkturbedingte Kreditaufnahme gemäß dem Berliner Schuldenbremsegesetz berechnet.

zu T 23

Die Intention hinter der Regelung in § 8 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG ist es, bei Nachtragshaushalten eine missbräuchliche Verwendung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme zu verhindern. Konkret soll vermieden werden, dass die zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme mehrfach in Anspruch genommen wird. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Konjunkturkomponente sowohl im regulären Haushalt als auch in möglichen Nachtragshaushalten muss daher die Differenz zwischen den jeweiligen Konjunkturkomponenten berücksichtigen. Für den Fall, dass die Konjunkturkomponente im ursprünglichen Haushalt nicht in Anspruch genommen wurde, greift die Regelung in § 8 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG logischerweise nicht. Eine gegenteilige Interpretation würde vielmehr zu Fehlanreizen in Form eines sofortigen Ausschöpfens der Konjunkturkomponente bereits im ursprünglichen Haushaltsplan führen. Eine solche Interpretation wäre im Übrigen auch inhaltlich nicht gerechtfertigt, da die Berechnung der Einhaltung der Schuldenbremse auf Basis der vollständigen ex post Konjunkturkomponente erfolgt.

[28] vgl. Anlage 7 zum Haushaltsplan 2024/2025 i. d. F. des 2. NHG 24/25

[29] vgl. Anlage 7 zum Haushaltsplan 2024/2025 i. d. F. des 3. NHG 24/25

Für das Jahr 2025 war vor dem 3. Nachtragshaushalt 2024/2025 keine konjunkturbedingte Kreditaufnahme geplant. Daher war eine Kreditermächtigung in Höhe der Konjunkturkomponente mit dem BerlSchuldenbremseG vereinbar.

2.4.3 Strukturelle Kreditaufnahme

24 Mit den am 25. März 2025 in Kraft getretenen Änderungen der Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 GG wurde den Ländern ein struktureller Verschuldungsspielraum (Strukturkomponente) in Höhe von 0,35 % des nominalen BIP eingeräumt. Mit dieser Möglichkeit einer strukturellen Neuverschuldung soll den besonderen Finanzbedarfen der Länder Rechnung getragen werden, die unabhängig von der konjunkturellen Lage und außergewöhnlichen Notsituationen bestehen können und sich über verschiedene Aufgabenfelder erstrecken.[30] Die Aufteilung der Strukturkomponente auf die einzelnen Länder soll durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz - StruKomLäG) geregelt werden.

Auf Basis des nominalen BIP des Jahres 2024 von rd. 4.305 Mrd. € beträgt die Strukturkomponente der Länder rd. 15,1 Mrd. €. § 2 Abs. 2 des Entwurfs des StruKomLäG bestimmt den Anteil Berlins für das Jahr 2025 mit rd. 5,2 %. Damit ergibt sich für Berlin für das Jahr 2025 eine zulässige strukturelle Neuverschuldung von rd. 787 Mio. €. Der Entwurf des § 2 Abs. 2 HG 26/27 sieht eine jährliche strukturelle Kreditermächtigung von 788 Mio. € vor. Die maßgeblichen Beträge der zulässigen strukturellen Kreditaufnahmen werden vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) ermittelt und den Ländern zur Verfügung gestellt. Sofern die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen für strukturelle Kreditaufnahmen die vom BMF mitgeteilten Beträge übersteigen, erwartet der Rechnungshof, dass der Senat die künftigen Obergrenzen der strukturellen Kreditaufnahme durch geeignete haushaltswirtschaftliche Maßnahmen einhält oder eine entsprechende Änderung des Haushaltsgesetzes initiiert.

30 Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze, Deutscher Bundestag, Drs 21/1087, S. 1

zu T 24

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Die vom BMF übermittelten Beträge zur zulässigen strukturellen Kreditaufnahme wurden im Rahmen der Haushaltsberatungen im Beschluss zum Doppelhaushalt 2026/2027 umgesetzt.

2.4.4 Feststellung einer Notsituation im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtenden

25 Im Entwurf des HG 26/27[31] ist in § 2 Abs. 4 die Möglichkeit einer notsituationsbedingten Kreditaufnahme vorgesehen. Danach soll die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung ermächtigt werden, vorbehaltlich eines Feststellungsbeschlusses des Abgeordnetenhauses über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG für den Zeitraum des Bestehens der außergewöhnlichen Notsituation zusätzlich zu den Abs. 1 bis 3 Kredite zur Deckung von fluchtbedingten Mehrausgaben aufzunehmen.

Gemäß § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG ist eine Nettokreditaufnahme zulässig im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage führt. Die Feststellung, dass die Voraussetzungen erfüllt sind, trifft das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit.[32]

Dem Rechnungshof ist nicht bekannt, ob und mit welchem Inhalt ein solcher Feststellungsbeschluss im Sinne des § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG beabsichtigt ist. Im Senatsentwurf ist nur vorgesehen, dass durch die notsituationsbedingten Kredite fluchtbedingte Mehrausgaben finanziert werden sollen. Die außergewöhnliche Notsituation muss in einem Feststellungsbeschluss daher noch konkret bezeichnet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Feststellungsbeschluss eine Umgrenzungsfunktion zu, indem er die „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ klarstellt.[33] Der Beschluss verknüpft dabei die Kreditaufnahme „mit den Kosten der zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notlage notwendigen

31 Drs 19/2627

32 vgl. § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG

33 vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 130

Maßnahmen“[34]. Er umgrenzt die durch notsituationsbedingte Kredite finanzierbaren Maßnahmen. Für den Rechnungshof ist derzeit weder ersichtlich, für welche konkreten Maßnahmen, noch, in welcher Höhe Mehrausgaben entstehen sollen, die nicht bereits im Senatsentwurf des Haushalts 2026/2027 hätten berücksichtigt werden können.

Die zusätzliche Aufnahme notsituationsbedingter Kredite zur Bewältigung der Folgen der Fluchtbewegungen wurde im Jahr 2025 diskutiert. Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses und in der Anhörung dort am 5. März 2025 auf die strengen Voraussetzungen für eine solche Kreditaufnahme hingewiesen.[35]

zu T 25

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Die Feststellung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation obliegt dem Abgeordnetenhaus von Berlin und erfolgte bisher lediglich im Jahr 2020.

26 Gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung Kredite zur Bewältigung einer außergewöhnlichen Notsituation aufnehmen darf. Voraussetzung für die Kreditaufnahme ist, dass sich die Notsituation der Kontrolle des Landes entzieht und sie die Finanzlage des Landes trotz der Inanspruchnahme der dafür vorgesehenen Rücklagen erheblich beeinträchtigt.

Soweit der Senatsentwurf die Höhe der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 4 Satz 1 nicht konkret beziffert, bestimmt das Haushaltsgesetz gerade nicht die Höhe der notsituationsbedingten Kredite, die durch die Senatsverwaltung für Finanzen aufgenommen werden dürfen. Die Regelung geht damit ins Leere.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es nicht ausreichend, dass die Höhe der Kreditermächtigung in einem späteren Feststellungsbeschluss im Sinne des § 2

34 ebenda

35 Rechnungshof von Berlin, Schreiben vom 3. März 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Stellungnahme im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation (rote Nr. 19/2117 B)

Abs. 2 BerlSchuldenbremseG festgelegt wird. Vielmehr gilt gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO, dass die Höhe einer notsituationsbedingten Kreditermächtigung gerade im Haushaltsgesetz zu regeln ist.

Der Rechnungshof regt an, im Falle der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation durch das Abgeordnetenhaus, die Höhe der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 4 Satz 1 des Haushaltsgesetzes aufzunehmen.

zu T 26

Der Senat von Berlin verweist darauf, dass die in Rede stehende Regelung des Senatsentwurfs im beschlossenen Haushaltsgesetz zum Doppelhaushalt 2026/2027 gestrichen wurde.

27 Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 und 3 BerlSchuldenbremseG gilt, dass aufgenommene notsituationsbedingte Kredite in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlen sind. Der Zeitraum ist unter Berücksichtigung des Charakters der Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme und der konjunkturellen Situation zu bestimmen.

Der Senatsentwurf sieht in § 2 Abs. 4 Satz 2 vor, dass, soweit die notsituationsbedingte Kreditermächtigung tatsächlich in Anspruch genommen wird, die daraus resultierende Verschuldung ab dem Haushaltsjahr 2028 über einen Zeitraum von 22 Jahren in gleichmäßigen Raten zu erfolgen hat.

Dieser Tilgungszeitraum von 22 Jahren ist für den Rechnungshof wegen der fehlenden Höhe der Kreditermächtigung im Senatsentwurf nicht nachvollziehbar.

zu T 27

Die Bestimmung des Tilgungszeitraums erfolgte unter Berücksichtigung des Charakters der Ausnahmesituation, der zum Zeitpunkt des Senatsentwurfs aktuellen Schätzung zur Höhe der Kreditaufnahme und der konjunkturellen Situation.

2.5 Rücklagen und Sondervermögen

2.5.1 Rücklagen

28 Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zur Entwicklung der Rücklagenbestände.

Ansicht 1: Geldbestand der Rücklagen jeweils am 31. Dezember der Haushaltsjahre 2022 bis 2024 (in Mio. €)

Bezeichnung der Rücklage	2022	2023	2024
Rücklage für Mittel der Ausgleichsabgabe	76	82	84
Rücklage für nicht verbrauchte Mittel aus dem Verkehrsvertrag mit der S-Bahn-Berlin GmbH	128	115	105
Rücklage für die S-Bahn Fahrzeuggesellschaft	200	200	200
Rücklage „Absicherung des Betriebs der verfahrensunabhängigen IKT und zur Umsetzung des EGovG“	173	122	122
Rücklage Gesellschaftsdarlehen an die HOWOGE	140	65	7
Konjunkturausgleichsrücklage	164	327	0
Rücklage für den Innovationsförderfonds (IFF)	504	663	580
Pandemierücklage	3.427	1.188	0
Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen	411	562	562
Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich	822	1.211	1.077
Rücklage zur Vorsorge für die Auswirkungen des Zensus 2022	150	167	167
Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz	750	0	0
Haushaltsentlastungsrücklage	750	750	750
Sonstige Rücklagen der Hauptverwaltung	210	221	192
Rücklagen der Hauptverwaltung insgesamt	7.904	5.673	3.846
Rücklagen der Bezirke	451	495	419
Rücklagen Hauptverwaltung und Bezirke insgesamt	**8.354**	**6.168**	**4.265**

Quelle: Darstellung Rechnungshof für 2022 bis 2024 auf Basis der Buchungsdaten im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin (ProFiskal) für die Rücklagenbestände zum 31. Dezember 2024 (Sachbuch für den Geldbestand der Rücklagen, Stand: 31. Juli 2025, für Rücklagen der Bezirke teils 20. Januar 2025), ohne Rücklagen bei Sondervermögen; Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt

Die Bestände der Rücklagen sind weiter gesunken. Während die Summe der Rücklagen aus Hauptverwaltung und Bezirken in 2022 noch bei knapp 8,4 Mrd. € lag, betrug der Gesamtbestand zum Ende 2024 etwa 4,3 Mrd. €.

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtrags-haushaltsgesetz 2021 des Bundes[36] wurden im Jahr 2024 die noch im Bestand der

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

Pandemierücklage befindlichen Mittel in Höhe von rd. 1,2 Mrd. € dem Haushalt zugeführt. Wie bereits mit den der Rücklage beim Jahresabschluss 2023 entnommenen Mitteln geschehen, wurden damit keine notsituationsbedingten Kredite getilgt, sondern diese zur Haushaltsfinanzierung verwendet. Dies geschah rechtswidrig, weil vom Abgeordnetenhaus weder in 2023 noch in 2024 eine außergewöhnliche Notsituation erklärt und der Veranlassungszusammenhang der Ausgaben dargestellt worden war.

Der Rechnungshof hat seine Kritik dazu bereits im Vorjahresbericht umfassend geäußert.[37] Im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 ergab sich gleichlautende Beanstandung (vgl. T 89).

Die für 2025 geplanten Zuführungen zu den Rücklagen liegen bei 19,0 Mio. €, die geplanten Entnahmen bei 2,44 Mrd. €.[38] Sofern diese Planungen sich tatsächlich realisieren, verringert sich der Rücklagenbestand innerhalb eines Jahres auf knapp die Hälfte seines Bestandes zu Jahresbeginn.

Laut Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027 verringert sich der Bestand der Rücklagen im Saldo nochmals um rd. 2,6 Mrd. €. Hohe Bestände in den zentralen Rücklagen werden zur Schließung der strukturellen Finanzierungslücke aufgebraucht. So werden der Haushaltsentlastungsrücklage 750 Mio. €, der Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen 1 Mrd. € und der Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen 500 Mio. € entnommen und die Rücklagen damit aufgelöst. Der Senat macht dabei für seine Planungen für 2026 und 2027 zur Bedingung, dass der Saldo der Rücklagenbewegungen im Vollzug des Jahres 2025 geringer sein wird als im Haushaltsplan 2025 vorgesehen.

Der Rechnungshof stellt fest, dass sich der Rücklagenbestand in zwei Jahren nahezu halbiert hat und sich bis Ende 2027 weiter auf ein Fünftel des Bestandes von 2022 reduzieren soll. Die Möglichkeiten zur Finanzierung von Ausgaben aus Rücklagen sind damit deutlich geringer geworden. Außerdem werden keine nennenswerten Vorsorgen für Folgejahre in Form von neuen oder höheren Rücklagen gebildet.

29 Das Haushaltsgesetz gestattet, dass noch nicht benötigte Rücklagen anstelle sonst notwendiger Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt als Darlehen genutzt werden dürfen. Diese inneren Darlehen sind zu tilgen, wenn die Rücklagen für ihre eigentlichen Zwecke

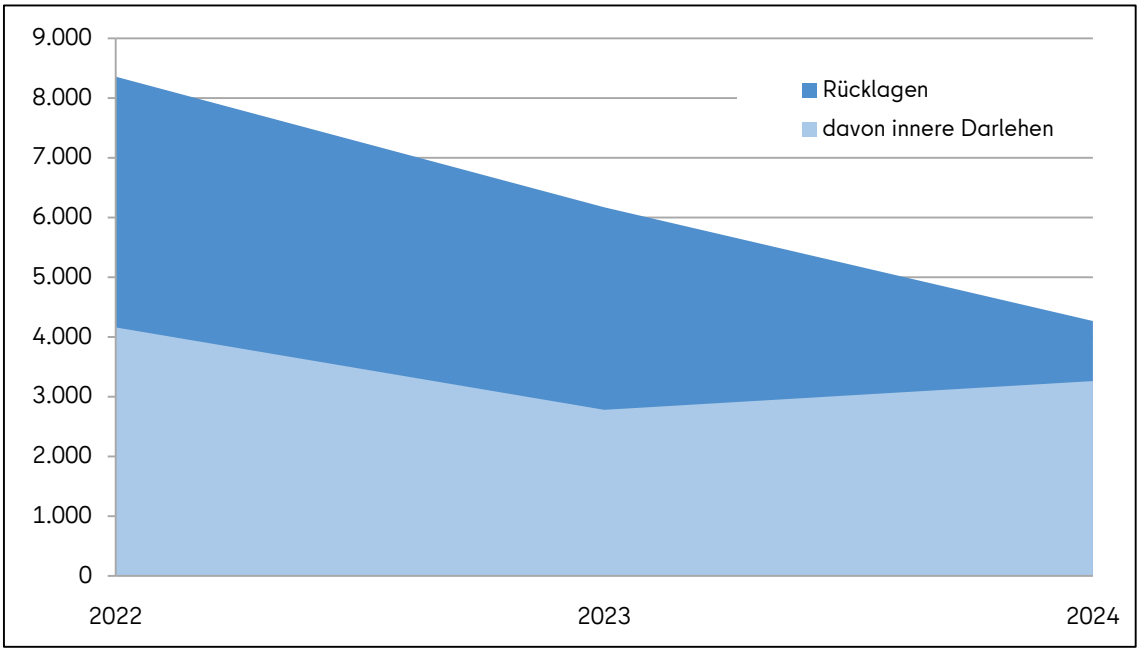
---

37 Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 11 und 20 f.

38 vgl. Anlage 1 zum Haushaltsplan 2024/2025 i. d. F. des 3. NHG 24/25, Gruppierungsübersicht

benötigt werden.[39] Nachfolgende Darstellung stellt die Entwicklung der Rücklagen von 2022 bis 2024 dar und kennzeichnet den jeweiligen Anteil der inneren Darlehen an den Rücklagen.

Ansicht 2: Entwicklung des Anteils der inneren Darlehen an den Rücklagen von 2022 bis 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 31. Juli 2025, ohne Rücklagen bei Sondervermögen

76 % der Rücklagen sind im Jahr 2024 als innere Darlehen vergeben. Für 2023 lag der Anteil noch bei 45 %. Der Rechnungshof stellt fest, dass sich im Zuge der weiteren Verringerung des Rücklagenbestandes die Wahrscheinlichkeit, innere Darlehen durch echte Kredite am Kreditmarkt ersetzen zu müssen, erhöht hat. Dadurch kann der zukünftige Zinsaufwand steigen.

zu T 28 und T 29

Die Sachverhaltsdarstellung und Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin zur Entwicklung des Bestandes der Rücklagen und zur Verwendung der inneren Darlehen sind zutreffend.

Der Senat von Berlin verweist hinsichtlich der Ausführungen zur Auflösung der Pandemierücklage auf seine Stellungnahme zum Vorjahresbericht.

[39] vgl. § 2 Abs. 6 HG 24/25 i. d. F. des 3. NHG 24/25

2.5.2 Sondervermögen

30 Während sich der Trend deutlich abschmelzender Rücklagen fortsetzt, stellt sich die Entwicklung bei den Zuführungen, Zuweisungen und Zuschüssen an Sondervermögen anders dar. Der Gesamtbestand ist über die letzten Jahre relativ konstant geblieben. So gab es von 2022 zu 2023 eine Erhöhung um rd. 0,5 Mrd. €, für 2024 dagegen eine Reduzierung um 0,5 Mrd. € auf 10,1 Mrd. €. Bei der Entwicklung der einzelnen Sondervermögen spielt die unterschiedliche Zweckbestimmung eine Rolle. Zu unterscheiden sind Sondervermögen

- der Vermögensverwaltung (insbesondere SILB, SODA, Kita-Eigenbetriebe),
- zur Finanzierung laufender Ausgaben (u. a. SIWA, Schulbaufinanzierungsfonds) und
- zur Vorsorge für zukünftige Belastungen (Versorgungsrücklage).

Ansicht 3: Bestand der Sondervermögen jeweils am 31. Dezember der Haushaltsjahre 2022 bis 2024 (in Mio. €)

Bezeichnung des Sondervermögens	2022	2023	2024
Immobilienbezogene Sondervermögen: Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) und Sondervermögen für Daseinsvorsorge und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin (SODA)	6.092	6.358	6.358
Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)	1.930	1.873	1.610
Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Berlin	1.228	1.412	1.552
Sondervermögen Wohnraumförderfonds (SWB)	267	356	356
Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds	341	341	0
Kita-Eigenbetriebe	187	200	201
Sondervermögen Ausgleichsfonds des Landes Berlin nach dem Pflegeberufegesetz	64	63	63
Eigenbetrieb „Berlin Energie“	1	1	1
Sondervermögen insgesamt	**10.109**	**10.604**	**10.141**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023; 2024: Buchungsdaten der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. April 2025; Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt

Auffällig ist die Auflösung des Schulbaufinanzierungsfonds. Er verfügte zum Ende des Jahres 2024 über keine Mittel mehr.[40] Der Rechnungshof weist deshalb darauf hin, dass

[40] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1936 B), S. 3

zukünftig Ausgaben für den Schulneubau ausschließlich aus den regulären Einnahmen des Haushalts zu finanzieren sind und in Konkurrenz zu anderen Ausgaben treten.

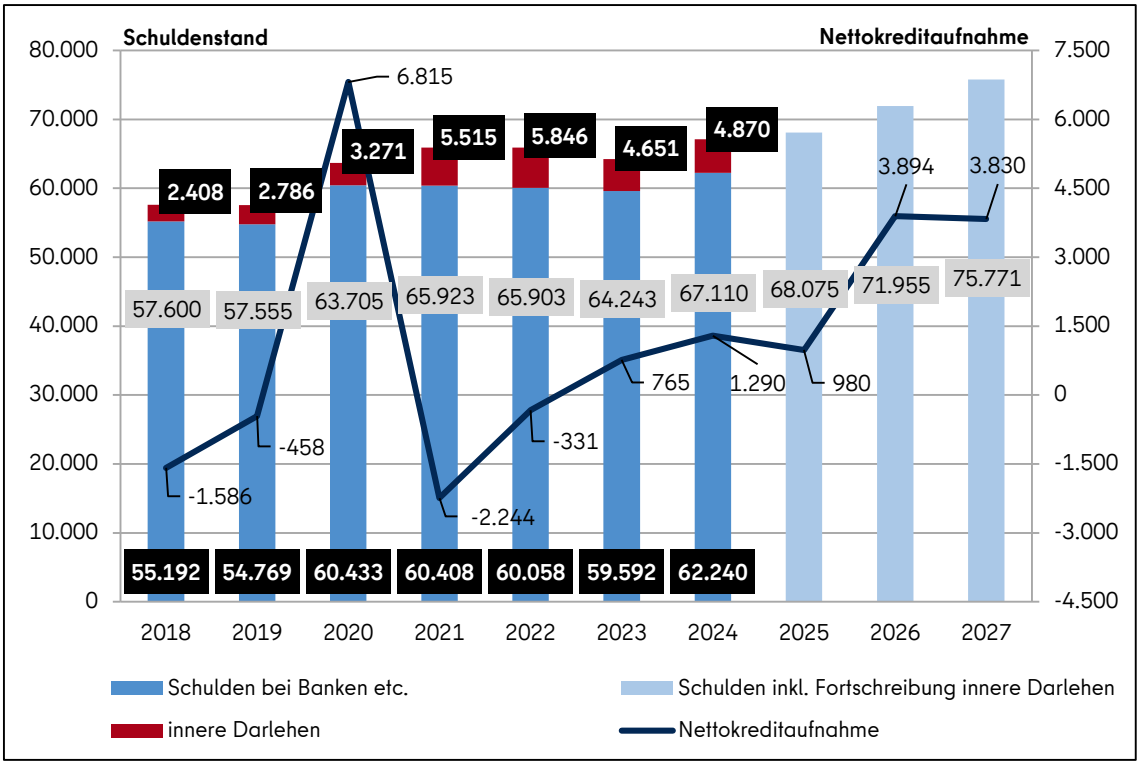
zu T 30

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.6 Verschuldung des Landes Berlin

31 Der Schuldenstand des Landes Berlin hatte Ende 2024 mit 67,1 Mrd. € einen neuen Höchststand erreicht. Anders als im Vorjahr stieg sowohl die Verschuldung am Kreditmarkt (+2,65 Mrd. €) als auch die innere Verschuldung (+0,2 Mrd. €).

Ansicht 4: Schuldenstand des Landes Berlin beim öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich einschließlich innerer Darlehen* sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof, Jahre 2018 bis 2024: Schuldenstatistik der Senatsverwaltung für Finanzen, innere Darlehen - eigene Berechnung; 2025: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß 3. NHG 24/25; Jahre 2026 und 2027: Fortschreibung mit Nettokreditaufnahme gemäß Entwurf des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627)

* Für den Schuldenstand der Jahre 2025 bis 2027 wurden die inneren Darlehen auf dem Niveau von 2024 fixiert.

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

Bis Ende 2027 wird der Schuldenstand nach Berechnungen des Rechnungshofs auf rd. 76 Mrd. € anwachsen. Grundlage sind die Ansätze im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027. Darin ist noch nicht die beabsichtigte Aufnahme von notsituationsbedingten Krediten enthalten. Abweichend vom Haushaltsplanentwurf ermächtigt der Entwurf des Haushaltsgesetzes die Aufnahme von Krediten in Höhe von rd. 4,5 Mrd. € im Jahr 2026 und 4,2 Mrd. € im Jahr 2027. Bei Inanspruchnahme dieser Ermächtigungen läge der Schuldenstand Ende 2027 bei rd. 77 Mrd. €.

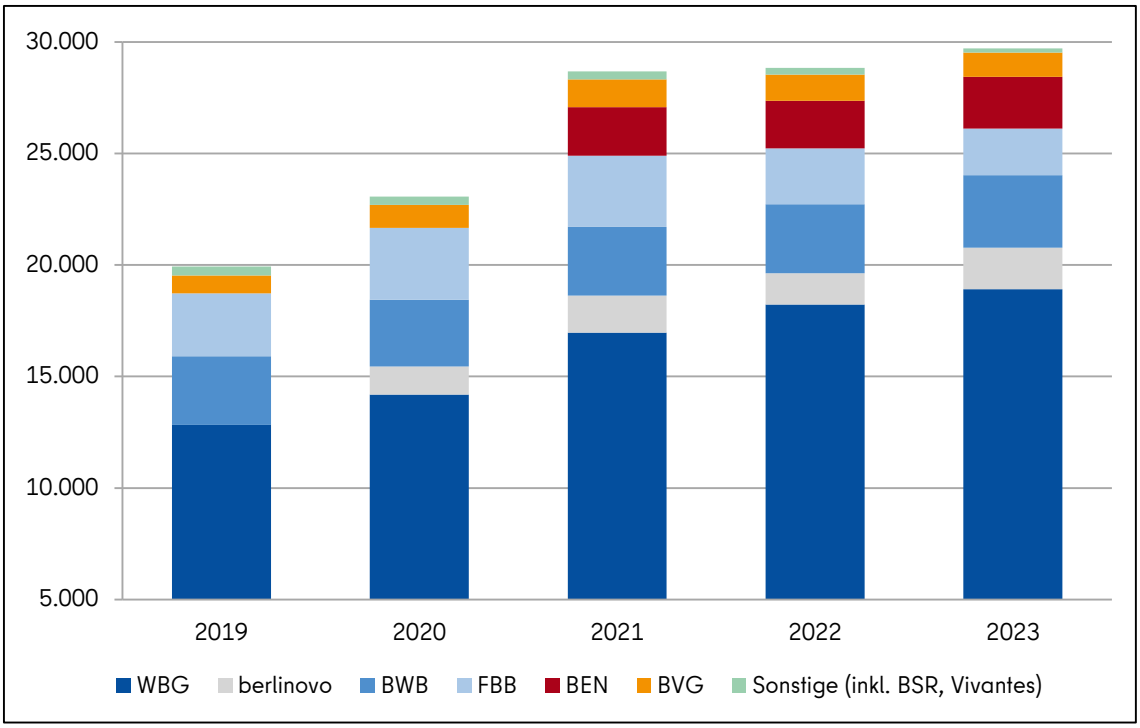
zu T 31

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Die Aufnahme von notsituationsbedingten Krediten ist im Doppelhaushalt 2026/2027 nicht vorgesehen.

2.7 Berliner Landesunternehmen

32 Die Kreditverbindlichkeiten der Berliner Landesunternehmen sind im Jahr 2023 gegenüber 2022 um rd. 3 % gestiegen. Seit 2013 haben sie sich von 12,3 Mrd. € auf 29,7 Mrd. € mehr als verdoppelt. Dabei entfielen allein 50 % des Zuwachses auf die Jahre 2020 und 2021.

Ansicht 5: Kreditverbindlichkeiten der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)*



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2024

* 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; WBG (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

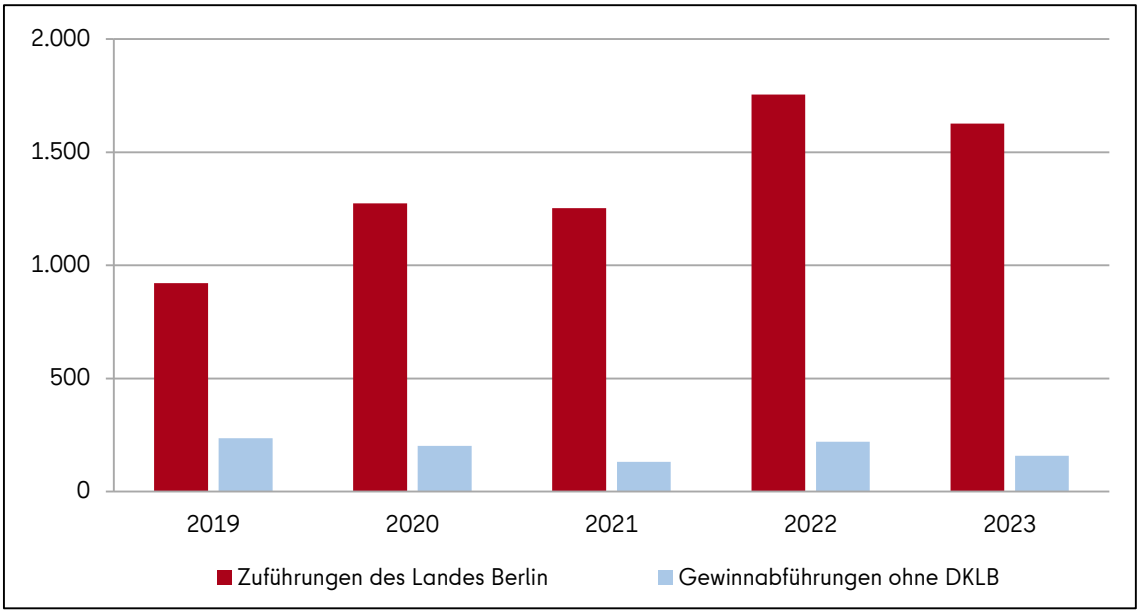
Den größten Anstieg der Kreditverbindlichkeiten verzeichneten 2023 im Vergleich zum Vorjahr die Wohnungsbaugesellschaften und die Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH (berlinovo) mit rd. 1,1 Mrd. €. Die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) sowie die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), aber auch die Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH (Vivantes) haben ihre Kreditverbindlichkeiten reduziert. Dabei ist zu beachten, dass bezogen auf das einzelne Unternehmen aus der Höhe und Dynamik der Kreditverbindlichkeiten nicht auf dessen Schuldentragfähigkeit und wirtschaftliche Lage geschlossen werden kann.

zu T 32

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

33 Steigende Kreditverbindlichkeiten könnten aggregiert das Risiko erhöhen, dass das Land Berlin seine Unternehmen durch Zuführungen[41] aus dem Landeshaushalt unterstützen muss. Die Zahlungen des Landes an die Landesunternehmen haben sich zwar auf hohem Niveau stabilisiert, gingen 2023 jedoch im Vergleich zum Vorjahr um rd. 7 % zurück. Mit insgesamt 1,6 Mrd. € liegen sie dennoch 77 % über dem Wert von 2019. Den größten Anteil an den Zuführungen erhielt 2023 die BVG mit rd. 1,1 Mrd. € und damit etwa zwei Drittel des Gesamtvolumens. Das entspricht einer Steigerung um 67 % gegenüber 2019.

Ansicht 6: 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 des Beteiligungsberichts 2024

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

Während die Zuführungen des Landes im Zeitablauf tendenziell steigen, stagnieren bzw. sinken die Gewinnabführungen. Im Jahr 2023 führten 8 von 59 der im Beteiligungsbericht 2024 aufgeführten Unternehmen Gewinne an das Land Berlin ab. Mit rd. 114 Mio. € entfielen 72 % der Gewinnabführungen auf die Berliner Wasserbetriebe (BWB).

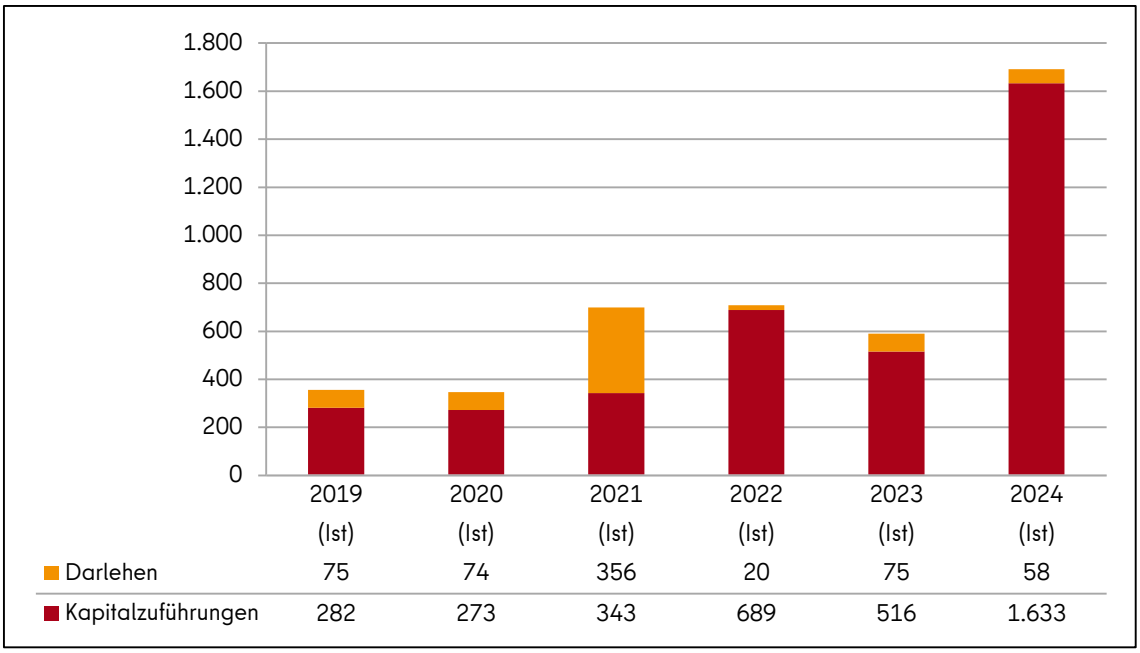
41 Zahlungen oder rechtsverbindliche Zahlungszusagen an Beteiligungsunternehmen durch die öffentliche Hand ohne Leistungen aus marktüblichen gegenseitigen Verträgen, wie sie auch beliebige Dritte schließen würden, und ohne Kapitalmaßnahmen der Gesellschafter (Quelle: Beteiligungsbericht 2024, S. 13)

zu T 33

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist im Wesentlichen zutreffend. Es wird darauf hingewiesen, dass die hohe Zuführung an die BVG nicht in erster Linie das Ergebnis steigender Kreditverbindlichkeiten ist, sondern das Ergebnis einer Ausweitung der vom Land Berlin bei der BVG bestellten Leistungen sowie einer deutlich gestiegenen Bezuschussung der Ticketpreise durch die öffentliche Hand.

34 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 erheblich zugenommen.

Ansicht 7: Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen des Landes Berlin im Zeitraum 2019 bis 2024 aus dem Landeshaushalt und SIWA (in Mio. €)



	2019 (Ist)	2020 (Ist)	2021 (Ist)	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Ist)
Darlehen	75	74	356	20	75	58
Kapitalzuführungen	282	273	343	689	516	1.633

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2019 bis 2024 sowie in den SIWA-Controllinglisten

Der deutliche Anstieg der Kapitalzuführungen im Jahr 2024 im Vergleich zu 2023 ist im Wesentlichen auf zwei zentrale Maßnahmen zurückzuführen. Zum einen erhielt die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH eine Eigenkapitalstärkung in Höhe von 300 Mio. €. Diese Mittel verbessern die Kreditwürdigkeit des Unternehmens und schaffen erweiterten finanziellen Spielraum für den Netzausbau sowie weitere zentrale Maßnahmen im Rahmen der Energiewende. Zum anderen wurden der Berlin Energie Rekom 3 GmbH

975 Mio. € zur Verfügung gestellt, um den Rückkauf des Berliner Fernwärmenetzes zu ermöglichen.

Erstmals seit 2011 waren im Jahr 2024 keine Zahlungen an die FBB erforderlich. Allerdings zeigt der Haushaltsplanentwurf, dass im Jahr 2026 erneut eine Kapitalzuführung notwendig wird. Darüber hinaus wurden 2024 größere Kapitalzuführungen von jeweils rd. 130 Mio. € an die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) sowie an die Vivantes geleistet. Die BIM erhielt die Mittel zur Unterstützung des Ankaufsprogramms der Berliner Bodenfonds GmbH, während die Vivantes Investitionen in Bauvorhaben sowie in moderne Medizin- und Informationstechnologie finanzieren soll.

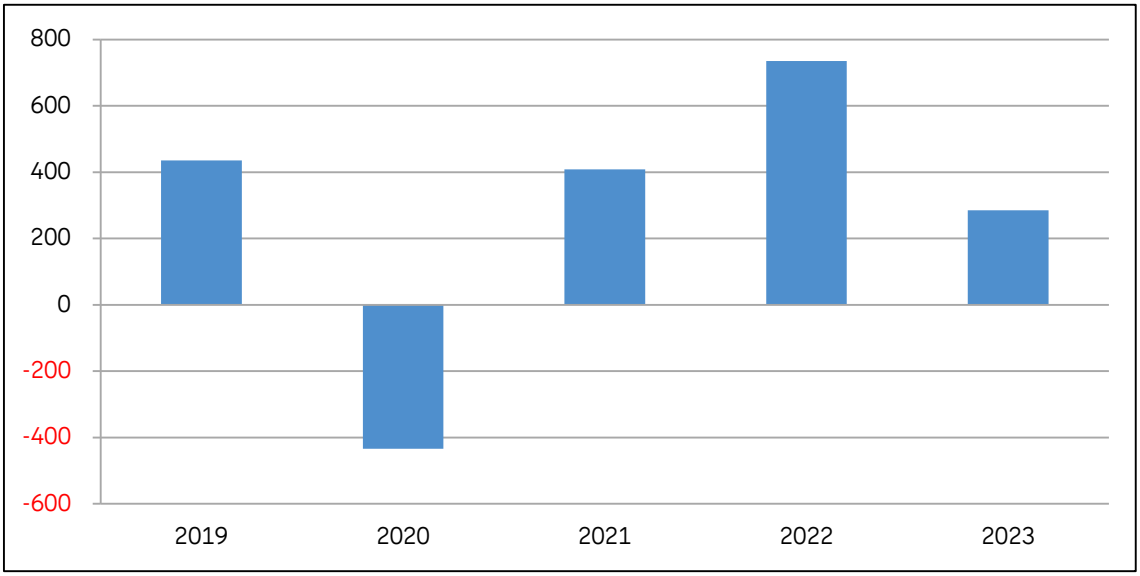
Die Entwicklung bis zum Jahr 2024 verdeutlicht, dass der Landeshaushalt zunehmend durch substanzielle Kapitalzuführungen an landeseigene Unternehmen belastet wird. So haben die nahezu jährlichen Zahlungen an die Vivantes und die FBB den Charakter struktureller haushalterischer Verpflichtungen angenommen.

zu T 34

Aufgrund der gestiegenen Bedeutung von Kapitalzuführungen an die Beteiligungsunternehmen hat die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung die Transparenz erhöht, indem mit dem Beteiligungsbericht 2025 rückwirkend für die letzten 5 Geschäftsjahre die Eigenkapitalzuführungen pro Landesunternehmen dargestellt wurden. Abgestellt wird dabei neben Haushaltsdaten auch auf Prüfberichte der Wirtschaftsprüfenden. Der Beteiligungsbericht kann somit künftig für eine Verbesserung der Datengrundlage für die Darstellung im Jahresbericht des Rechnungshofs von Berlin herangezogen werden. Inhaltlich wird darauf hingewiesen, dass die Kapitalzuführungen an die FBB in den Jahren 2024 und 2026 dazu dienen, eine Teilentschuldung durchzuführen und die Kapitalmarktfähigkeit der FBB wieder herzustellen. Es wird seitens des Gesellschafters erwartet, dass dadurch künftig keine Kapitalzuführungen mehr notwendig sein werden. Bei Vivantes wurde ein umfassendes Neuausrichtungs- und Sanierungsprogramm eingeleitet, so dass auch hier der Bedarf an Kapitalzuführungen sukzessive abnehmen wird. Von einer strukturellen haushalterischen Verpflichtung kann daher nicht gesprochen werden.

35 Einen Hinweis auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen gibt die Entwicklung der Jahresergebnisse. Nachdem das kumulierte Jahresergebnis der Berliner Landesunternehmen in den Jahren 2021 und 2022 ausgehend von dem historischen Tief 2020 kontinuierlich gestiegen ist, sank es 2023 unter das Vor-Corona-Niveau des Jahres 2019.

Ansicht 8: Kumulierte Jahresergebnisse der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2024

zu T 35

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

36 Die Zukunftsfähigkeit der Unternehmen wird maßgeblich durch deren Investitionstätigkeit beeinflusst. Ausgaben der Berliner Landesunternehmen für Investitionen betrugen bezogen auf den Anteil Berlins im Jahr 2023 rd. 3,4 Mrd. €. Geringer waren sie zuletzt im Jahr 2018. Auf die Wohnungsbaugesellschaften entfiel 2023 wie in den Vorjahren der größte Anteil. Zusammen mit der berlinovo vereinigten sie 50 % des Investitionsvolumens auf sich.

Der Rechnungshof erwartet aufgrund der stetig anwachsenden Verschuldung der Landesunternehmen wie im Vorjahr[42], dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihren Handlungsspielraum für eine aktive Beteiligungsführung ausschöpft. Dafür sind die 2024 neu entwickelten Grundsätze der Beteiligungsführung anzuwenden. Insbesondere wurde die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit durch neue Informationspflichten und Vorgaben gestärkt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung ihren neuen Handlungsspielraum konsequent nutzt, um strategische und finanzielle Risiken der Landesunternehmen frühzeitig zu erkennen.

zu T 36

Die Beteiligungsverwaltung nimmt ihren Handlungsspielraum für eine aktive Beteiligungsführung gemäß den Beteiligungsgrundsätzen des Landes Berlin von 2024 wahr. Dazu werden die neuen Beteiligungsgrundsätze und der überarbeitete Mustergesellschaftsvertrag vom 29. Oktober 2024 sukzessive implementiert und die Instrumente des aktiven Beteiligungsmanagements (u. a. Rn 38 Teil I der Beteiligungsgrundsätze) sukzessive überarbeitetet. Hierzu gehören insbesondere auch die Kontrolle und Steuerung der Verschuldung der Landesunternehmen gemäß der Feststellung des Rechnungshofs von Berlin in T 28 im Vorjahresbericht. Hierfür werden derzeit neue Kennzahlen zum Monitoring der Verschuldung entwickelt, dynamische Verschuldungsgrenzen für die Beteiligungsunternehmen festgelegt und eine Begrenzung der unbesicherten Finanzierung entwickelt.

2.8 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

37 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2022 bis 2027 dar.

[42] Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 28

Ansicht 9: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2022 bis 2027 (in Mio. €)

Art der Einnahmen und Ausgaben	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Ist)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Einnahmen						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben*	27.220,1	26.363,9	27.302,3	28.052,3	28.572,7	29.861,6
Bundesergänzungszuweisungen/ Zuweisungen vom Bund	1.910,8	1.968,0	2.059,6	2.115,4	2.153,4	2.216,4
Sonstige Einnahmen**	8.262,0	7.339,0	7.208,2	6.638,2	7.732,3	7.563,3
Primäreinnahmen	**37.392,9**	**35.670,8**	**36.570,1**	**36.805,9**	**38.458,3**	**39.614,3**
Vermögensaktivierungen	29,8	16,4	11,8	21,5	5,1	4,6
Bereinigte Einnahmen	**37.422,7**	**35.687,2**	**36.603,5**	**36.827,4**	**38.463,5**	**39.645,8**
Nettokreditaufnahme	-473,4	949,5	1.028,1	979,8	3.894,0	3.830,0
Entnahme aus Rücklagen und Überschüssen, Verrechnungen	4.103,5	2.804,8	2.832,1	2.862,0	2.011,7	1.786,2
Gesamteinnahmen	**41.052,8**	**39.441,5**	**40.463,6**	**40.669,2**	**44.369,2**	**45.262,0**
Ausgaben						
Personalausgaben	10.940,8	11.462,9	11.696,4	12.887,0	13.099,9	13.286,7
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben Schuldendienst)	21.114,4	21.313,5	22.689,0	21.327,1	23.507,8	23.799,8
Investitionsausgaben	3.632,6	3.910,2	4.540,8	4.702,0	5.842,0	5.951,9
Sonstige Ausgaben**	19,3	15,3	11,3	14,5	11,0	11,2
Primärausgaben	**35.707,1**	**36.702,0**	**38.937,4**	**38.930,5**	**42.460,8**	**43.049,5**
Zinsausgaben	965,6	745,0	721,7	1.290,0	1.350,0	1.580,0
Bereinigte Ausgaben	**36.672,7**	**37.447,0**	**39.659,2**	**40.220,5**	**43.810,8**	**44.629,5**
Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	0,0	1,8	3,1	3,1	3,1	3,1
Besondere Finanzierungsausgaben	4.380,0	1.992,7	801,4	445,6	555,3	629,4
Gesamtausgaben	**41.052,8**	**39.441,5**	**40.463,6**	**40.669,2**	**44.369,2**	**45.262,0**
Finanzierungssaldo gemäß § 82 Abs. 2 Buchst. c LHO	**751,8**	**-1.757,3**	**-3.055,9**	**-3.393,1**	**-5.347,4**	**-4.983,7**
Primärsaldo	**1.685,8**	**-1.031,2**	**-2.345,8**	**-2.124,6**	**-4.002,5**	**-3.408,3**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025; diese und alle nachfolgenden Ansichten können Rundungsdifferenzen enthalten

* In den Vorjahresberichten wurden die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich separat dargestellt, da bis zur Änderung des Finanzausgleichssystems eine separate Einnahmeverbuchung erfolgte. Seit 2020 ist der Finanzkraftausgleich auf der Einnahmeseite in den Umsatzsteuereinnahmen enthalten.

** Die Sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben werden durch eine Kombination aus konjunkturellen Entwicklungen und strukturellen Veränderungen beeinflusst. Außerdem

wirken spezifische Ereignisse wie z. B. der Zensus 2022, durch den die Einwohnerzahl Berlins mit Folgen für die Steuerverteilung unter den Ländern neu festgesetzt wurde.

Nach einer leichten Reduzierung im Jahr 2023 zeigt sich für die Summen der Einnahmen und Ausgaben in 2024 und 2025 ein erneuter Anstieg. Dabei beschränkt sich die Ansicht 9 für 2025 auf die Ansätze gemäß 3. NHG 24/25. Die in der Anlage 9 zum Haushaltsplan hiernach in Höhe von 1,9 Mrd. € aufgelisteten qualifizierten Sperren sind ungeeignet, eine vollständig transparente Darstellung zu gewährleisten.

Berlin hat nach wie vor höhere Ausgaben als Einnahmen. Für den Ausgleich der hohen Haushaltsdefizite der vergangenen Jahre waren erhebliche Entnahmen aus den Rücklagen sowie Kreditaufnahmen erforderlich. Auch wenn die tatsächliche Rücklagenentnahme in 2024 etwas geringer ausfiel als im 3. NHG 24/25 vorgesehen, so muss in den nächsten Jahren die Ausgabenreduzierung den Schwerpunkt der Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushalts bilden.

Eine Reduzierung der Ausgaben ist jedoch im Entwurf des Haushalts für 2026/2027 keineswegs erkennbar. So liegen die geplanten Ausgaben für 2026 um 3,9 Mrd. € über den Ist-Ausgaben für 2024 und sogar um 5,6 Mrd. € über dem Wert aus der Finanzplanung 2024 bis 2028[43], in der der Konsolidierungswille noch formal festgehalten war. Von den steigenden Ausgaben entfallen nur etwa 1,3 Mrd. € auf (zusätzliche) Investitionen. Mit einem Zuwachs von rd. 1,4 Mrd. € gegenüber 2024 entfällt ein erheblicher Teil der Ausgabensteigerungen für das Jahr 2026 auf den Personalbereich. Ferner findet sich ein großer Teil des Zuwachses auf der Ausgabenseite in den konsumtiven Sachausgaben (+819 Mio. €), z. B. bei den Transferausgaben der Bezirke, wieder. Für das Jahr 2027 wird sowohl bei den konsumtiven Ausgaben als auch den Personalausgaben mit weiteren Ausgabensteigerungen geplant.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat den Haushalt strukturell konsolidiert und das Niveau der Ausgaben dauerhaft an das Niveau der Einnahmen anpasst.

zu T 37

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend. Die jeweilige Höhe der bereinigten Einnahmen und Ausgaben - und damit auch die

[43] Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948)

Differenzen gegenüber dem Ist 2024 – hat sich im Zuge der parlamentarischen Beratungen gegenüber dem Senatsentwurf verändert. Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass insbesondere das Volumen der Transferausgaben stark durch Bundesgesetze determiniert ist und sich insoweit einer Steuerung durch das Land weitgehend entzieht. Der Senat von Berlin weist ferner darauf hin, dass ein Teil der Mehrausgaben durch die naturgemäß weder in früheren Finanzplanungen noch im Senatsentwurf berücksichtigten höheren Investitionsausgaben bedingt ist, die durch die Zuweisungen des Bundes aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität gegenfinanziert sind.

2.9 Finanzierungssaldo, Primärsaldo und Nettokreditaufnahme

38 Betrachtet man die Einnahmen und Ausgaben jeweils bereinigt um die besonderen Finanzierungsvorgänge[44] (vgl. Ansicht 10), waren letztmalig im Jahr 2022 die bereinigten Einnahmen höher als die bereinigten Ausgaben. In den folgenden Jahren kehrte sich dieses Verhältnis deutlich um. Bereits in den vorangegangenen Finanzplanungen hat der Senat die Notwendigkeit unterstrichen, dem Auseinanderdriften von Einnahmen und Ausgaben des Berliner Landeshaushalts entgegenwirken zu müssen. Als „unabdingbar“ wurde eine deutliche Begrenzung des Ausgabenwachstums bezeichnet.[45] Wie Ansicht 10 zeigt, wird die strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts mit den derzeitigen Planungen nicht aufgelöst. Die Ausgabenlinie liegt in allen Jahren über der Einnahmenlinie.

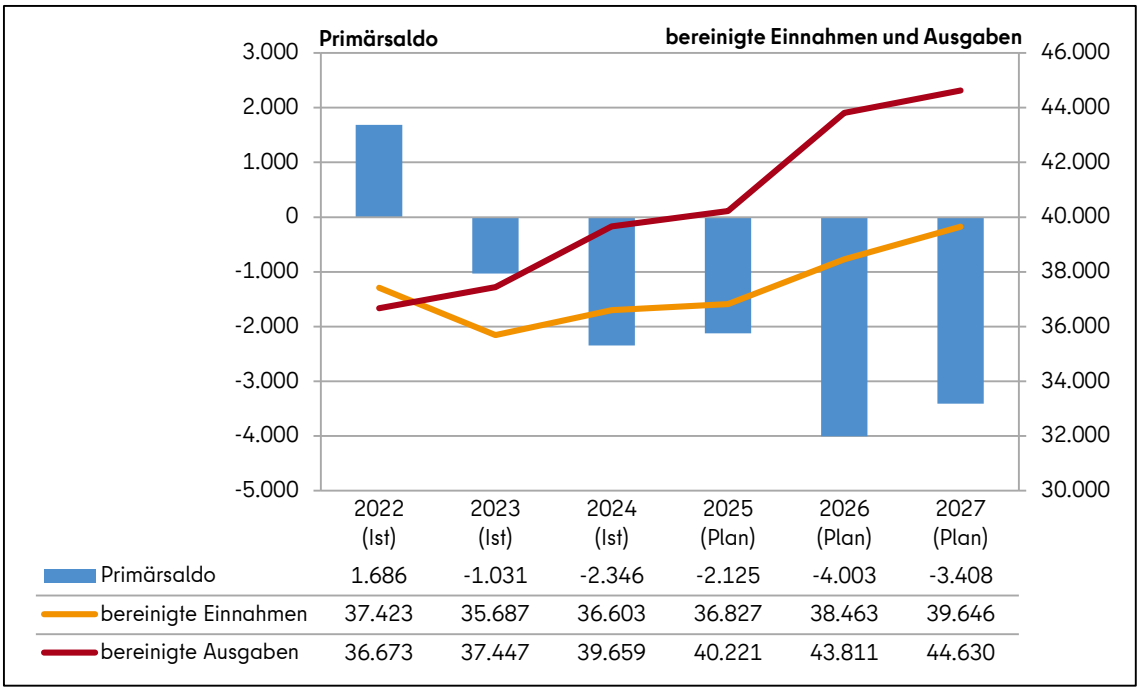
Die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben einschließlich Vermögensaktivierung und Zinsausgaben (Finanzierungssaldo) verschlechterte sich im Jahr 2024 weiter auf rd. -3,1 Mrd. €. Während der Saldo von 2012 bis 2019 stets positiv war, ist er seit 2020 mit Ausnahme des Jahres 2022 negativ. Mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2026/2027 erwartet der Senat eine weitere erhebliche Verschlechterung auf -5,3 Mrd. € in 2026 bzw. -5,0 Mrd. € in 2027.

---

44 Zu den besonderen Finanzierungsvorgängen zählen bei den Einnahmen die Kreditaufnahmen, die Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre sowie haushaltstechnische Verrechnungen. Bei den Ausgaben zählen die Tilgungsausgaben, Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnische Verrechnungen zu den besonderen Finanzierungsvorgängen.

45 vgl. Finanzplanung von Berlin 2022 bis 2026 (Drs 19/0566), S. 37, und Finanzplanung von Berlin 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 37

Ansicht 10: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben und des Primärsaldos in den Jahren 2022 bis 2027 (in Mio. €)



	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Ist)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Primärsaldo	1.686	-1.031	-2.346	-2.125	-4.003	-3.408
bereinigte Einnahmen	37.423	35.687	36.603	36.827	38.463	39.646
bereinigte Ausgaben	36.673	37.447	39.659	40.221	43.811	44.630

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

zu T 38

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

39 Als „verfeinerter“ Teil des Finanzierungssaldos lässt sich anhand des Primärsaldos beurteilen, inwieweit die Kernausgaben des Landes durch regelmäßige Einnahmen gedeckt sind. Der Primärsaldo zeigt die Differenz aus bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Vermögensaktivierungen (Primäreinnahmen) und den bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsaufwendungen (Primärausgaben).

Während in der bisherigen Finanzplanung 2024 bis 2028 positive Primärsalden ab 2026 prognostiziert wurden, kehrt der Haushaltsentwurf 2026/2027 diesen Trend um und vergrößert die negativen Primärsalden. Die negativen Primärsalden für 2026 und 2027 mit -4 Mrd. € bzw. -3,4 Mrd. € machen deutlich, dass sich Berlin mit der derzeitigen Planung jegliche Gestaltungsmöglichkeit nimmt und die stark ansteigende Verschuldung des Landes eine notwendige strukturelle Reform des Haushalts unabdingbar macht.

Verbunden bleibt diese Entwicklung mit dem erheblichen Risiko steigender Zinsausgaben in Abhängigkeit vom Zinsniveau.

zu T 39

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Der Senat von Berlin hat seinerseits in der Vergangenheit bereits auf die Probleme hingewiesen, die aus dem hohen Bindungsgrad des Haushalts entstehen können.

40 Bei einem negativen Finanzierungssaldo muss der Haushalt über Entnahmen aus Rücklagen (vgl. T 28 f.) bzw. durch eine Kreditaufnahme ausgeglichen werden, bei einem positiven Finanzierungssaldo können Zuführungen an Rücklagen erfolgen bzw. Schulden getilgt werden. Zuletzt war die Nettokreditaufnahme im Jahr 2022 negativ, d. h., es wurden Schulden getilgt. Seit 2023 und mindestens bis Ende 2027 muss das Land sein Finanzierungsdefizit weitgehend durch neue Kredite finanzieren (vgl. Ansicht 9).

In den Haushaltsplanungen bis 2027 beschränkt sich die Nettokreditaufnahme auf die Aufnahme von Krediten zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, für finanzielle Transaktionen und die strukturelle Nettokreditaufnahme für die Länder gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 6 und Satz 7 GG. Darüber hinaus enthält der Entwurf des HG 26/27 nur eine betraglich unbestimmte Ermächtigung, vorbehaltlich einer Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation durch das Abgeordnetenhaus Kredite zur Deckung von fluchtbedingten Mehrausgaben aufzunehmen.[46]

zu T 40

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass eine notsituationsbedingte Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz für den DHH 26/27 nicht mehr geplant ist.

[46] vgl. § 2 Abs. 4 des Entwurfs des HG 26/27

2.10 Auswirkungen der Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf landesrechtliche Regelungen

41 Im März 2025 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) für die Gesamtheit der Länder die Möglichkeit einer strukturellen Verschuldung von 0,35 % des nominalen BIP geschaffen.[47] Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder muss gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG in einem Bundesgesetz geregelt werden. Für Berlin ergibt sich nach dem Entwurf des StruKomLäG für das Jahr 2025 ein Wert von 787 Mio. €.[48]

Die weiteren Änderungen des Grundgesetzes betreffen einerseits eine Bereichsausnahme für Ausgaben für die Verteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben[49] sowie die Möglichkeit der Errichtung eines Sondervermögens des Bundes[50]. Aus dem Sondervermögen sollen Investitionen in die Infrastruktur und Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 ermöglicht werden.[51] Von den bis zu 500 Mrd. € stehen 100 Mrd. € auch für Investitionen der Länder zur Verfügung.[52] Auf Berlin entfallen davon rd. 5,2 Mrd. €, verteilt über einen Zeitraum von zwölf Jahren, also rd. 435 Mio. € pro Jahr.

Die zusätzlichen Mittel müssen sinn- und planvoll eingesetzt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat eine Strategie entwickelt, wie die Mittel aus dem Sondervermögen für Investitionsmaßnahmen verwendet werden. Außerdem erwartet der Rechnungshof, dass der Senat zügig Maßnahmen ergreift, um Planungs-, Genehmigungs- und Beschaffungsprozesse zu beschleunigen und die Verwaltung zu modernisieren.

---

47 vgl. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025 (BGBl. I Nr. 94)

48 vgl. § 2 Abs. 1 und 2 des Entwurfs des StruKomLäG

49 vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG; 115 Abs. 2 Satz 4 GG

50 vgl. Art. 143h GG

51 vgl. Art. 143h Abs. 1 GG

52 vgl. Art. 143h Abs. 2 GG

zu T 41

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend. Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass sich ein Betrag von 435 Mio. € nur rechnerisch ergibt. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Mittel des Sondervermögens durch das Land wird sich nach der tatsächlichen Umsetzung der geplanten Maßnahmen richten. Die Verwendung der Investitionsmittel des Sondervermögens wurde im Zuge der parlamentarischen Beratungen des DHH 2026/2027 geregelt und diese Mittel im Kapitel 2980 veranschlagt. Dabei wurden inhaltlich klare Schwerpunkte in den Bereichen Verkehr, Gesundheit und Klima gesetzt. Der Senat von Berlin weist ferner darauf hin, dass insbesondere mit dem Landesorganisationsgesetz klare Zuständigkeiten geschaffen wurden, u. a. mit der Intention, Verwaltungsprozesse zu beschleunigen. Darüber hinaus hat der Senat von Berlin mit dem „Schneller-Bauen-Gesetz“ die Voraussetzungen für zügigere Bauplanungsprozesse geschaffen.

42 Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG treten bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze für die strukturelle Verschuldung vorgesehene Aufteilung zurückbleiben, außer Kraft.

Hiervon ist Art. 87 Abs. 2 VvB nicht betroffen. Gemäß Abs. 2 Satz 1 dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Das ist insofern bei den strukturellen Krediten ebenso zu beachten.

In der Verfassung von Berlin ist immer noch eine durch das Grundgesetz überholte und nicht mehr geltende Vorschrift vorhanden. Auf die Grundgesetzwidrigkeit des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB hat der Rechnungshof zuletzt im Jahresbericht 2020[53] hingewiesen. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. An der Beurteilung hat die erneute Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse nichts geändert.

Etwas anderes gilt jedoch für die einfachgesetzliche Ausgestaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Schuldenbremsegesetz. Gemäß § 1 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG gilt, dass im Regelfall die strukturelle

53 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2020, T 16

Nettokreditaufnahme nicht größer als Null sein darf. Eine solche strukturelle Kreditaufnahme ist jedoch in Höhe der im Bundesgesetz gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG festgelegten Verteilung auf die Länder gerade zulässig. § 1 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG ist wegen Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG außer Kraft getreten. Der Rechnungshof erwartet daher, dass der Senat das Berliner Schuldenbremsegesetz an die neue Rechtslage anpasst.

Der Rechnungshof sieht die Entwicklung mit Sorge und erwartet daher eine haushaltspolitische Steuerung, die grundsätzlich weiterhin auf eine strukturell ausgeglichene Haushaltsführung abzielt. Die Risiken einer dauerhaften strukturellen Kreditaufnahme sollten sorgfältig abgewogen werden. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach der Regelung in Art. 87 Abs. 1 VvB von der Möglichkeit einer strukturellen Kreditaufnahme nur Gebrauch gemacht werden darf, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind.

zu T 42

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass das Volumen der geplanten Investitionen im DHH 2026/2027 die Höhe der jeweiligen Kreditaufnahmen übersteigt.

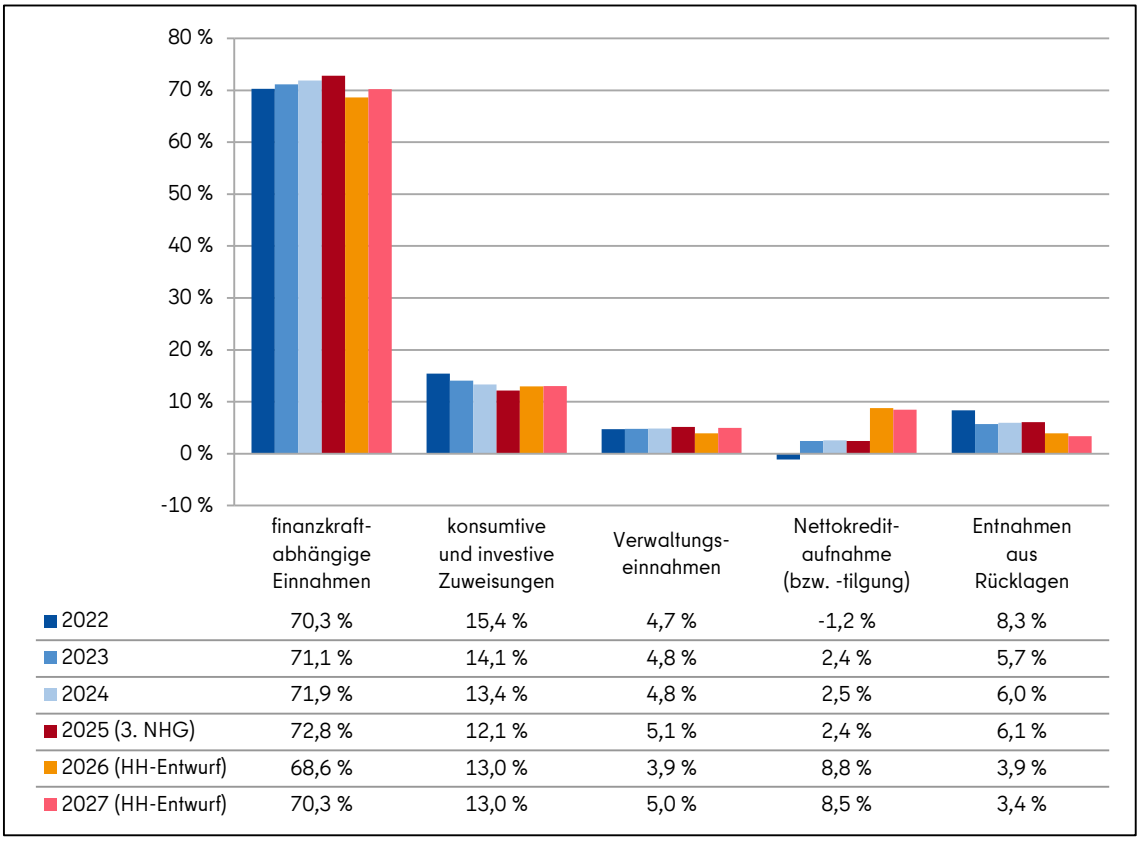
Regelungen in Art. 87 VvB, die mit Art. 109 Abs. 3 GG unvereinbar sind, sind gemäß Art. 31 GG unwirksam; es gibt daher aus Sicht des Senats von Berlin diesbezüglich keinen Anlass für eine Änderung von Art. 87 VvB.

Durch die Änderung von Art. 109 GG bezüglich der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit der Länder verändert sich die Zielgröße des BerlSchuldenbremseG nicht. Sie wird zukünftig lediglich anders berechnet: Die Inanspruchnahme der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit wird – wie im Doppelhaushalt 2026/2027 in Anlage 7 dargestellt – bei der Herleitung der strukturellen Nettokreditaufnahme berücksichtigt. Dabei orientiert sich der Senat von Berlin an den Vorgaben des Stabilitätsrats im Rahmen der Überwachung der Schuldenbremse. Eine Anpassung der landesrechtlichen Regelung zur Schuldenbremse ist ebenfalls nicht notwendig.

2.11 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

43 Die folgende Grafik stellt die Einnahmestruktur im Zeitraum 2022 bis 2027 dar:

Ansicht 11: Entwicklung der Struktur der wesentlichen Einnahmen in den Jahren 2022 bis 2027



	finanzkraft-abhängige Einnahmen	konsumtive und investive Zuweisungen	Verwaltungs-einnahmen	Nettokredit-aufnahme (bzw. -tilgung)	Entnahmen aus Rücklagen
2022	70,3 %	15,4 %	4,7 %	-1,2 %	8,3 %
2023	71,1 %	14,1 %	4,8 %	2,4 %	5,7 %
2024	71,9 %	13,4 %	4,8 %	2,5 %	6,0 %
2025 (3. NHG)	72,8 %	12,1 %	5,1 %	2,4 %	6,1 %
2026 (HH-Entwurf)	68,6 %	13,0 %	3,9 %	8,8 %	3,9 %
2027 (HH-Entwurf)	70,3 %	13,0 %	5,0 %	8,5 %	3,4 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Wesentliche Grundlage für die Einnahmeseite des Haushalts sind die finanzkraftabhängigen Einnahmen aus Steuereinnahmen, dem Finanzkraftausgleich und den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Sie sollen von rd. 29,1 Mrd. € im Jahr 2024 im Jahresdurchschnitt um 1 Mrd. € auf rd. 31,8 Mrd. € im Jahr 2027 steigen. Aufgrund der stark zunehmenden Kreditaufnahmen in den Jahren 2026 und 2027 geht ihr relativer Anteil an den Einnahmen allerdings zurück.

Das Jahresergebnis der finanzkraftabhängigen Einnahmen lag rd. 250,5 Mio. € unter dem Ansatz des 3. NHG für 2024. Mindereinnahmen bei den Steuern ergaben sich aus dem Ergebnis des Zensus 2022. Der negative Zensuseffekt für das Jahr 2024 betrug 463 Mio. €.[54] Die Planungen des Senats für 2026 und 2027 beruhen auf der

[54] vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 3

Steuerschätzung vom Mai 2025. Die wesentlichen vom Bund geplanten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen sind darin bereits berücksichtigt. Die negativen Auswirkungen des Zensus setzen sich mit rd. 450 Mio. € pro Jahr strukturell fort. Wie in 2025 sind auch im Jahr 2026 zusätzlich noch Zahlungen für die rückwärtigen Zensus-Abrechnungszeiträume zu leisten.[55]

Die finanzkraftabhängigen Einnahmen sind von der Wachstumsstärke des Landes und damit auch von der konjunkturellen gesamtwirtschaftlichen Situation sowie zu erwartenden Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene abhängig. Für die Konjunktur- und Steuerschätzung ergeben sich auch insbesondere aufgrund des außenwirtschaftlichen und -politischen Umfeldes hohe Prognoseunsicherheiten. Die starke Abhängigkeit des Landes von diesen Einnahmen zeigt wiederholt[56], dass es finanzpolitische Prämisse sein muss, die Ausgabenentwicklung an die Einnahmesituation und damit im Zusammenhang stehende Risiken anzupassen.

Die finanzkraftabhängigen Einnahmen werden in ihrer Bedeutung ergänzt um die konsumtiven und investiven Zuweisungen von Dritten. So ergaben sich in 2024 daraus Einnahmen von rd. 5,4 Mrd. €. Die aktuellen Planungen sehen in den Jahren 2026 und 2027 Steigerungen auf rd. 5,7 bzw. 5,9 Mrd. € vor.

Für den Haushaltsausgleich waren von 2022 bis 2024 hohe Rücklagenentnahmen erforderlich und möglich. Auch für 2025 sind Entnahmen von 2,4 Mrd. € vorgesehen[57]. Der Rechnungshof weist auf das Risiko für den Haushalt hin, dass diese Einnahmen in den Folgejahren allein schon aufgrund des stark reduzierten Rücklagenbestandes nicht mehr in bisherigem Maß für den Haushaltsausgleich zur Verfügung stehen werden.

zu T 43

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend.

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass es in den nächsten Jahren zu Steuermindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen kommen wird, die sich zum

55 vgl. Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627), S. 23

56 vgl. Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 34

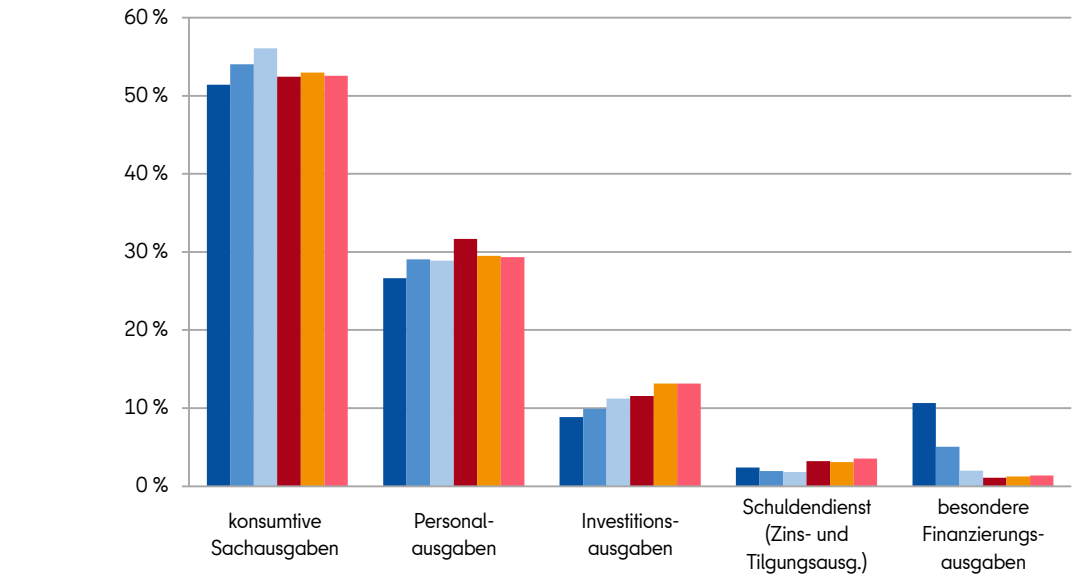
57 vgl. Anlage 1 zum Haushaltsplan 2024/2025 i. d. F. des 3. NHG 24/25, Gruppierungsübersicht

Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung noch im Gesetzgebungsverfahren befanden (u. a. Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, Steueränderungsgesetz 2025). Die finanziellen Auswirkungen dieser Rechtsänderungen sind in der Haushaltsplanung nach dem jeweiligen Erkenntnisstand berücksichtigt worden.

2.12 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

44 Die folgende Grafik stellt die Ausgabenstruktur im Zeitraum 2022 bis 2027 dar:

Ansicht 12: Entwicklung der Ausgabenstruktur in den Jahren 2022 bis 2027



	konsumtive Sachausgaben	Personal-ausgaben	Investitions-ausgaben	Schuldendienst (Zins- und Tilgungsausg.)	besondere Finanzierungs-ausgaben
2022	51,4 %	26,7 %	8,8 %	2,4 %	10,7 %
2023	54,0 %	29,1 %	9,9 %	1,9 %	5,1 %
2024	56,1 %	28,9 %	11,2 %	1,8 %	2,0 %
2025 (3. NHG)	52,4 %	31,7 %	11,6 %	3,2 %	1,1 %
2026 (HH-Entwurf)	53,0 %	29,5 %	13,2 %	3,1 %	1,3 %
2027 (HH-Entwurf)	52,6 %	29,4 %	13,1 %	3,5 %	1,4 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Der Anteil der Ausgaben für Personal und Schuldendienst nimmt tendenziell zu. Beide Ausgabeblöcke sind langjährig vertraglich fixiert, müssen regelmäßig geleistet und können kaum kurzfristig reduziert werden. Sie binden damit bereits rd. ein Drittel der finanziellen Ressourcen. Daher muss der Großteil der strukturellen Konsolidierung bei den konsumtiven Sachausgaben erbracht werden. Vorfestlegungen der Ausgaben durch

vertragliche Bindungen bei den Verwaltungsausgaben und Leistungsgesetze bei den Transferausgaben schränken die Konsolidierungsmöglichkeiten ein. Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Senatsverwaltung für Finanzen mit der Berechnung eines „Disponibilitätsindexes“ transparent machen möchte, inwieweit die verfügbare Finanzmasse durch Ausgaben gebunden ist. So deutet sich nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis eines solchen Modells an, dass die bisherigen Verpflichtungen den Haushalt bereits an die Grenze der Belastbarkeit führen.[58] Der Senat hat sich allerdings noch nicht für ein bestimmtes Berechnungsmodell entschieden.[59] Der Rechnungshof wird diesen Prozess weiter verfolgen und beobachten, inwieweit der Senat daraus gewonnene Erkenntnisse für die weitere Haushaltskonsolidierung und Priorisierung von Ausgaben nutzt.

zu T 44

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.12.1 Konsumtive Sachausgaben mit steigenden Transferausgaben

45 Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2024 hatten mit 56,1 % die konsumtiven Sachausgaben. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat sich gegenüber dem Vorjahr um 2,1 %-Punkte und gegenüber 2022 um 4,7 %-Punkte erhöht (vgl. Ansicht 12). Die konsumtiven Sachausgaben setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) zusammen. Nachfolgend wird die Entwicklung dieser Ausgaben mit absoluten Werten und ihrer jeweiligen Veränderung gegenüber dem Vorjahr aufgezeigt.

58 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 7. Januar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1941 A)

59 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1941 B)

Ansicht 13: 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 (Ist)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Konsumtive Sachausgaben insgesamt*	15.572,5	19.809,8	21.503,3	21.114,4	21.313,5	22.689,6	21.327,1	23.507,8	23.799,8
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,4	+27,2	+8,5	-1,8	+0,9	+6,5	-1,9	+10,2	+1,2
darin u. a.:**									
Sächliche Verwaltungs-ausgaben	3.466,5	4.173,5	5.100,3	5.417,6	5.597,5	5.997,3	6.245,1	6.167,3	6.257,2
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,7	+20,4	+22,2	+6,2	+3,3	+7,1	+0,6	-1,2	+1,5
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse	12.106,0	15.636,3	16.402,9	15.696,7	15.716,0	16.692,3	15.928,0	16.747,7	16.975,6
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,2	+29,2	+4,9	-4,3	+0,1	+6,2	+1,6	+5,1	+1,4
nachrichtlich:									
Transferausgaben der Bezirke***	6.701,0	6.993,0	7.191,0	7.403,4	8.209,2	8.872,5	7.809,5	9.125,3	9.197,9
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,4	+4,4	+2,8	+3,0	+10,9	+8,1	-12,0	+16,8	+0,8

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

* Konsumtive Sachausgaben inklusive globaler Mehr- oder Minderausgaben

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

*** 2019 bis 2021: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 bis 2024: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin; 2025: 3. NHG 24/25; 2026 bis 2027: Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027 (Stand: 22. Juli 2025)

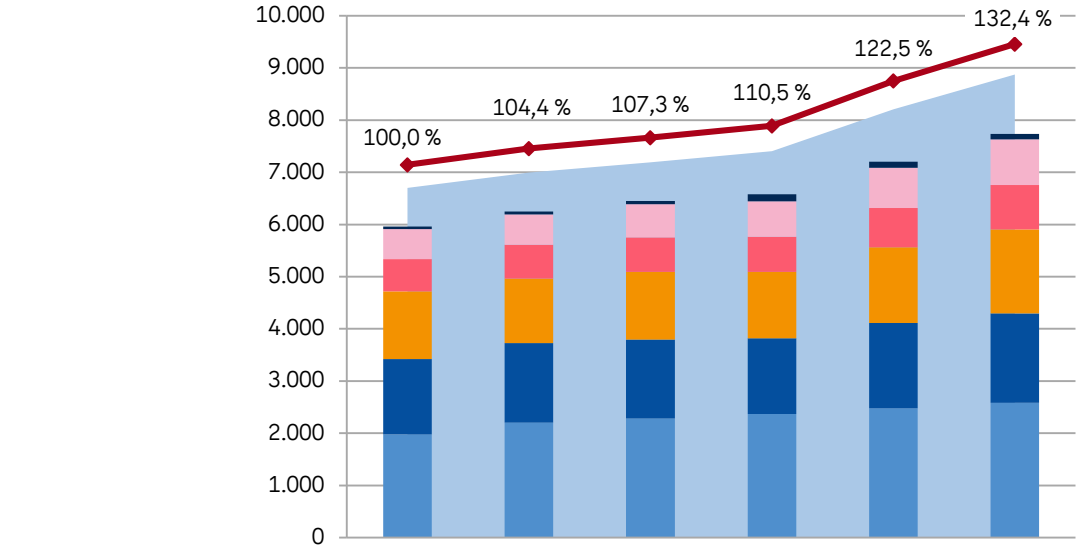
zu T 45

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

46 Einen bedeutenden Anteil an den konsumtiven Sachausgaben hatten im Jahr 2024 mit 39,1 % die Transferausgaben der Bezirke. Kontinuierlich und insbesondere in den zurückliegenden zwei Jahren ist das Gesamtvolumen der Transferausgaben deutlich gestiegen. Auffällig ist, dass nach dem krisenbedingten Anstieg der Jahre 2020 bis 2022

keineswegs ein Rückgang eingetreten ist, sondern die Transferausgaben auf hohem Niveau weiter angewachsen sind. Soweit nicht durch korrespondierende Bundeszuschüsse gedeckt, sind die Mehrausgaben aus dem Landeshaushalt zu finanzieren.

Ansicht 14: Entwicklung der wesentlichen Transferausgaben von 2019 bis 2024 (in Mio. €)



	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Transferausgaben gesamt	6.701	6.993	7.191	7.403	8.209	8.873
Leistungen nach AsylbLG	48	59	66	135	115	109
Grundsicherung SGB XII	575	583	636	679	774	875
Hilfen zur Erziehung	621	647	660	677	748	849
Hilfen in besond. Lebens-lagen (ohne Krankenhilfe)	1.298	1.235	1.295	1.268	1.454	1.607
Kosten der Unterkunft SGB II	1.444	1.522	1.511	1.455	1.633	1.714
Kita und Tagespflege in Familien	1.975	2.205	2.286	2.366	2.478	2.584
Steigerung Transfer-ausgaben gesamt in %	100,0 %	104,4 %	107,3 %	110,5 %	122,5 %	132,4 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof; 2019 bis 2021 auf Basis der Zahlenangaben in den Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 bis 2024: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin; in den Gesamtausgaben enthalten, aber nicht einzeln dargestellt sind die Ausgaben für Wohngeld[60] und sonstige Transferausgaben der Hauptgruppe 6; 2024 ohne Inflationsausgleichsprämie (65 Mio. €) als einmalige Leistung

60 Mit der Wohngeldreform 2023 ergab sich ein signifikanter Anstieg der Anspruchsberechtigten und damit auch der Ausgaben für Wohngeld. 2019 lagen die Ausgaben bei 40 Mio. € und stiegen bis 2024 auf 201 Mio. €. Da der Anteil an den Gesamtausgaben in 2024 mit 2,3 % dennoch gering ist, darüber hinaus eine Umverteilung der Ansprüche innerhalb der Sozialleistungen erfolgte und die Kosten hälftig vom Bund getragen werden, erfolgt kein separater Ausweis der Ausgaben für Wohngeld in der Ansicht.

Den größten Block innerhalb der Transferausgaben mit 2,6 Mrd. € bilden die vom Land übernommenen Kosten für die Kindertagesbetreuung durch freie Träger, Eigenbetriebe und Kindertagespflegepersonen. Der Ausgabenanstieg im Vergleich zu 2019 lag in 2024 bei 30,8 %. Ursächlich dafür sind sowohl der Anstieg der Zahl betreuter Kinder als auch die Erhöhung der Kostensätze aufgrund gestiegener Personal- und Sachausgaben.[61] In 2024 wurden die veranschlagten Ausgaben um 168 Mio. € überschritten.[62]

Die Ausgaben für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld) nach dem SGB II und die Ausgaben für Hilfen in besonderen Lebenslagen (ohne Krankenhilfe) hatten in 2024 mit 1,7 Mrd. € bzw. 1,6 Mrd. € ein vergleichbar großes Volumen. Zu den anspruchsgenerierenden besonderen Lebenslagen zählen u. a. eine fehlende oder nicht ausreichende Wohnung, gewaltgeprägte Lebensumstände oder die Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung. Bereits gegenüber der Planung für 2024 entstanden für beide Leistungsbereiche zusammen Mehrausgaben von 515 Mio. €.[63] Von 2019 bis 2024 sind die Ist-Ausgaben in diesen Transferbereichen im Durchschnitt um 21,3 % gestiegen. Die Übernahme der Kosten der Unterkunft durch den Bund zu etwa 70 %[64] entlastet Berlin nur teilweise.

Bei den Hilfen zur Erziehung, die im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe darauf abzielen, Familien in belastenden Situationen zu unterstützen und die Erziehung zu verbessern, sind die Ausgaben seit 2019 um 36,7 % angestiegen. Bedingt durch Entgeltsteigerungen und einen Fallzahlenanstieg lagen die Ausgaben in 2024 um 142 Mio. € über dem Ansatz.[65]

---

61 vgl. Schreiben des Senats vom 1. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Statusbericht über die Haushaltslage per 30. Juni 2024 (rote Nr. 19/1936), S. 6, und Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 15. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, „Bericht über die Umsetzung des Kindertagesstättenausbauprogramms, Bedarfsentwicklung und Fachkräfteausstattung in Kitas“ (rote Nr. 19/1092 E), S. 40

62 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 9

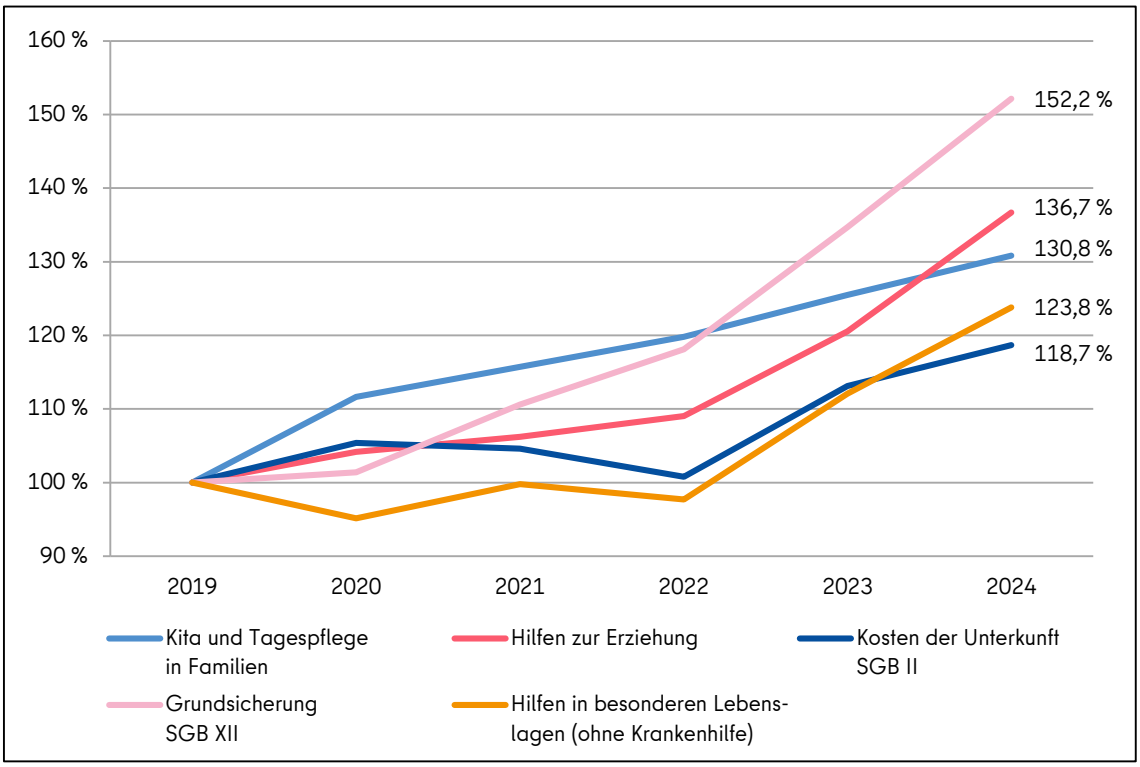
63 ebenda

64 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund.html, abgerufen am 19. Mai 2025

65 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 9, und Schreiben des Senats vom 1. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Statusbericht über die Haushaltslage per 30. Juni 2024 (rote Nr. 19/1936), S. 6

Die höchste Steigerungsrate gegenüber 2019 weist der Ausgabenblock für die Grundsicherung nach dem SGB XII (+52,2 %) auf. Diese Leistungen erhalten Menschen, die im Alter oder aufgrund von Erwerbsminderung bedürftig sind. Die Ausgaben werden zu 100 % vom Bund übernommen.[66]

Ansicht 15: Entwicklung der wesentlichen Transferausgaben von 2019 bis 2024



Quelle: Darstellung Rechnungshof; 2019 bis 2021 auf Basis der Zahlenangaben in den Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 bis 2024: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

Der Spielraum zur Regulierung der Transferausgaben ist aufgrund bestehender gesetzlicher Ansprüche der Leistungsempfangenden gering. In Anbetracht der enormen Steigerungen und des hohen Ausgabevolumens ist es dennoch erforderlich, die Ursachen für den Anstieg sowie die Grundlagen der Finanzierung bei den Leistungserbringern zu überprüfen, um daraus mögliche Handlungsprämissen zur Reduzierung des Risikos weiterer Kostensteigerungen abzuleiten.

Der Rechnungshof bewertet positiv, dass der Senat unter Federführung der Senatsverwaltung für Finanzen einen Arbeitsprozess gestartet hat, um sich mit diesen

66 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund.html, abgerufen am 19. Mai 2025

Fragen auseinanderzusetzen.[67] Der Rechnungshof wird diesen Prozess weiter verfolgen. Er erwartet, dass der Senat alle sich bietenden Möglichkeiten zur Begrenzung des Wachstums der Transferausgaben nutzt bzw. zügig die notwendigen Voraussetzungen für die Hebung von Konsolidierungspotenzialen schafft.

Zu den ersten konkreten Schritten in diesem Zusammenhang zählt die Beauftragung einer Organisationsuntersuchung durch die für Soziales und für Pflege zuständigen Senatsverwaltungen. Ziel ist es, Strukturen und Prozesse der Berliner Verwaltung in den Bereichen Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen sowie Hilfe zur Pflege auf grundlegende Strukturverbesserungen sowie eine stringentere und optimierte Transferausgabensteuerung zu untersuchen und Lösungen für eine dienstleistungsorientierte und vereinfachte Sozialleistungsverwaltung aufzuzeigen.[68]

zu T 46

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.12.2 Personalausgaben

47 Die Personalausgaben der unmittelbaren Berliner Landesverwaltung[69] haben im Jahr 2024 einen Stand von 11,7 Mrd. € erreicht. Im Vergleich zum Jahr 2019 sind die Personalausgaben damit um 26 % gestiegen. Sie bildeten mit rd. 29 % an den Gesamtausgaben weiterhin den zweitgrößten Ausgabenblock (vgl. Ansicht 12). Die Personalausgaben wären in 2024 noch um 270 Mio. € höher gewesen, wenn die einmalige Sonderzahlung zum Ausgleich inflationsbedingter Belastungen termingerecht in diesem Jahr gebucht worden wäre (vgl. T 79). In den folgenden Jahren wird ein weiterer Anstieg auf 13,1 Mrd. € (2026) bzw. 13,3 Mrd. € (2027) erwartet (vgl. Ansicht 9). Damit wären die Personalausgaben im Jahr 2027 um 43 % höher als 2019.

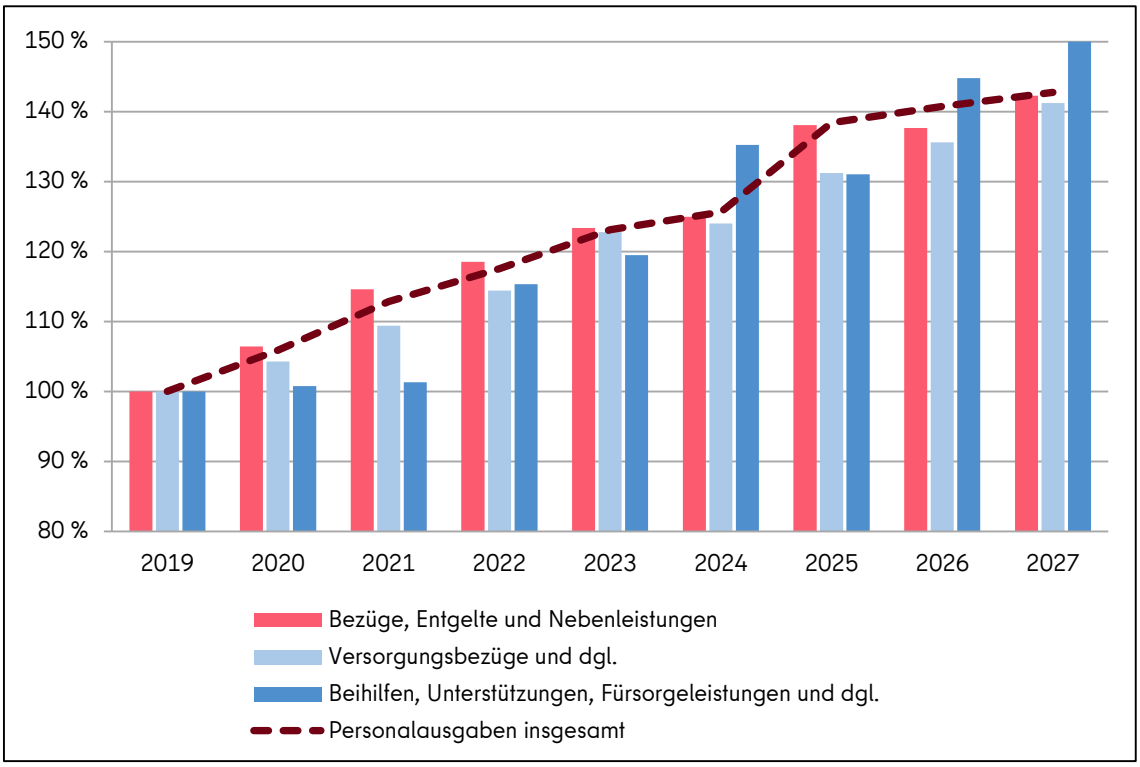
---

67 vgl. Inhaltsprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 19. Februar 2025 (19/72), S. 5

68 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung vom 26. Juni 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2337)

69 ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO

Ansicht 16: Wachstumsraten der Personalausgaben im Zeitraum 2019 bis 2027 (2019 = 100 %)[70]



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Ursächlich für die Steigerung der Personalausgaben sind zum einen der Aufwuchs des Personalbestandes, der in 2024 mit rd. 124.450 Vollzeitäquivalenten den höchsten Stand seit 2005 erreichte, zum anderen Tarifabschlüsse sowie Besoldungs- und Versorgungsanpassungen.[71]

zu T 47

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

70 Der Anteil der Summe aus Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige sowie sonstigen personalbezogenen Ausgaben lag im Betrachtungszeitpunkt bei unter 1 % der gesamten Personalausgaben. Aus Lesbarkeitsgründen wird auf die Darstellung dieser Ausgaben in der Ansicht verzichtet. Für die Jahre 2025 bis 2027 sind globale Mehrausgaben in den Gesamtausgaben berücksichtigt, aber nicht einzeln dargestellt (2025: 197,8 Mio. €, 2026: 300,0 Mio. €, 2027: 30,0 Mio. €).

71 vgl. Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948), S. 59

48 Auch die steigende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger führt zur Zunahme der Personalausgaben. Im Jahr 2024 lagen die Ausgaben für Versorgungsbezüge (ohne Beihilfen) bei 2,4 Mrd. €. Im Jahr 2019 betrugen diese noch 1,9 Mrd. €. In den nächsten zehn Jahren werden etwa 40 % der aktiven Beamtinnen und Beamten ihre Altersgrenze erreichen.[72] Die höchste Zahl der Versorgungsfälle wird für das Jahr 2031 mit knapp 68.200 Versorgungsempfängerinnen und -empfängern erwartet.[73] Die zugehörigen Ausgaben werden gemäß verschiedenen Annahmen der Bezügeanpassungen bis dahin auf voraussichtlich jährlich bis zu rd. 3,1 Mrd. € ansteigen[74] und damit zu spürbaren finanziellen Mehrbelastungen führen.

Der Bestand des zur Bildung von Versorgungsrücklagen eingerichteten Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ verändert sich jährlich durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt sowie durch Erträge oder Bewertungsverluste aus der Anlage der Geldmittel der Versorgungsrücklage.

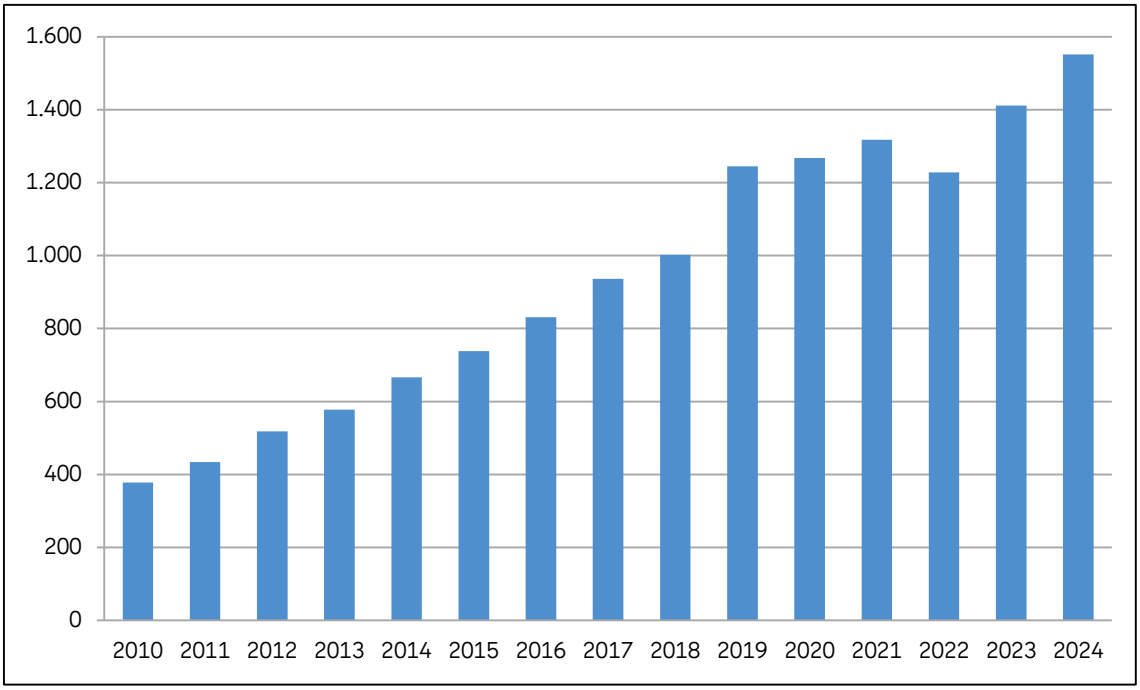
---

72 vgl. Bericht über die Versorgungskosten der Beamten für das Land Berlin vom 24. September 2024 (rote Nr. 19/0223 A-1), S. 6, vorgelegt als Anlage zum Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0223 A)

73 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. August 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1095), Fortschreibung des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben, S. 30

74 ebenda, S. 32

Ansicht 17: Entwicklung der Versorgungsrücklage von 2010 bis 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 15. März 2025

In den Jahren 2020 und 2021 erfolgten keine Zuführungen aus dem Landeshaushalt. In 2022 ergab sich u. a. durch Auszahlungen an nachgeordnete Einrichtungen und Bewertungsverluste eine Verringerung des Gesamtbestandes um 90 Mio. €.

Zum 31. Dezember 2024 enthielt die Versorgungsrücklage 1.552 Mio. €. Entnahmen aus dem Sondervermögen zur schrittweisen Entlastung der Versorgungsaufwendungen für den unmittelbaren Landesdienst dürfen frühestens im Jahr 2031 erfolgen.[75] Die Versorgungsausgaben müssen bis dahin vollständig aus den laufenden Einnahmen des Haushalts finanziert werden.

Die seit dem Jahr 2023 wieder praktizierte Verbeamtung von Lehrkräften wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Schuldienst erhöhen. Auch die mit der Dienstrechtsreform I vorgenommenen beamtenrechtlichen Änderungen (u. a. Erleichterungen zum Einstieg in die Beamtenlaufbahn, Flexibilisierung der Aufstiegsmöglichkeiten) werden voraussichtlich zu einer weiteren Erhöhung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger führen.

75 § 7 Abs. 2 Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Berlin i. d. F. vom 9. Januar 2006, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10. Februar 2023

Um einer möglichen steigenden impliziten Verschuldung durch anwachsende Pensionsverpflichtungen entgegenzuwirken, sind kontinuierliche Zuführungen in die Versorgungsrücklage erforderlich. Der Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027 sieht keine Zuführungen an die Versorgungsrücklage vor. Der Rechnungshof sieht das nach 2020 und 2021 erneute Aussetzen der Zuführungen an die Versorgungsrücklage kritisch.

Zur Ermittlung des Bedarfs an Rückstellungen für Pensionsanwartschaften wurde erstmals 2019 und darauffolgend in 2024 ein versicherungsmathematisches Gutachten zur Bestimmung des hypothetischen Rückstellungsbedarfs durch einen externen Anbieter erstellt. Das Gutachten stellt unter Berücksichtigung des begonnenen Prozesses der Verbeamtung von Lehrkräften fest, dass die Pensionsverpflichtungen von einem Ausgangsniveau im Jahr 2024 von 78 Mrd. € im Jahr 2032 mit rd. 68 Mrd. € ihr Minimum erreichen und langfristig auf rd. 97 Mrd. € steigen werden.[76] Im Januar 2025 wurde im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses die Entscheidung getroffen, kein weiteres dieser Gutachten mehr anzufordern.[77]

Insbesondere vor dem Hintergrund der enormen langfristigen Belastungen des Landeshaushalts durch die Personalausgaben mahnt der Rechnungshof, fundierte Grundlagen für die Ermittlung von Rückstellungsbedarfen und zur Haushaltsplanung zu verwenden. Darüber hinaus ist es aus Sicht des Rechnungshofs unausweichlich, den zunehmenden Belastungen des Haushalts aufgrund steigender Personalausgaben auch durch aufgabenkritische Untersuchungen und Geschäftsprozessoptimierungen zu begegnen.

zu T 48

Auf die Darstellungen im Versorgungsbericht 2025, dem u. a. die mutmaßliche Entwicklung der Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2040 zu entnehmen ist, wird hingewiesen. Aufgrund der weiterhin steigenden Fallzahlen und der ebenfalls zu erwartenden linearen Versorgungsanpassungen ist davon auszugehen, dass diese finanziellen Belastungen der Versorgungsaufwendungen weiterhin einen nennenswerten Anteil an den Gesamtausgaben im jeweiligen Haushalt einnehmen werden. Wie alle

76 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 19/0223 A und 19/0223 A-1)

77 vgl. Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 22. Januar 2025 (19/71), S. 9 f.

gesetzlich vorgeschriebenen und künftig zu erbringenden Ausgaben im Haushalt, stellen auch die stetig steigenden Versorgungsaufwendungen eine bedeutende Herausforderung dar.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass ab dem Jahr 2031 Entnahmen aus dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ zur Gegenfinanzierung möglich sind, um die Versorgungslasten zumindest abzufedern. Der Aufbau von Pensionsrückstellungen, die perspektivisch zu einer vollständigen Gegenfinanzierung aller jährlich anfallenden Versorgungsaufwendungen führen könnten, wird aus finanziellen Gründen absehbar nicht möglich sein. Die erforderlichen Rückstellungen müssten zum größten Teil über Kredite finanziert werden, was in finanzieller Hinsicht keine Vorteile bedeuten würde. Insofern wurde sowohl im Land Berlin als auch in der Vielzahl der anderen Bundesländer und beim Bund davon Abstand genommen, weitere Pensionsfonds aufzulegen. In vielen Fällen sind in anderen Bundesländern vorhandene Rückstellungen inzwischen aufgrund der angespannten Haushaltslagen zum Teil auch wieder aufgelöst worden.

Zu den Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin hinsichtlich der Herausforderungen durch steigende Personalausgaben wird auf die vom Senat von Berlin geplanten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung im Personalbereich hingewiesen.

Wie bereits im Rahmen der Finanzplanung 2025-2029 dargelegt, sollen die Effizienzsteigerungen vor allem durch eine verstärkte Digitalisierung und Aufgabenbündelung generiert werden. Letzteres geht einher mit der Implementierungsphase der Verwaltungsreform. Nach Inkrafttreten des Landesorganisationsgesetzes soll in der Phase 2 bis zum Beginn der Legislaturperiode die potenzialorientierte Aufgabenkritik stattfinden.

Wie ebenfalls bereits ausgeführt, sollen dadurch Doppelstrukturen abgebaut und insbesondere Synergieeffekte durch die Zusammenlegung von Aufgaben gehoben werden. In diesem Zusammenhang sollen auch weitere Automatisierungen von Verwaltungsprozessen umgesetzt werden, sofern die Ansätze in den personalbezogenen Digitalisierungsprojekten nicht kurzfristig reduziert werden.

Eine Optimierung von Personalkosten soll auch durch einen flexibleren Personaleinsatz und eine aktive, übergreifende Personalbedarfsplanung erreicht werden. Dabei wird zu

prüfen sein, ob dies im Rahmen der dezentralen Personalverantwortung umsetzbar sein wird. Bei allen Planungen ist zu berücksichtigen, dass nachhaltige Einsparungen meist nur durch strukturelle Reformen und Digitalisierungen erreicht werden können und nicht durch kurzfristige Maßnahmen.

Die konkreten einzelnen Maßnahmen werden im Rahmen der Verwaltungsreform nach Ergebnis des Gesamtkatalogs der Aufgaben der Berliner Verwaltung noch erarbeitet bzw. entwickelt, so dass an dieser Stelle auf Details noch nicht eingegangen werden kann, da die Aufgabenerfassung und -zuordnung noch nicht abgeschlossen ist.

Effizienzsteigerungen durch Digitalisierung und Standardisierung von Geschäftsprozessen sowie den gezielten Einsatz von Künstlicher Intelligenz bleiben zentrale strategische Ziele – auch unter den veränderten finanziellen Rahmenbedingungen der Haushaltsrealität. Die Reduzierung der Mittel bedeutet dabei keine Abkehr vom eingeschlagenen Kurs, sondern erfordert eine noch stärkere Fokussierung auf Vorhaben mit übergreifender Wirkungskraft.

Im Sinne einer strategischen Priorisierung sind die Ressorts angehalten, Projekte zu identifizieren und umzusetzen, die bei vertretbarem Ressourceneinsatz zu strukturellen Entlastungen führen können. Insbesondere dort, wo wiederholende, standardisierbare Prozesse durch digitale Werkzeuge effizient unterstützt und vereinfacht werden können.

Die im Rahmen des Personalentwicklungsprogramms 2030 gestarteten KI-Anwendungen – wie etwa BAK_KI zur Unterstützung bei der Erstellung von Beschreibungen des Aufgabenkreises – verdeutlichen exemplarisch, wie mit verhältnismäßig geringem Aufwand konkrete Mehrwerte geschaffen werden können. Solche Prototypen zeigen, dass durch einen intelligenten Ressourceneinsatz auch unter begrenzten Bedingungen substanzielle Fortschritte möglich sind.

Die Kürzungen im Bereich Digitalisierung unterstreichen jedoch die Notwendigkeit, besonders wirkungsorientiert zu planen und ressortintern wie -übergreifend Synergien zu nutzen. Es gilt, den eingeschlagenen Transformationsprozess fokussiert, zielorientiert, adaptiv und ressourcensensibel fortzuführen.

Ziel der Berliner Verwaltung ist es, sich weiterhin zukunftsfähig aufzustellen. Eine derzeit in Bearbeitung befindliche Betrachtung der Veränderungen in den Tätigkeitsfeldern der

Verwaltung nimmt dabei zunächst die erforderlichen Veränderungen in den bestehenden Curricula der Ausbildungen ins Auge und setzt sich damit auseinander, wie die Nachwuchskräfte besser auf eine digitalisierte und von der Arbeit mit KI geprägte Verwaltung vorbereitet werden können. In diesem Zusammenhang wird auch erörtert werden, welche konkreten Zahlen und damit im Zusammenhang stehende Daten von den Beschäftigten des Landes Berlin perspektivisch benötigt werden, um darauf basierend eine zahlenmäßig untermauerte und durch eigene (automatisierte) Erhebung fortlaufende Personalstrategie zu entwickeln.

2.12.3 Investitionsausgaben

2.12.3.1 Steigende Investitionsausgaben bleiben hinter Planungen zurück

49 Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben erhöhte sich 2024 gegenüber dem Vorjahr um 1,3 %-Punkte auf 11,2 %. Bereinigt um den Einmaleffekt aus der kreditfinanzierten Rekommunalisierung des Fernwärmenetzes in Höhe von rd. 1,3 Mrd. €[78] beträgt die Investitionsquote 8,3 %. Der Senat hat mit der Finanzplanung 2024 bis 2028 eine Verstetigung der haushaltsfinanzierten Investitionsausgaben aus dem Kernhaushalt auf einem Niveau von höchstens 3,4 Mrd. € pro Jahr festgeschrieben.[79] Dieser Investitionsplafonds ist auch die Zielgröße der Haushaltsplanung 2026/2027.[80]

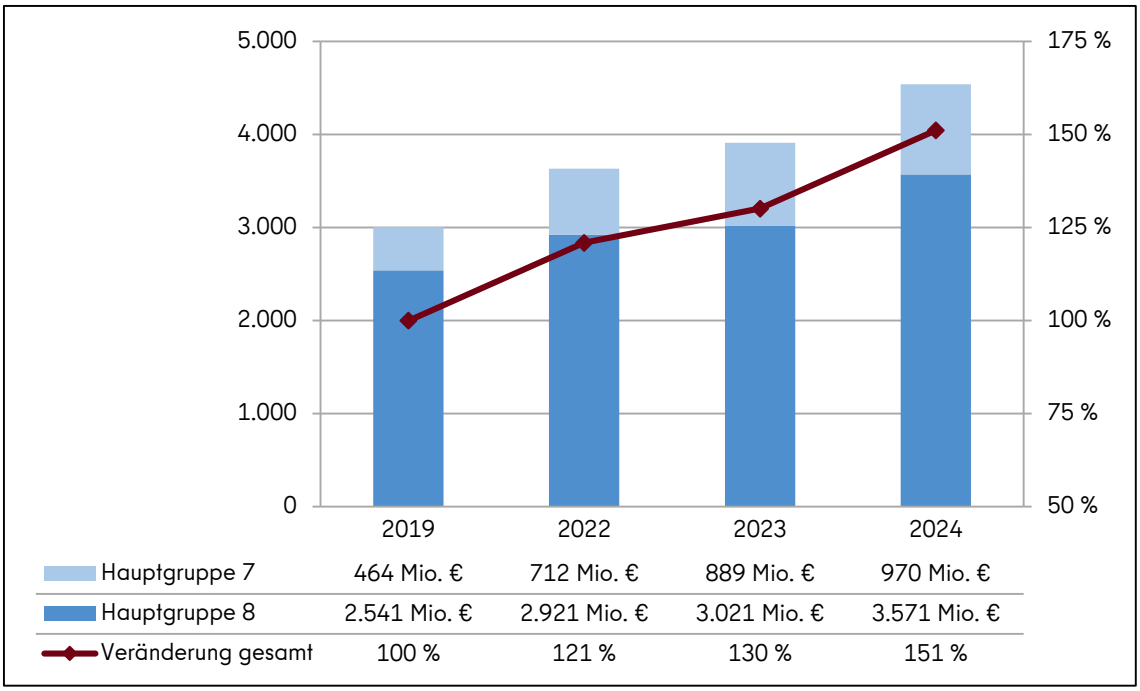
Ausgehend vom Vor-Corona-Jahr 2019 sind die Investitionsausgaben des Kernhaushalts bis 2024 um 51 % gestiegen. Für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) und sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8, inklusive Zuführung SIWA) ergaben sich in 2024 Ausgaben in Höhe von rd. 4,5 Mrd. €.

78 Kapitalzuführungen an die Berlin Energie Rekom 3 GmbH (975 Mio. €) und an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH (300 Mio. €)

79 vgl. Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948), S. 47

80 vgl. Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627), S. 38

Ansicht 18: Ist-Investitionsausgaben in den Jahren 2019 und 2022 bis 2024 in Mio. € sowie Veränderung (2019 = 100 %)



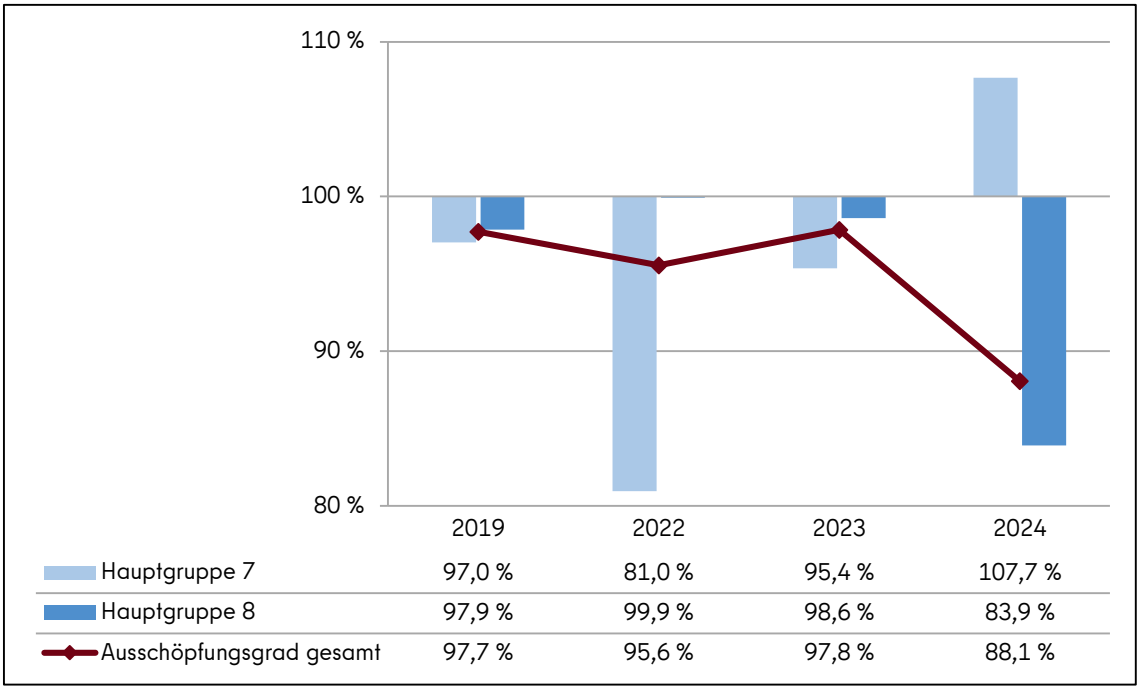
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 19. Mai 2025

Insgesamt sind die Investitionsausgaben, wie in den Vorjahren, unter dem geplanten Soll geblieben. Im Jahr 2024 ergab sich sogar eine fallende Entwicklung auf 88,1 % (Ansicht 19). Maßgeblich dafür waren die anteilige Erbringung von PMA (z. B. -350 Mio. € Zuführung SWB) und Verzögerungen im Projekt- oder Planungs- und Baufortschritt (z. B. -127 Mio. € Zuschüsse für Investitionen im Bereich Verkehr).[81]

Erstmals seit Jahren erreichten die Bauausgaben den Planwert und überstiegen diesen um 7,7 %. Von den rd. 970 Mio. € des Jahres 2024 entfielen allein 385 Mio. € auf das „Neue Schulen Programm“ und die Errichtung von Schulergänzungsbauten in Modulbauweise (Titel 70100 und 70104). Circa 48 Mio. € betrafen den Schulsporthallen-Neubau (Titel 70101) und 31 Mio. € den Leitstellen-Neubau (Titel 70160).

81 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 11

Ansicht 19: Ausschöpfungsgrad des Haushaltsansatzes 2019 und 2022 bis 2024



	2019	2022	2023	2024
Hauptgruppe 7	97,0 %	81,0 %	95,4 %	107,7 %
Hauptgruppe 8	97,9 %	99,9 %	98,6 %	83,9 %
Ausschöpfungsgrad gesamt	97,7 %	95,6 %	97,8 %	88,1 %

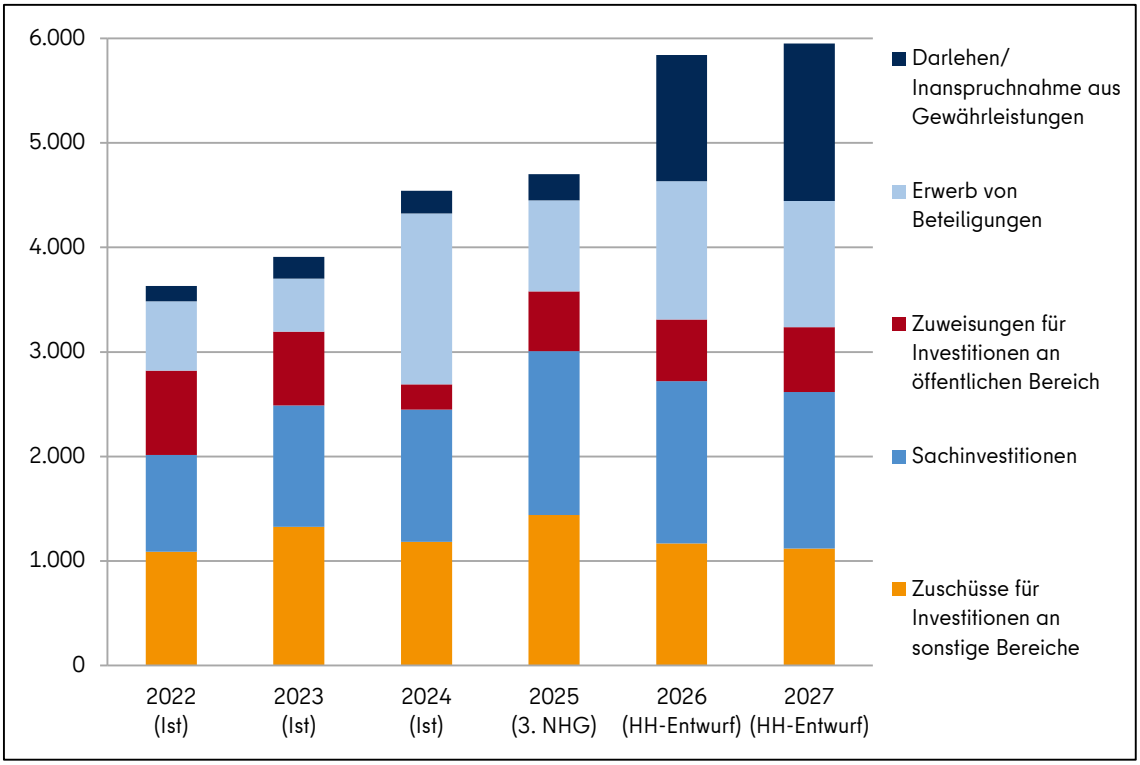
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 19. Mai 2025

Die Sachinvestitionen sind gegenüber dem Vorjahr erneut angestiegen und liegen bei 28 % der Gesamtinvestitionen.

In den Ist-Ausgaben der Hauptgruppe 8 sind für das Jahr 2024 die Kapitalzuführungen an die Berlin Energie Rekom 3 GmbH in Höhe von 975 Mio. € zum Erwerb der Geschäftsanteile an der Vattenfall Wärme Berlin AG sowie an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH in Höhe von 300 Mio. € für die Stromnetzinfrastruktur enthalten. Da es sich um Einmaleffekte handelt, wird sich die Summe der Erwerbsbeteiligungen wieder auf das Niveau der Vorjahre reduzieren.

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich waren bisher u. a. von den Zuführungen an das SIWA geprägt. In 2024 lagen sie nur noch bei 15,4 Mio. € (2023: 233,5 Mio. €) und werden in den Folgejahren auslaufen.

Ansicht 20: Entwicklung einzelner Investitionsbereiche im Zeitraum 2022 bis 2027 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Der Haushaltsentwurf 2026/2027 enthält unter Berücksichtigung investiver PMA haushaltsfinanzierte Investitionen von rd. 3,4 Mrd. € im Jahr 2026 und rd. 3,2 Mrd. € im Jahr 2027.[82]

Aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz des Bundes erhält Berlin einen Anteil von rd. 5,2 Mrd. € an den bis zu 100 Mrd. €, die den Ländern insgesamt daraus zustehen.[83] Die Planung für das Jahr 2026 sieht Zuweisungen aus dem Sondervermögen von rd. 332 Mio. € und für das Jahr 2027 von rd. 437 Mio. € vor. Obwohl es zusätzliche Einnahmen sind, erhöhen diese Mittel den Investitionsplafonds nicht. Der Rechnungshof sieht es kritisch, wenn die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes - auch wenn es rechtlich zulässig ist - nicht für zusätzliche Investitionen verwendet werden. Im Ergebnis reduzieren die zusätzlichen Mittel des Bundes den Konsolidierungsdruck in anderen Ausgabefeldern. Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die aus den Mitteln des

82 vgl. Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627), S. 38

83 Art. 143 h GG

Sondervermögens finanzierten Investitionsvorhaben in einem neuen Kapitel des Haushaltsplans (Kapitel 2980) gesondert und damit transparent dargestellt werden.

Ergänzt werden die haushaltsfinanzierten Investitionsausgaben durch die aus Krediten für finanzielle Transaktionen finanzierten Investitionsausgaben. Der Entwurf des Doppelhaushalts 2026/2027 weitet diesen zusätzlichen Bereich mit rd. 2,4 Mrd. € im Jahr 2026 und rd. 2,6 Mrd. € im Jahr 2027 gegenüber 2024 stark aus. Mit Blick auf diese Ausgaben für finanzielle Transaktionen ist es daher wichtig, dass das vom Senat selbst postulierte Gebot der Vermögensmehrung bei jedem einzelnen Vorgang erfüllt ist. Die Ausweitung ist vor allem auf die Umstellung der Wohnungsbauförderung von Zuschüssen auf kreditfinanzierte Darlehensvergaben zurückzuführen. Insgesamt (inklusive finanzieller Transaktionen) sollen in den Jahren 2026 und 2027 rd. 5,8 Mrd. € bzw. rd. 6,0 Mrd. € investiert werden. Die planmäßige Investitionsquote erhöht sich damit in den Jahren 2026 und 2027 auf jeweils rd. 13,2 %.

zu T 49

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

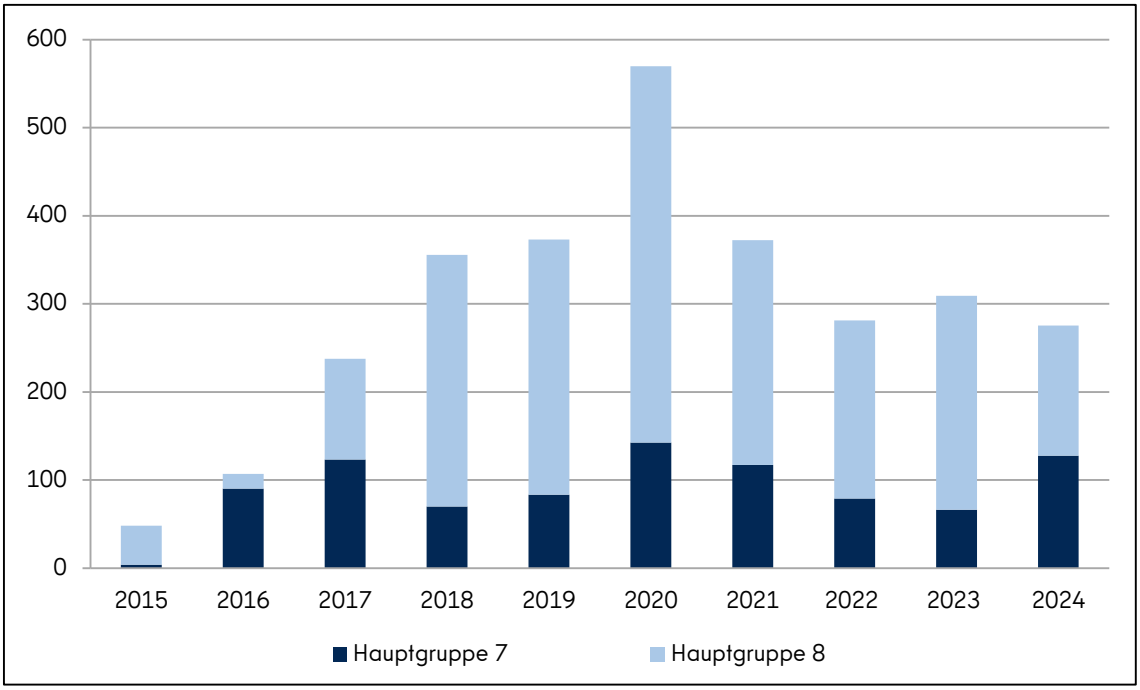
2.12.3.2 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt

50 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses fristgerecht die Rechnungslegung für das SIWA zum 31. Dezember 2024 vorgelegt.[84] Demnach belief sich das Vermögen des SIWA zu Beginn des Jahres 2024 auf rd. 1,9 Mrd. €.

Insgesamt wurden aus dem SIWA seit dem Jahr 2015 bis zum 31. Dezember 2024 Gesamtausgaben von über 2,9 Mrd. € geleistet. Das Ist-Ergebnis der maßnahmenbezogenen Ausgaben in 2024 lag mit rd. 278 Mio. € leicht unter dem Ergebnis des Vorjahres. Dadurch reduzierte sich das Vermögen des SIWA bis zum Ende des Jahres 2024 auf rd. 1,6 Mrd. €.

84 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 27. Januar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2134)

Ansicht 21: Ausgaben des SIWA nach Hauptgruppen in den Jahren 2015 bis 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 15. März 2025; nicht abgebildet sind die Ist-Ausgaben der Hauptgruppe 5, da diese durchgängig bei unter 1 % der Gesamtausgaben lagen

Während der Anteil der Ausgaben zur Investitionsförderung (Hauptgruppe 8) seit dem Jahr 2018 deutlich dominierte, hat sich in 2024 eine Anteilsverschiebung hin zu den investiven Baumaßnahmen ergeben. So betrugen diese 46 % der Gesamtausgaben.

Für die Folgejahre ist ein kontinuierlicher Mittelabfluss für bereits in der Umsetzung befindliche sowie neu zu finanzierende Projekte (z. B. Sanierung Kombibad Mariendorf) geplant.[85]

zu T 50

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

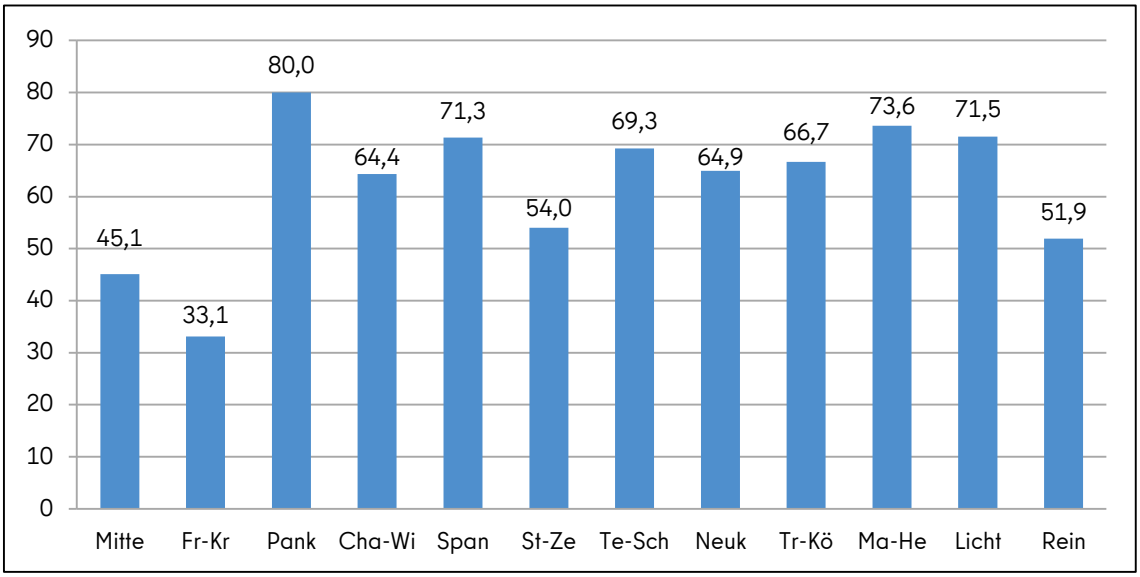
85 vgl. Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948), S. 51

2.13 Finanzen der Bezirke

51 Die Zuweisungen an die Bezirke werden nachträglich korrigiert (Basiskorrektur), wenn sich wesentliche Grundannahmen für deren Berechnung geändert haben.[86]

Die Basiskorrektur der Zuweisungen 2024 belief sich insgesamt auf rd. 746 Mio. €[87] und lag damit das zweite Jahr in Folge auf einem außerordentlich hohen Niveau (2023: rd. 758 Mio. €). Damit ergab sich gegenüber den für das Haushaltsjahr vorgesehenen Zuweisungen von insgesamt rd. 8,7 Mrd. € eine Erhöhung der Zuweisungen um 8,6 % auf rd. 9,5 Mrd. €.

Ansicht 22: Höhe der Basiskorrektur je Bezirk in 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256)

Bereits im Vorjahresbericht[88] hat der Rechnungshof kritisch auf die Höhe der Basiskorrektur und die damit verbundene Beeinträchtigung der Haushaltswahrheit und -klarheit hingewiesen. Insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage des Landes ist eine genaue Bemessung der Zuweisungen an die Bezirke zwingend erforderlich, um dann in der Folge die Höhe der Basiskorrektur gering zu halten. Dieser Auffassung folgend hat auch der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, zu den Haushaltsberatungen 2026/2027 zu

86 vgl. Nr. 9.1 AV § 26a LHO

87 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256), S. 33

88 vgl. Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 52

berichten, welche Maßnahmen unternommen werden, damit die Kalkulation der Bezirkshaushalte im Vorfeld genauer vorgenommen werden kann.[89] Da die hohe Basiskorrektur auch Ausfluss der stark gestiegenen Transferausgaben ist, soll z. B. die Arbeitsgruppe „Effiziente Sozialausgabensteuerung“ einen Beitrag zur gesamtstädtischen Justierung mit dem Ziel der Transferkostendämpfung leisten.[90]

Der Rechnungshof wird den Prozess weiter begleiten.

zu T 51

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

52 Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2024 erzielten die Bezirke einen saldierten finanziellen Überschuss von rd. 7,9 Mio. € (2023: 45,9 Mio. €). Die Jahresergebnisse der Bezirke weisen dabei deutliche Unterschiede auf. Sie reichen von -8,1 Mio. € für Steglitz-Zehlendorf bis +11,0 Mio. € für Reinickendorf. Während im Vorjahr noch neun Bezirke ein positives Jahresergebnis aufwiesen, waren es in 2024 nur noch fünf Bezirke, die zusammen einen Überschuss von 29,1 Mio. € erwirtschaftet haben (2023: 64,2 Mio. €).[91]

Überschüsse sind der Ergebnisrücklage zuzuführen, negative Jahresergebnisse sind durch Entnahmen aus dieser Rücklage auszugleichen.[92]

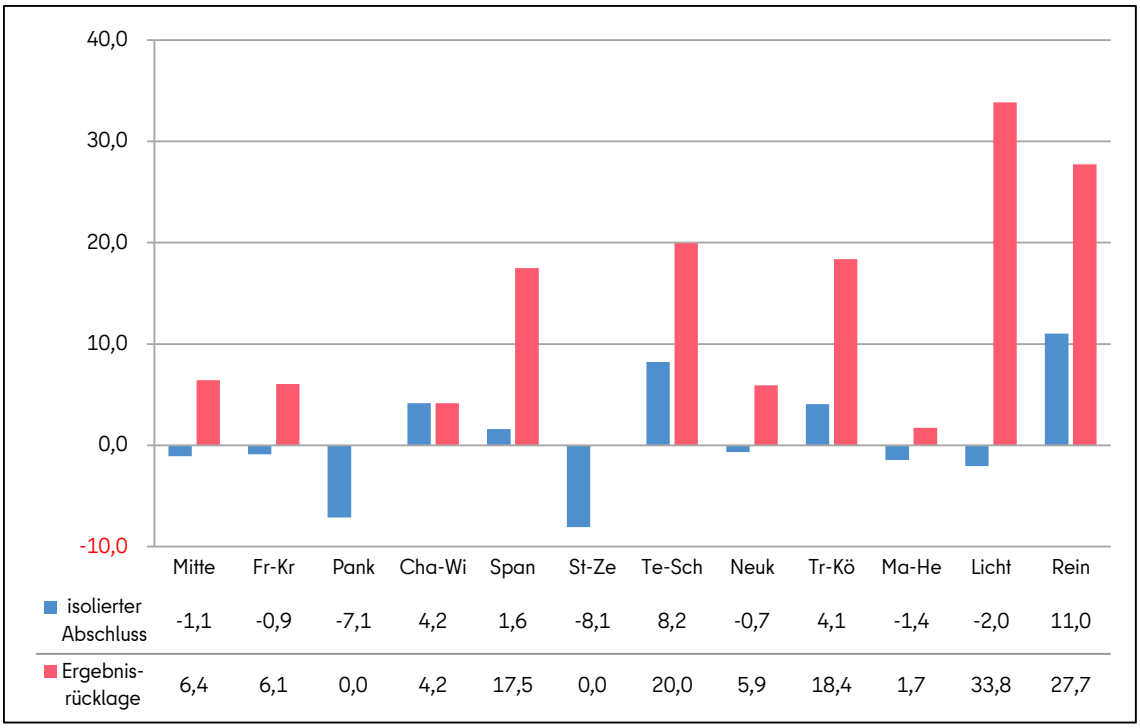
89 vgl. Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 14. Mai 2025 (19/76), TOP 13, S. 12

90 vgl. Inhaltsprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 19. Februar 2025 (19/72), S. 5; Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256), S. 38

91 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256), S. 34, und vom 16. April 2024 (rote Nr. 19/1641), S. 30

92 vgl. § 14 HG 24/25

Ansicht 23: Isolierte Jahresergebnisse der Bezirke 2024 sowie Stand der Ergebnisrücklagen der Bezirke zum 31. Dezember 2024 (in Mio. €)



	Mitte	Fr-Kr	Pank	Cha-Wi	Span	St-Ze	Te-Sch	Neuk	Tr-Kö	Ma-He	Licht	Rein
isolierter Abschluss	-1,1	-0,9	-7,1	4,2	1,6	-8,1	8,2	-0,7	4,1	-1,4	-2,0	11,0
Ergebnis-rücklage	6,4	6,1	0,0	4,2	17,5	0,0	20,0	5,9	18,4	1,7	33,8	27,7

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256)

Die Ansicht zeigt darüber hinaus, dass auch der Stand der Ergebnisrücklagen sehr unterschiedlich ausfällt. Während Pankow und Steglitz-Zehlendorf aufgrund negativer Jahresergebnisse weiterhin über keine Ergebnisrücklagen verfügen, liegen die höchsten Bestände mit 33,8 Mio. € in Lichtenberg und 27,7 Mio. € in Reinickendorf. Neben den konstanten Entwicklungen im negativen und positiven Bereich gibt es aber auch Beispiele wie Charlottenburg-Wilmersdorf. Wies der Bezirk im Jahr 2023 noch ein saldiertes Ergebnis von -2,3 Mio. € und keine Ergebnisrücklage auf, so konnte im Jahr 2024 der Jahresüberschuss von 4,2 Mio. € der Ergebnisrücklage zugeführt werden.

Insgesamt haben sich die Ergebnisrücklagen der Bezirke zum Vorjahr (vgl. T 68) um rd. 31,6 Mio. € reduziert und lagen zum vorläufigen Jahresabschluss 2024 bei rd. 141,7 Mio. €.

Aufgrund der Ergebnisentwicklung in Pankow und Steglitz-Zehlendorf sind beide Bezirke aufgefordert, dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses ein mit der Senatsverwaltung für Finanzen abgestimmtes Konsolidierungskonzept für die Jahre 2026

bis 2029 vorzulegen.[93] Bis zur Zustimmung durch den Hauptausschuss wird für beide Bezirke ab dem 1. Januar 2026 die vorläufige Haushaltsführung[94] und damit eine deutlich eingeschränkte Handlungsfähigkeit gelten.

Der Rechnungshof wird die Entwicklung der Bezirkshaushalte weiter beobachten.

zu T 52

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

2.14 Erwartungen

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

- **den Haushalt strukturell konsolidiert und das Niveau der Ausgaben dauerhaft an das Niveau der Einnahmen anpasst (T 37),**
- **die Haushaltssteuerung grundsätzlich auf eine strukturell ausgeglichene Haushaltsführung ausrichtet (T 42),**
- **in zukünftigen Haushalten wieder realistische, an den zur Verfügung stehenden Einnahmen ausgerichtete Ausgabeansätze bildet und die Obergrenze von 1 % des Haushaltsvolumens für die Veranschlagung von pauschalen Minderausgaben einhält (T 17),**
- **eine Strategie entwickelt, wie die zusätzlichen Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität verwendet werden, und zügig Maßnahmen ergreift, um Planungs-, Genehmigungs- und Beschaffungsprozesse zu beschleunigen und die Verwaltung zu modernisieren (T 41),**
- **das Berliner Schuldenbremsegesetz an die neue Rechtslage anpasst (T 42),**
- **die Obergrenzen des Berliner Schuldenbremsegesetzes für die Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen wieder einhält (T 20),**

93 vgl. Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 14. Mai 2025 (19/76), TOP 13, S. 11 f.

94 Regeln der vorläufigen Haushaltswirtschaft analog Art. 89 Abs. 1 VvB

- **die Ermächtigung für die konjunkturbedingte Kreditaufnahme auch für Nachträge zum Haushaltsgesetz gemäß dem Berliner Schuldenbremsegesetz berechnet (T 23),**
- **sofern die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen für strukturelle Kreditaufnahmen die vom BMF mitgeteilten Beträge übersteigen, diese Obergrenzen der strukturellen Kreditaufnahme durch geeignete haushaltswirtschaftliche Maßnahmen einhält oder eine entsprechende Änderung des Haushaltsgesetzes initiiert (T 24) und**
- **alle sich bietenden Möglichkeiten zur Begrenzung des Wachstums der Transferausgaben nutzt bzw. zügig die notwendigen Voraussetzungen für die Hebung von Konsolidierungspotenzialen schafft (T 46).**

zu T 53

Der Senat von Berlin wird den eingeschlagenen Konsolidierungskurs weiter verfolgen. Ziel bleibt der strukturelle Haushaltsausgleich.

Der Senat von Berlin teilt die Ansicht des Rechnungshofs von Berlin, dass das Volumen der pauschalen Minderausgaben angemessen sein sollte. Er weist gleichzeitig darauf hin, dass es 2025 gelungen ist, die Minderausgaben im Haushaltsvollzug im hohen Umfang zu realisieren. Der Senat von Berlin weist ferner darauf hin, dass das Volumen der pauschalen Minderausgaben im DHH 2026/2027 auf deutlich unter 1 % des Haushaltsvolumens beschränkt wurde.

Eine Anpassung der landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse aufgrund der Grundgesetzänderung zur Schuldenbremse ist aus Sicht des Senats von Berlin nicht erforderlich.

Die Vorgaben der landesrechtlichen Schuldenbremse bezüglich der finanziellen Transaktionen, der strukturellen Verschuldungskomponente und der konjunkturbedingten Kreditaufnahme wurden und werden planerisch und im Vollzug stets eingehalten.

Mit dem Projekt der effektiven Sozialausgabensteuerung hat der Senat von Berlin einen koordinierten Prozess zur Begrenzung des Wachstums der Transferausgaben eingeleitet, der nach Ansicht des Senats von Berlin bereits ab dem kommenden Jahr greifen wird.

54 **Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihren Handlungsspielraum für eine aktive Beteiligungsführung ausschöpft, um strategische und finanzielle Risiken der Landesunternehmen frühzeitig zu erkennen. Dafür sind die im Jahr 2024 neu entwickelten Grundsätze der Beteiligungsführung anzuwenden (T 36).**

Zu T 54

Siehe Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 36.

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 rechtzeitig vorgelegt. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Rechnungslegung unvollständig. Es fehlten die Jahresabschlüsse von drei Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO und drei Abschlüsse bei den Sondervermögen. Zudem sind die Darstellungen der Abschlussergebnisse und der Haushaltsreste fehlerhaft. Außerdem wurden mehrfach die Termine des Abschlussrundschreibens nicht eingehalten. Erneut wurden die Verwahrungs- und Vorschussbücher rechtswidrig genutzt. Bei der Vermögensrechnung hat der Rechnungshof in allen Vermögensarten fehlerhafte Buchungen festgestellt. Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind bei der Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2023 eingehalten worden. Die für die Berechnung der erlaubten konjunkturellen Kreditaufnahme notwendige ex post Konjunkturkomponente und der damit verbundene Buchungsbetrag für das Kontrollkonto weichen von den Berechnungen des Rechnungshofs ab.

3.1 Entlastung des Haushalts 2022

55 Der Senat hatte mit Drs 19/1215 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2022 fristgemäß vorgelegt. Der Rechnungshof berichtete über die Ergebnisse seiner Prüfung in dem am 28. November 2024 vorgelegten Jahresbericht 2024 (Drs 19/2082). Der Senat nahm dazu im März 2025 gegenüber dem Abgeordnetenhaus Stellung (Drs 19/2292). Der Unterausschuss Haushaltskontrolle hat in seinen Sitzungen am 6. Juni 2025 und am 20. Juni 2025 über die Prüfungsfeststellungen und daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen beraten. Er hat dem Hauptausschuss für seine 79. Sitzung am 2. Juli 2025 empfohlen, seine „Beschlussempfehlung einschließlich des Berichts an das Abgeordnetenhaus zur Vorlage – zur Beschlussfassung – Drucksache 19/1215 – Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2022 (rote Nummer 1204) zu beschließen“. Dem Abgeordnetenhaus wird empfohlen, die „Vorlage – zur Beschlussfassung – Drucksache 19/1215 – gemäß der Empfehlung des

Unterausschusses für Haushaltskontrolle 1204 A anzunehmen“.[95] Die Entlastung erfolgte mit Beschluss vom 10. Juli 2025 gemäß Beschlussvorlage.[96]

zu T 55

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

3.2 Einleitung

56 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung und berichtet darüber dem Abgeordnetenhaus.[97]

57 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[98], das kassenmäßige Gesamtergebnis[99], das rechnungsmäßige

95 Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 2. Juli 2025 (19/79), TOP 2

96 Beschlussprotokoll der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses vom 10. Juli 2025 (19/69), TOP 39

97 vgl. Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB

98 Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

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

Jahresergebnis[100] und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis[101] 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.

58 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 56 bis T 58

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

3.3 Haushaltsplan

59 Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz (Haushaltsgesetz) festgestellt.[102]

Der Haushaltsplan 2023 ist durch das Haushaltsgesetz 2022/2023 (HG 22/23)[103] sowie das Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023 (NHG 22/23)[104] in Einnahmen und Ausgaben

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

101 kassenmäßiges Gesamtergebnis zuzüglich den in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsresten

102 Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB

103 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)

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

auf 39.165.572.900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 30.946.051.300 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 28.525.778.500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 30.373.732.800 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 10.639.794.400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 572.318.500 € 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.[105] Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

zu T 59

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

3.4 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

60 Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen.[106] Für das Haushaltsjahr 2023 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 24. September 2024 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 30. September 2024 mit der Drs 19/1925 vor. Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist zum 30. September 2024 eingehalten.

Zusätzlich zur Vorlage an das Abgeordnetenhaus legt die Senatsverwaltung für Finanzen die Haushalts- und Vermögensrechnung in zwei Bänden vor. Band 1 wird als PDF-Datei erstellt und soll nach Nr. 3.3 Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 auf der Internetseite der Senatsverwaltung für

105 vgl. §§ 26a Abs. 1 und 30 LHO

106 vgl. Art. 94 Abs. 1 VvB

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 (jährlich etwa 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. Der Rechnungshof kritisiert die damit einhergehende mangelnde Transparenz der Verwaltung über ihr Handeln gegenüber der Öffentlichkeit.

Die als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO[107] und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin[108] 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. Bei den Sondervermögen nach Nr. 11.1 Satz 2 AV § 26 LHO fehlten die Abschlüsse von drei von fünf Kita-Eigenbetrieben und drei weiteren Eigenbetrieben. Der Rechnungshof beanstandet die wiederholte Verspätung und erwartet vom Senat weiterhin die Beachtung der Vorlagefrist.

zu T 60

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

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung stellt momentan die vom Rechnungshof von Berlin thematisierten Unterlagen zusammen und wird diese im Laufe des Jahres 2026 veröffentlichen.

Der Senat von Berlin bedauert die verspäteten Auflieferungen. In diesem Zusammenhang wird die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung weiterhin auf die Einhaltung der

[107] vgl. § 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO

[108] vgl. Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO

betreffenden Auflieferungsfristen für eine vollständige und fristgerechte Rechnungslegung drängen und säumige Stellen gegebenenfalls erinnern.

61 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden.[109] Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

zu T 61

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

3.5 Haushaltsrechnung

62 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen.[110] 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.[111]

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.

---

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

110 vgl. § 80 Abs. 3 LHO

111 Nr. 1.6.1 AV § 80 LHO

zu T 62

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

3.5.1 Kassenreste

63 Kassenreste sind Minderzahlungen gegenüber dem Anordnungssoll.[112] Es sind somit zum Soll gestellte Einnahmen, die noch nicht eingegangen sind. Kassenreste sind in der Rechnungslegung nachzuweisen.[113]

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 2.673.015,57 € 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 466.369.084,40 €. Im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1925, Nr. 11) ist für die Kassenreste ein Betrag von 463.696.068,83 € ausgewiesen.

zu T 63

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

Der vom Rechnungshof von Berlin genannte Betrag inklusive Nebenforderungen wird seitens des Senats von Berlin bestätigt.

---

112 vgl. Nr. 1.8.3 AV § 76 LHO

113 vgl. Nr. 5.1 AV § 80 LHO i. V. m. Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO

3.5.2 Abschlussergebnisse

64 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

Ansicht 24: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll (in €)

	Einnahmen	Ausgaben
Ist	39.441.484.370,66	39.441.484.370,66
verbliebene Haushaltsreste	0,00	602.242.768,81
Rechnungssoll	39.441.484.370,66	40.043.727.139,47
Ansatz	39.165.572.900,00	39.165.572.900,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	564.131.064,45
Abschlussergebnisse der Vorjahre		
kassenmäßiger Fehlbetrag (Bezirke)		(+)5.294.410,86
kassenmäßiger Überschuss (Einzelpläne 1 bis 29)	(+)5.294.411,34	
Vereinnahmung des Fehlbetrages (Bezirke)	(+)5.294.410,86	
Überschuss des Vorjahres (Einzelpläne 1 bis 29)		(+)5.294.411,34
Gesamtsoll	39.176.161.722,20	39.740.292.786,65
Differenz günstiger	265.322.648,46	
Differenz ungünstiger		303.434.352,82
Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll = rechnungsmäßiges Jahresergebnis	**-38.111.704,36**	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2023

65 Die Hauptverwaltung hat das Haushaltsjahr 2022 mit einem Überschuss in Höhe von 5.294.411,34 € abgeschlossen. Dieser mit einem Plus gekennzeichnete Betrag muss sich in der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023 in den Tabellen der Rechnungslegung (100, 101, 102 und 402) und in der Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1925) bei Nrn. 1.2 und 2.2 unter den Punkten „Kassenmäßiger Überschuss“ und „Überschuss“ wiederfinden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den o. g. Tabellen ein mit einem Plus gekennzeichneter Betrag von 10.588.822,68 € für die Hauptverwaltung enthalten ist. Nach Aussage der Senatsverwaltung für Finanzen ist der Grund dafür ein Buchungsfehler, der jedoch nicht in die Ergebnisdarstellung eingeflossen sei. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass in der Drucksache unter den Nrn. 1.2 und 2.2 keine Überschüsse aus Vorjahren für die Hauptverwaltung ausgewiesen sind. Ebenso fehlt die Darstellung des Überschusses aus Vorjahren für die Hauptverwaltung im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen unter Nr. 7.1.2 (kassenmäßiges

Gesamtergebnis). Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhafte Buchung und die Darstellung der Abschlussergebnisse aus Vorjahren für die Hauptverwaltung und erwartet, dass sie künftig korrekt gebucht und dargestellt werden.

zu T 64 und T 65

Die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Der vom Rechnungshof von Berlin genannte Betrag inklusive Nebenforderungen wird seitens des Senats von Berlin bestätigt.

Der Betrag des kassenmäßigen Überschusses der Hauptverwaltung in Nr. 7.1.2 des Abschlussberichtes betrug 5.294.411,34 €.

Der vom Rechnungshof von Berlin in den Rechnungslegungstabellen 100, 101, 102 und 402 vorgefundene und mit einem Plus gekennzeichnete Betrag in doppelter Höhe des Überschusses der Hauptverwaltung resultierte aus einer fehlerhaft (weil doppelt) gebuchten Sollstellung gemäß Nr. 4.3.2 AV zu § 76 LHO für die Buchung des Überschusses der Hauptverwaltung, deren zweite (doppelte) Buchung im Soll nicht mit einer Gegenbuchung wieder reduziert wurde.

3.5.3 Kassenmäßiges Jahresergebnis

66 Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.[114] Für das Haushaltsjahr 2023 beträgt es 0,00 €, weil die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

zu T 66

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

[114] vgl. § 82 Nr. 1 Buchst. c LHO

3.5.4 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

67 Das kassenmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und den haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre zusammen.[115]

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um -5.294.411,34 € ab. Dies beruht auf dem aus dem Jahr 2022 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnis“ (Fehlbetrag) der Bezirke Marzahn-Hellersdorf, Charlottenburg-Wilmersdorf und Steglitz-Zehlendorf.

Fehlbeträge sind spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen.[116] Sie müssen in dem Jahr ausgeglichen werden.[117]

Im Haushaltsjahr 2023 wurden alle zum Ausgleich des Fehlbetrages der Hauptverwaltung des Haushaltsjahres 2021 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, sodass damit der formale Ausgleich für das Haushaltsjahr 2021 erfolgte.

zu T 67

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

68 Die isolierten Jahresergebnisse der Bezirke des Haushaltsjahres 2023 wurden nach der Abrechnung der Globalsummen und der Anrechnung des bereinigten Aufwuchses der Rücklagenbestände durch Abzug der vorgetragenen Ergebnisse aus dem Haushaltsjahr 2021 berechnet. Das isolierte Ergebnis der Bezirke beträgt demnach -41.049.482 €.

Seit dem Haushaltsjahr 2022 hat jeder Bezirk eine Ergebnisrücklage für die bezirklichen Jahresergebnisse gebildet (§ 12 HG 22/23). Positive Jahresergebnisse werden seitdem der Ergebnisrücklage zugeführt. Negative Jahresergebnisse sind durch Entnahmen aus

115 vgl. § 82 Nr. 1 Buchst. e LHO

116 vgl. § 25 Abs. 3 LHO

117 vgl. Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO

der Ergebnisrücklage auszugleichen. Die 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 2023 haben den Vorgaben entsprechend insgesamt 64,1 Mio. € in die Ergebnisrücklage gebucht. Lediglich der Bezirk Pankow hat 2,7 Mio. € entnommen. Somit flossen den Ergebnisrücklagen der Bezirke 61,4 Mio. € zu. Insgesamt enthalten die Ergebnisrücklagen der Bezirke 173,2 Mio. €.

Ansicht 25: Stand der Ergebnisrücklage (in Tsd. €)

Bezirke	Stand Ergebnisrücklage vor Jahresabschluss 2023	Zuführung/Entnahme Ergebnisrücklage	Stand Ergebnisrücklage nach Jahresergebnis 2023
Mitte	13.350	251	13.601
Friedrichshain-Kreuzberg	4.972	1.971	6.943
Pankow	2.705	-2.705	0
Charlottenburg-Wilmersdorf	0	0	0
Spandau	17.453	6.431	23.884
Steglitz-Zehlendorf	0	0	0
Tempelhof-Schöneberg	17.802	11.732	29.534
Neukölln	6.871	2.381	9.252
Treptow-Köpenick	9.099	9.787	18.886
Marzahn-Hellersdorf	0	3.190	3.190
Lichtenberg	19.968	15.906	35.874
Reinickendorf	19.591	12.469	32.060
Summe	**111.811**	**61.413**	**173.224**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Schreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. April 2024 - Basiskorrektur der Globalsummenzuweisung - Jahresabschluss 2023 der Bezirke, Tabelle 3
(rote Nr. 19/1641, Anhang 01); wegen offensichtlicher Fehler ist die Summenzeile korrigiert dargestellt

Die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Pankow haben im Haushaltsjahr 2023 mit negativen Abschlussergebnissen von insgesamt -15.521.292,52 € abgeschlossen und buchen diese nach dem bisherigen Verfahren im Haushaltsjahr 2024 entsprechend Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO. Der Bezirk Pankow hat mit einem negativen Betrag von -13.753.634,67 € abgeschlossen, konnte aber 2.705.108,83 € aus seiner Ergebnisrücklage zum Ausgleich entnehmen.

zu T 68

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

3.5.5 Finanzierungsrechnung

69 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo[118] mit -1.759.100.810,36 € aus. Dafür werden die Ist-Einnahmen um die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von ca. 0,95 Mrd. €, die Entnahmen aus Rücklagen von ca. 2,28 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren, die Ist-Ausgaben um die Zuführung an Rücklagen von ca. 1.47 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren bereinigt.[119] Der Finanzierungssaldo entwickelte sich seit dem Jahr 2020 wie folgt:

Ansicht 26: Finanzierungssaldo (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
2020	-1.430,1
2021	-121,7
2022	751,8
2023	-1.759,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2020 bis 2023

Die Entnahmen aus Rücklagen sind mit einem Betrag von 2.278.559.406,98 € ausgewiesen. Dieser Saldo ergibt sich, wie vom Senat erläutert, aus der Aufnahme innerer Darlehen von 3.018.925.000,00 € abzüglich der Tilgung innerer Darlehen von -4.397.865.825,95 € und zuzüglich den tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen von 3.657.500.232,93 €.

zu T 69

Die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

118 § 82 Nr. 2 Buchst. c LHO

119 vgl. § 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO

3.5.6 Haushaltsreste

70 Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden.[120] Die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen.[121] 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.

zu T 70

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

71 Die beim Haushaltsabschluss für die Einzelpläne 01 bis 45 ausgewiesenen Ausgabereste aus Vorjahren von 564.131.064,45 € entsprechen nicht den beim Jahresabschluss 2022 verbliebenen Ausgaberesten in Höhe von 524.200.643,91 €. Die Differenz beträgt 39.930.420,54 € und ist durch vier Buchungen im Einzelplan 07 – Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt – mit dem Buchungsmerkmal R90 entstanden. Es handelt sich um Titel für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Die gebildeten Reste waren nach dem Abschlussrundschreiben 2023 bis zum 29. Februar 2024 der Senatsverwaltung für Finanzen zu melden.[122] Die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt hat die Restebuchungen nicht rechtzeitig veranlasst.

Der Rechnungshof beanstandet die verspätete Meldung und erwartet, dass künftig die Fristen des Abschlussrundschreibens eingehalten werden.

120 vgl. § 45 Abs. 2 LHO

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

122 vgl. Buchst. G Nr. 3 Abs. 2 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2023 (Abschlussrundschreiben 2023) vom 11. Dezember 2023

zu T 71

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

Der Senat von Berlin bedauert die nicht rechtzeitige Ausgaberestebuchung. Die behelfsmäßige Ausgaberestebuchung im folgenden Haushaltsjahr mit dem Buchungstextschlüssel R90 stellte sicher, dass der für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung die gemäß Nr. 5 AV § 45 LHO zwingend zu übertragenen Ausgabereste trotz versäumter Ausgaberestebuchung für die weitere Bewirtschaftung zur Verfügung standen.

72 Das Merkmal R90 – Reste aus Vorjahren – wurde im Haushaltsjahr 2023 erstmalig verwendet und soll für nicht rechtzeitig veranlasste Restebuchungen aus Vorjahren vorgesehen sein. Bisher ist für eine unterlassene Bildung von Haushaltsresten bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen im neuen Haushaltsjahr eine Sollveränderung mit dem Buchungstextschlüssel D20 – Mehrausgaben (zweckgebundene Einnahmen und § 62 (2) und (4) LHO) – vorgesehen.[123] Buchungen mit dem Buchungsmerkmal R90 haben die gleiche Wirkung und erhöhen das Soll über den Haushaltsansatz hinaus und sind damit nicht über den Haushaltsplan finanziert.

Der Rechnungshof erwartet, dass bei versäumten Buchungen von Ausgaberesten aus Vorjahren bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen einheitlich vorgegangen wird. Er wird Buchungen mit dem Buchungsmerkmal R90 künftig einer genauen Prüfung unterziehen.

zu T 72

Die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung konnte und kann den Buchungsschluss für Ausgabereste nicht auf einen späteren Termin verlagern, ohne die Jahresabschlussarbeiten zu verzögern. Unabhängig davon ist und bleibt der Einsatz des

[123] vgl. Nr. 7.2.7 Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal)

Buchungstextschlüssels R90 im folgenden Haushaltsjahr eine sehr restriktiv ausgesprochene Ausnahme.

73 Die verbliebenen Haushaltsreste für das Haushaltsjahr 2023 betragen 602.242.768,81 € und haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

Ansicht 27: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
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
2023	533,7	1,9	68,5	0,6	602,2	1,5

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2020 bis 2023; Prozentangaben geben die Relation zum jeweiligen Ausgabevolumen (Ist) der in der Spaltenüberschrift bezeichneten Einzelpläne wieder

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

zu T 73

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

3.5.7 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

74 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.[124]

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 564.131.064,45 € entsprechen nicht den beim Jahresabschluss 2022 verbliebenen Ausgaberesten von 524.200.643,91 € (vgl. T 71). Ausgehend von der in der Haushaltsrechnung

[124] vgl. § 83 Nr. 2 Buchst. d LHO

angegebenen Summe ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von -38.111.704,36 €.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2020 wie folgt verändert:

Ansicht 28: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45	Einzelpläne 01 bis 45
2020	-99,2	+81,2	-18,0
2021	-193,5	+78,9	-114,6
2022	+43,1	-6,1	+37,0
2023	-16,3	-21,8	-38,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2020 bis 2023

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen.[125]

Die verbliebenen Ausgabereste für das Haushaltsjahr 2023 betragen 602.242.768,81 €. Damit beträgt das rechnungsmäßige Gesamtergebnis, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, -607.537.180,15 €.

zu T 74

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

3.5.8 Verwahrungen und Vorschüsse

75 In Verwahrung dürfen nur Einzahlungen genommen werden, solange diese nicht endgültig gebucht werden können.[126] Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist das Verwahrungsbuch grundsätzlich zum Jahresende positive Beträge aus.

125 vgl. § 83 Nr. 2 Buchst. e LHO

126 vgl. § 60 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 4.2 AV § 71 LHO

Als Vorschuss sind Ausgaben zu buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung schon besteht, die Ausgaben aber noch nicht endgültig gebucht werden können.[127] Zu den Vorschüssen dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist das Vorschussbuch grundsätzlich zum Jahresende negative Beträge aus.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Vorschussbuch entgegen seiner Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltsmittel ausweist.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe hat im Verwahrungsbuch bei Buchungsstelle 9313/10001/355 – Sicherheitsleistungen von Buchmacherinnen und Buchmachern der Wettannahmestellen – einen hohen positiven Bestand für das Haushaltsjahr 2023 gemeldet. Die Buchungsstelle weist jedoch im Haushaltsjahr 2023 einen Bestand von 0 € aus. Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab, dass die Senatsverwaltung 101.253,60 € auf ein im Dezember 2023 neu eingerichtetes Verwahrungsbuch gebucht hat. Die Übertragung der Buchungsstellen in das nächste Haushaltsjahr war zu diesem Zeitpunkt schon abgeschlossen. Die Mittel auf der Buchungsstelle 9313/10001/355 konnten nicht übertragen werden. Durch manuelle Buchung am 31. Januar 2024 und anschließender Übertragung am 1. Februar 2024 in das Haushaltsjahr 2024 wurden von der o. g. Buchungsstelle 101.253,60 € in das Vorschussbuch 9213/10001/000 – Mittel aus verzögertem Jahresmittelabfluss bei WGL- und HGF-Einrichtungen[128] – umgebucht. Diese Mittel sind im Haushaltsjahr 2025 wieder dem Haushalt zugeflossen. Auf Nachfrage des Rechnungshofs bestätigte die Senatsverwaltung, dass es sich hierbei um Fördergelder handele, die aufgrund von noch nicht erbrachten Leistungen zurückgehalten werden sollten. Hierbei handelte es sich weder um zu verwahrende Mittel noch um Vorschüsse gemäß § 60 LHO.

Die Mittel wurden nicht beim Sachtitel als Rest ausgewiesen, sondern dem Verwahrungsbuch zugeführt, in das Vorschussbuch umgebucht und im Haushaltsjahr 2025 an den Haushalt zurückübertragen. Demzufolge handelt es sich hierbei um eine nicht gerechtfertigte Mittelsicherung.

Der Rechnungshof beanstandet die rechtswidrige Nutzung des Verwahrungs- und des Vorschussbuches und erwartet, dass nur Einnahmen im Verwahrungsbuch oder Ausgaben

---

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

128 Leibniz-Gemeinschaft (WGL) und Helmholtz-Gemeinschaft (HGF)

im Vorschussbuch gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden, die dort auch gebucht werden dürfen.

Die zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse sind in einer Nachweisung darzustellen.[129] Sie sind in die Buchführung des Folgejahres zu übernehmen.[130]

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.

zu T 75

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

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung nimmt die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin zum Anlass für eine unterjährige Prüfung der Bestände auf Buchungsstellen des Verwahrbuchs.

3.5.9 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

76 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.[131] Sie sind in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt.[132]

129 vgl. Nr. 5.2 AV § 80 LHO

130 vgl. Nr. 1.2.3 AV § 76 LHO

131 vgl. Nrn. 1.3 und 1.4 AV § 37 LHO

132 vgl. Nr. 5.3 AV § 80 LHO

Insgesamt sind höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan von 4.963.308.375,22 €[133] ausgewiesen. Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 2023 keine Differenzen zwischen den einzelnen Nachweisungen festgestellt.

zu T 76

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

3.5.10 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

77 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen.[134] Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen.[135] Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 30. September 2024 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 19/1926) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 21. November 2024 genehmigt (Beschlussprotokoll 19/56, S. 12).

Nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2023 insgesamt 564.577.667,91 €, für die Hauptverwaltung 489.668.189,63 € und für die Bezirke 74.909.478,28 €. Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 550.126.441,19 €, für die Hauptverwaltung 514.182.592,39 € und für die Bezirke 35.943.848,80 €.

Der Rechnungshof hat keine Abweichungen festgestellt.

---

133 vgl. Tabelle 414 der Haushalts- und Vermögensrechnung 2023; enthalten sind nicht zugelassene höhere und neue Ausgaben (M6) sowie Mittel zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben (M5)

134 vgl. Art. 88 Abs. 2 VvB

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

zu T 77

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

3.5.11 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

78 Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Die Termine sind im Abschlussrundschreiben 2023 festgelegt. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die 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.[136] 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 2023 sind insgesamt 224.434.400,00 € pauschale Minderausgaben veranschlagt worden, davon

- für die Hauptverwaltung 99.042.000,00 € und
- für die Bezirke 125.392.400,00 €.

Von den pauschalen Minderausgaben haben die Bezirke 20.931.791,50 € als nicht erwirtschaftet (M60) gebucht:

- Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 4.708.348,23 €
- Bezirksamt Pankow 12.311.000,00 €
- Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg 3.912.443,27 €

[136] vgl. Nr. 7.2.4.1 VV Org-ProFiskal i. V. m. Buchst. D Abschlussrundschreiben 2023

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

Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf hatte zudem für rd. 3,06 Mio. € der pauschalen Minderausgaben zusätzliche Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung zum Ausgleich herangezogen. Das Buchungsmerkmal M50 ist jedoch nur für Ausgabetitel anwendbar. Eine Buchung dieser Einnahmen als überplanmäßige Ausgaben mit Ausgleich wurde aus zeitlichen Gründen unterlassen, sodass nur eine Buchung als nicht zugelassene Mehrausgabe möglich war.

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

zu T 78

Die betragsseitige Darstellung des Rechnungshofs von Berlin wird bestätigt.

Die Erläuterung zur Anwendung des Buchungstextschlüssels M50 für die Erwirtschaftung von Pauschalen Minderausgaben ist jedoch nicht vollständig. Es trifft zu, dass dieser Buchungstextschlüssel ausschließlich auf der Ausgabeseite des ProFiskal-Buchungssystems verwendet werden kann, aber auch anerkannte tatsächliche Mehreinnahmen für einen Ausgleich des negativen Ansatzes einer Pauschalen Minderausgabe herangezogen werden können. Haushaltsrechtlich reduzieren anerkannte tatsächliche höhere oder neue Einnahmen gegenüber dem Haushaltsplan betragsgleich die ursprüngliche Notwendigkeit für den negativen Ausgabeansatz einer Pauschalen Minderausgabe. In diesen Fällen bucht der Buchungstextschlüssel M50 den negativen Ansatz auf der Buchungsstelle der Pauschalen Minderausgabe direkt in entsprechender Betragshöhe aus. Der hierbei einzugebende Text der Buchungserläuterung gibt dann entsprechende Hinweise auf die anerkannte Mehreinnahme.

Da die Nachweisungen für eine Anerkennung dieser tatsächlichen höheren oder neuen Einnahmen an sehr hohe Anforderungen geknüpft sind, ist diese zweite (ursprüngliche) Buchungsfunktion des Buchungstextschlüssels M50 nur sehr selten im Einsatz.

Eine Anerkennung einer Mehreinnahme als Finanzierung für überplanmäßige Ausgaben (haushaltsrechtlich zulässig) würde dazu führen, dass ebendiese Einnahme nicht mehr für den Komplex der Erwirtschaftung einer etatisierten Pauschalen Minderausgaben anerkannt werden könnte.

3.5.12 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

79 Zusätzlich zu den o. g. nicht zugelassenen Mehrausgaben bei Titeln für pauschale Minderausgaben (T 78) sind auf weiteren acht Buchungsstellen der Einzelpläne 03, 13, 22 und 29 und zwei Buchungsstellen im Bezirk Tempelhof-Schöneberg nicht zugelassene Mehrausgaben (M60) von 21.389.972,61 € in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

- Beim Regierenden Bürgermeister - Senatskanzlei - wurden 605.505,02 € als nicht zugelassenen Mehrausgabe bei Buchungsstelle 0300/68590 gebucht. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte eine unzulässige Buchung über einen Sollzugang durch Deckungsfähigkeit zurücknehmen lassen, da die verwendeten Einnahmen bereits bei einem anderen Titel zweckgebunden waren. Bei Buchungsstelle 0350/45300 konnten die Überschreitungen von 13.567,79 €, die durch eine Umsetzung im Rahmen der Senatsumbildung entstanden sind, nicht ausgeglichen werden.
- Das Landesverwaltungsamt hat 19.647.180,69 € als nicht zugelassene Mehrausgaben bei Buchungsstelle 2940/43204 gebucht. Die Mittel der Buchungsstelle hätten nicht ausgereicht, um den Bedarf zu decken, Deckungsmittel hätten nicht zur Verfügung gestanden und der Antrag auf überplanmäßige Ausgaben sei zu spät gestellt worden. Hintergrund ist die Umbuchung der einmaligen Inflationsausgleichsprämie von 270 Mio. € von 2024 nach 2023, ohne dass die Mittel zur Deckung des Mehrbedarfs vorhanden gewesen sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den geleisteten Versorgungsausgaben um unabweisbare und aus den vorgenannten Gründen auch nicht absehbare rechtliche Verpflichtungen handelt.

  In einem Schreiben mit Datum vom 26. Januar 2024 hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Haushalts- und Personalwirtschaftsbereiche der Berliner Behörden über die Auszahlung der einmaligen Inflationsausgleichsprämie und ihre haushaltstechnische Abwicklung unterrichtet. Die Zahlung der Prämie zum Februar 2024 sollte buchungstechnisch zulasten des Haushaltsjahres 2023 nachgewiesen

werden. Die Mittel sollten noch aus dem Haushalt 2023 an die entsprechenden Buchungsstellen im Haushaltsjahr 2024 gebucht werden und von dort an die Dienstkräfte ausgezahlt werden. Für dadurch im Haushaltsjahr 2023 notwendig gewordene überplanmäßige Ausgaben wurde die Zustimmung allgemein erteilt. Sie sollten mit dem Buchungstextschlüssel U10 durchgeführt werden.

Aus dem Schreiben geht hervor, dass der vom Landesverwaltungsamt als Begründung für die M60-Buchung genannte verspätete Antrag auf außerplanmäßige Ausgaben (§ 37 Abs. 1 LHO) durch die in dem Schreiben erteilte allgemeine Zustimmung gar nicht nötig war, sondern eine einfache – rechtzeitige – Sollzugangsbuchung ausgereicht hätte.

Der Rechnungshof erkennt die Rechtmäßigkeit der Zahlung der einmaligen Inflationsausgleichsprämie grundsätzlich an. Gemäß § 45 LHO dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden. Die Auszahlung der Inflationsausgleichsprämie erfolgte im Februar 2024. Lediglich die Tarifpartner einigten sich am 9. Dezember 2023. Im Tarifvertrag wurde eine einmalige Sonderzahlung von 1.800 € festgelegt, jedoch wurde keine Fälligkeit vereinbart, die zu einer rechtlichen Verpflichtung, wie z. B. Verzugszinsen bei späterer Auszahlung, geführt hätte. Vielmehr legt § 2 Abs. 1 des Tarifvertrags über Sonderzahlungen zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise (TV Inflationsausgleich) fest, dass die einmalige Sonderzahlung „zum frühestmöglichen Zeitpunkt ausgezahlt wird." Da § 5 TV Inflationsausgleich eine Widerrufsfrist für den Tarifvertrag bis zum 19. Januar 2024 vorsah, lag der frühestmögliche rechtssichere Auszahlungszeitpunkt und -grund allein schon durch diese Frist im Jahr 2024. Auch für den Bereich der beamteten Dienstkräfte wurde die Übernahme der Regelung erst im Haushaltsjahr 2024 beschlossen. Nach Ansicht des Rechnungshofs war eine Rückbuchung der Inflationsausgleichsprämie in das Haushaltsjahr 2023 ein Verstoß gegen die Jährigkeit und damit nicht zulässig.

- Auf vier Buchungsstellen im Einzelplan 13 – Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe – sind nicht zugelassene Mehrausgaben von 10.224,74 € entstanden. Diese stehen im Zusammenhang mit der Inflationsausgleichsprämie in Höhe von 900 € pro Beschäftigten, die vom Senat im Februar 2024 rückwirkend für den November 2023 gezahlt wurde. Personalausgaben aus EFRE- und ESF-Mitteln werden von der EU für ein bestimmtes Haushaltsjahr nur erstattet, wenn sie bis zum 31. Dezember gezahlt wurden. Die Mittel waren nicht vorhanden und werden nicht von der EU erstattet. Deshalb musste mit M60 gebucht werden.

- Eine Überschreitung bei Buchungsstelle 2200/44100 – Beauftragter für die Berliner Polizei und Bürgerbeauftragter – mit 545,58 € wurde beim Jahresabschluss übersehen und musste wegen Fristablauf als nicht zugelassene Mehrausgabe gebucht werden.
- Der Bezirk Tempelhof-Schöneberg gab an, dass für einen Ausgleich der Überschreitung von 1.112.948,79 € auf zwei Buchungsstellen keine 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 79

Die betragsseitige Darstellung des Rechnungshofs von Berlin wird bestätigt.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung sieht es bei einer übersehenen Ausgabeüberschreitung für eine Absicherung des Fortgangs des Jahresabschlusses ab einem bestimmten Zeitpunkt für alternativlos, die Organisationseinheit direkt für eine buchungstechnische Ausgleichsbuchung mit dem Buchungstextschlüssel M60 aufzufordern. In der betreffenden Buchungserläuterung hat die Organisationseinheit auf das Versäumnis ausreichend einzugehen und kann ggf. auch auf andere Finanzierungsmittel hinweisen, die ihrer Bewirtschaftungsbefugnis unterliegen und die bei Einhaltung der Regelungen des Abschlussrundschreibens hätten herangezogen werden können.

3.6 Vermögensrechnung

80 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögens-rechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen.[137] Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen.

[137] vgl. § 80 Abs. 3 LHO

zu T 80

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

3.6.1 Vermögensübersicht

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

Ansicht 29: Vermögensübersicht (in €)

Vermögensteil	Betrag
Immaterielles Vermögen	64.646.042,74
Sachanlagevermögen	33.289.163.773,45
Finanzanlagevermögen	18.099.146.863,01
Umlaufvermögen	8.476.707.502,24
Rücklagevermögen	6.223.029.095,66
Stiftungsvermögen	31.290.919,51
Vermögen	**66.183.984.196,61**
Schulden	**61.464.236.216,01**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2023, bereinigt um das Vermögen der Verwaltungsakademie

zu T 81

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

3.6.2 Vermögensbestände

82 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2023 ist für das Vermögen ein Anfangsbestand von 66.183.041.093,67 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2022. 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 1.090.078,19 € zutreffend herausgerechnet. Sie hat den Anfangsbestand für das Haushaltsjahr 2023 dementsprechend im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1215, Nr. 14.1) mit 66.183,0 Mio. € gerundet angegeben. Der Rechnungshof hat den Betrag nachvollzogen.

83 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Abschlussbericht neben dem o. g. Anfangsbestand von 66.183,0 Mio. € einen Schlussbestand von 66.183,9 Mio. € aus. Damit wäre das Vermögen im Haushaltsjahr 2023 um 0,9 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 2023 auswirken.

zu T 82 und T 83

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

3.6.3 Sachanlagevermögen und immaterielles Vermögen

84 Zum Sachanlagevermögen gehören das bewegliche Vermögen (Mobilien), Software, Kunstwerke und Sammlungen sowie Gebäude und Grundstücke.[138] Es unterliegt mit Ausnahme der Grundstücke, Kunstwerke und Sammlungen regelmäßig gewöhnlichen Abnutzungen und wird daher abgeschrieben.[139] Die im Sachanlagevermögen zu buchenden Beträge ergeben sich aus der parallel laufend gepflegten Anlagenbuchhaltung zum jeweiligen Stichtag.[140]

138 vgl. Nr. 3.1.1 AV § 73 LHO

139 vgl. Nr. 7.3 AV § 73 LHO

140 vgl. Nr. 1.9 Anlage 1 AV § 73 LHO

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

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

Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz – Klimaschutz, Naturschutz und Stadtgrün – hat bei der Vermögenskennziffer 0951 – Fahrzeuge – einen um 12.000 € zu hohen Bestand ausgewiesen. Sie hat eine entsprechende Abgangsbuchung versäumt.

Das Sachanlagevermögen ist daher um 12.000 € zu hoch angegeben.

Der Rechnungshof beanstandet den fehlerhaften Bestand und erwartet, dass die betroffene Verwaltung das Sachanlagevermögen künftig zutreffend nachweist.

zu T 84

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

Die betroffene Senatsverwaltung hat im Kapitel 0750 eine entsprechende Korrekturbuchung in der Vermögensfortschreibung 2024 durchgeführt.

3.6.4 Finanzanlagevermögen

85 Beim Finanzanlagevermögen ist u. a. das Eigenkapital der Betriebe und der Sondervermögen nach § 26 LHO zu erfassen.[141] 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

[141] vgl. Nr. 3.1.2 AV § 73 LHO

Rechnungslegung zu ermitteln und einzutragen. Liegen gegenüber dem Vorjahr keine aktuellen Zahlen vor, ist der Wert des Vorjahres unverändert zu übernehmen.[142] Die Werte sind ohne Rundung festzustellen.[143]

Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz – Klimaschutz, Naturschutz und Stadtgrün – hat bei der Vermögenskennziffer 1151 – Eigenkapital der Landesbetriebe – einen um 1.148.834,43 € zu hohen Bestand ausgewiesen. Sie hat für die Erfassung des Eigenkapitals für das Krematorium Berlin nicht den maßgeblichen Betrag aus der Bilanz berücksichtigt.

Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg hat bei der Vermögenskennziffer 1152 – Eigenkapital der Sondervermögen – für die Kindertagesstätten Berlin Süd-West ein um 927.801,59 € zu niedriges Eigenkapital ausgewiesen. Es hat für den Vermögensnachweis nicht die maßgebliche Bilanz herangezogen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei der Vermögenskennziffer 1152 für das Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds einen um 199.726.000 € zu hohen Bestand ausgewiesen. Sie hat die aktuelle Rechnung nicht berücksichtigt.

Insgesamt ist das Finanzanlagevermögen um 199.947.032,84 € zu hoch erfasst.

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

zu T 85

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

Die betroffenen Senatsverwaltungen und die Bezirke haben im Jahr 2024 entsprechende Korrekturbuchungen im Vermögensbestand vorgenommen.

142 vgl. Nr. 1.7 Anlage 2 AV § 73 LHO

143 Nr. 7.1 AV § 73 LHO

3.6.5 Umlaufvermögen

86 Zum Umlaufvermögen gehören die Geldbestände und kurzfristig gehaltenen geldwerten Rechte.[144] Hier sind u. a. Forderungen zu erfassen.[145]

Der Rechnungshof hat Rückgriffsansprüche nach § 7 Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) gegen den barunterhaltspflichtigen Elternteil in drei Jugendämtern und bei der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung geprüft. Er hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Vermögensbuchungen für die offenen Forderungen nach dem UVG nicht vornimmt.

Das Land Berlin weist nach der Geschäftsstatistik UVG zum Stichtag 31. Dezember 2023 als Summe der zugunsten des Landes zum Soll gestellten Forderungen aufgrund festgestellter oder anzunehmender Unterhaltsansprüche einen Betrag von 244,20 Mio. € aus. Nach § 8 UVG führen die Länder die nach § 7 UVG eingezogenen Beträge zu 40 % an den Bund ab. Demnach lägen die offenen Forderungen für das Land Berlin bei ca. 146,52 Mio. €. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Forderungen, die in der Vermögensrechnung mit der Vermögenskennziffer 1221 beim Einzelplan 10 zu buchen wären. Für den Einzelplan 10 sind keine Buchungen erfolgt.

Somit ist in der Vermögensrechnung für 2023 ein um ca. 146,52 Mio. € zu geringer Betrag für das Umlaufvermögen ausgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet den unzureichenden Nachweis der offenen Forderungen und erwartet eine vollständige Erfassung des Umlaufvermögens.

zu T 86

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

Der Senat von Berlin bedauert die fehlende Vermögenserfassung der offenen Forderungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung ist aufgefordert, diese Forderungen eigenverantwortlich in ihrer Vermögensfortschreibung auszuweisen.

144 vgl. Nr. 3.1.3 AV § 73 LHO

145 vgl. Anlage 4 AV § 73 LHO

3.6.6 Rücklagevermögen

87 Rücklagen sind im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen und gleichzeitig vermögensmäßig nachzuweisen.[146] Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Geldbestände.[147] 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.[148] Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltsrechnung bei.[149] Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 6.223.029.095,66 € entspricht um 55.200.937,18 € nicht dem Ergebnis der im vorherigen Absatz genannten Übersicht.

Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz – Verkehr – hat aus dem Geldbestand der Rücklage für nicht verbrauchte Mittel aus dem Verkehrsvertrag mit der S-Bahn Berlin GmbH 13.827.594,18 € entnommen und im Haushalt vereinnahmt. Sie hat es versäumt, gleichzeitig in dieser Höhe eine vermögensseitige Abgangsbuchung vorzunehmen. Im Vermögensnachweis ist daher ein um den o. g. Betrag zu hoher Bestand ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der von ihr erstellten Übersicht für die Hauptverwaltung auf die Abweichung zutreffend hingewiesen.

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat 300.000,00 € aus der Rücklage aus Lehr- und Lernmitteln entnommen und im Haushalt vereinnahmt. Es hat versäumt, die

146 vgl. Nr. 3.1 AV § 62 LHO

147 vgl. Nr. 3.1.4 AV § 73 LHO

148 vgl. § 85 Nr. 2 LHO

149 vgl. Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO

dazugehörige Abgangsbuchung im Vermögen vorzunehmen. Daher ist das Vermögen um den o. g. Betrag zu hoch ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der von ihr erstellten Übersicht für die Bezirke auf die Abweichung verwiesen.

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 6.167.828.158,48 € (davon 5.672.825.664,80 € für die Hauptverwaltung und 495.002.493,68 € für die Bezirke) aus.

Der in der Übersicht ausgewiesene Bestand stimmt mit dem vom Rechnungshof ermittelten Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern als Jahresendbestand 2023 überein.

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

zu T 87

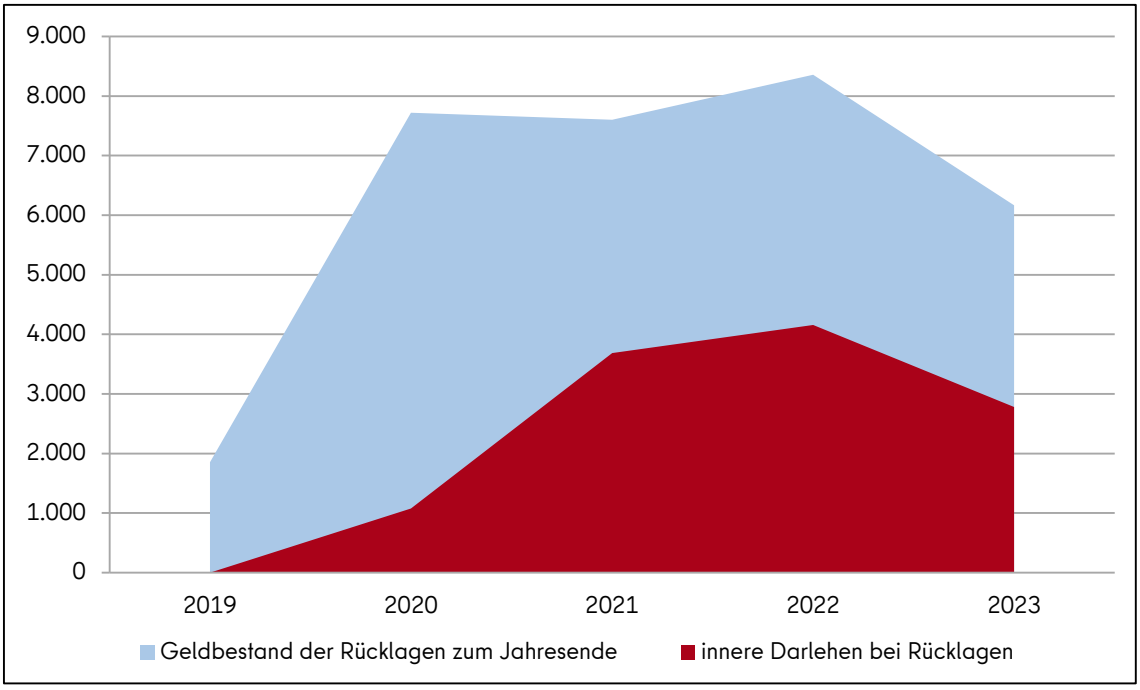
Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Der Senat von Berlin bedauert die fehlenden Vermögensfortschreibungen, zumal bei Nutzung der für Rücklagenzuführung bzw. -entnahme in der Mittelbewirtschaftungssoftware vorgehaltenen Buchungsmasken eine betragsgleiche Vermögensveränderungsbuchung verbunden ist.

Die betroffene Senatsverwaltung und der Bezirk haben die jeweils verabsäumte Vermögensreduzierung nachgeholt.

88 Die Geldbestände der Rücklagen haben sich seit dem Haushaltsjahr 2019 wie folgt entwickelt:

Ansicht 30: Entwicklung des Geldbestandes der Rücklagen (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2019 bis 2023

Im Haushaltsjahr 2023 bestanden für die Hauptverwaltung 22 Rücklagen mit insgesamt 5.672.825.664,80 €. Zusätzlich haben die Bezirke 495.502.493,68 € an Rücklagen gebucht. Insgesamt ergibt sich ein Schlussbestand von 6.167.828.158,48 €. Die Geldbestände der Rücklagen sind in den vergangenen Jahren stetig angestiegen, im Jahr 2023 dagegen gesunken. Die Minderung gegenüber dem Vorjahr beträgt rd. 2,2 Mrd. €. Diese ist überwiegend auf die Pandemierücklage mit einer Reduzierung auf rd. 1,2 Mrd. € zurückzuführen.

Die Inanspruchnahme der inneren Darlehen beträgt für 2023 -2.778.043.835,84 €. Sie ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,4 Mrd. € gesunken. Im Haushaltsjahr 2023 sind innere Darlehen bei sieben Rücklagen aufgenommen worden:

- -750 Mio. € Haushaltsentlastung
- -600 Mio. € Vorsorge für Energiekostensteigerungen
- -563 Mio. € Innovationsförderfonds
- -561,8 Mio. € Vorsorge für Baukostensteigerungen
- -200 Mio. € S-Bahn-Fahrzeuggesellschaft
- -65,2 Mio. € HOWOGE
- -38 Mio. € Konjunkturausgleichsrücklage

Damit reduziert sich für die Hauptverwaltung der tatsächliche Geldbestand der Rücklagen um 2.778,0 Mio. € auf 2.894,8 Mio. €.

zu T 88

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

Die Schlussfolgerung, dass sich nach der Aufnahme eines Inneren Darlehens der Geldbestand der Rücklagen mindert, triff hingegen nicht zu. Vielmehr sinkt der sofort für den Rücklagezweck verfügbare Anteil des Geldbestandes. Grundsätzlich haben die Ansammlungsgründe der Rücklagen Priorität vor der Aufnahme eines Inneren Darlehens. Ein Bedarf kann binnen drei Tagen durch eine entsprechende Tilgungszahlung an den Geldbestand der betreffenden Rücklage sichergestellt werden.

89 Der Rückgang des Geldbestandes der Rücklagen ist hauptsächlich auf die Entnahmen aus der Pandemierücklage und der Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz zurückzuführen. Die Pandemierücklage wurde ursprünglich aus nicht verbrauchten Mitteln der Kreditaufnahme zur Coronakrise erstmalig für das Haushaltsjahr 2020 bestückt. Sie reduzierte sich im Haushaltsjahr 2023 gegenüber dem Vorjahr durch Entnahmen um 2.238.282.234,53 € und wurde im Haushaltsjahr 2024 endgültig aufgelöst. Die Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz wurde im Haushaltsjahr 2022 mit einem Betrag von 750.000.000,00 € eingerichtet und im Haushaltsjahr 2023 vollständig aufgelöst.

Der Rechnungshof hat bereits in seinen Jahresberichten 2022 (T 23 bis 26), 2023 (T 23 bis 25) und im Vorjahresbericht (T 11 und 21) dargelegt, dass vor Entnahmen aus den durch Notlagen kreditfinanzierten Rücklagen durch die zuständige Verwaltung der zeitliche und inhaltliche Verursachungszusammenhang zu prüfen und nachzuweisen ist. Bei einer Auflösung der Rücklagen erwartete der Rechnungshof zu prüfen, ob entsprechende Sondertilgungen möglich sind.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes stützt die Auffassung des Rechnungshofs und hat u. a. die Verfassungsgebote der Jährlichkeit und Jährigkeit betont. Gleichzeitig bemerkte das Gericht, dass mit dem

zunehmenden Abstand zum Anlass der Notlagenkredite der Begründungsaufwand für den Nachweis des Verursachungszusammenhangs bei der Verwendung der Kreditmittel wachse.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat infolge des Urteils die Auflösung der Pandemierücklage und der Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz veranlasst und die Mittel dem Haushalt zugeführt. Die entnommenen Mittel wurden zur Haushaltsfinanzierung verwendet, ohne dass der Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation begründet wurde.

Der Rechnungshof hält dieses Vorgehen für rechtswidrig und für eine zweckwidrige Mittelverwendung, da das Abgeordnetenhaus für das Jahr 2023 keine Notlage erklärt hat, die die Finanzierung von Ausgaben aus dem Notlagenkredit rechtfertigt.

zu T 89

Die Erläuterung der Rechtslage und die durch den Rechnungshof von Berlin geschilderte Chronologie sind zutreffend.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung hat für den Verbleib von Geldbeständen des Rücklagevermögens eine genaue Prüfung durchgeführt. Ist deutlich, dass der Ansammlungsgrund für einen Rücklagebestand nicht mehr gegeben ist, ist der Rücklagebestand in den Haushalt aufzulösen.

3.6.7 Stiftungsvermögen

90 Zum Stiftungsvermögen gehört das Vermögen, das als nichtrechtsfähige Stiftung in das Eigentum Berlins übergegangen ist.[150] Auch in diesem Jahr hat die Senatsverwaltung für Finanzen von den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung abweichende Buchungsvorgaben festgelegt.

[150] Nr. 3.1.5 AV § 73 LHO

Zum Jahresabschluss 2023 beträgt das bei acht Bezirken nachgewiesene Stiftungsvermögen 31.290.919,51 €. Es ist gegenüber dem Vorjahr um 1.020.817,75 € gestiegen.

Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf hat Erbschaften von 337.921,72 € beim Stiftungsvermögen erfasst, obwohl sie keinen Zusammenhang zum Stiftungsvermögen haben. Die Erbschaften sind ebenfalls im Verwahrungsbuch nachgewiesen. Der Nachweis beim Stiftungsvermögen ist nicht zutreffend. Das Stiftungsvermögen ist daher um den o. g. Betrag zu hoch ausgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet den Nachweis von Erbschaften beim Stiftungsvermögen und erwartet, dass das Stiftungsvermögen künftig in der richtigen Höhe erfasst wird.

zu T 90

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

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung prüft zurzeit den vom Rechnungshof von Berlin für den Bezirk Steglitz-Zehlendorf festgestellten Erbschaftsbetrag, da dessen Buchung im Stiftungsvermögen des Bezirks in dieser Betragshöhe nicht nachvollzogen werden kann. Sofern die betroffene Stiftung nicht die Erbin ist, wird der Bezirk eine Korrektur der Vermögensfortschreibung durchführen.

3.6.8 Stand des Vermögens und der Schulden

91 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung Fehler festgestellt, die sich auf den ausgewiesenen Schlussbestand für das Vermögen von 66.183,9 Mio. € auswirken. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens 66.076,0 Mio. €. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 66.183,0 Mio. € (T 82) ist das Vermögen nicht um 0,9 Mio. € (T 83) gestiegen, sondern um 107 Mio. € gesunken.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Darlehen Feststellungen zum Nachweis bei der Vermögenskennziffer 6015 - Schulden aus Inanspruchnahme von öffentlichen Sondermitteln - getroffen. Er hat festgestellt, dass der Bestand für 2023 um

1.053.261,28 € zu niedrig ist. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat versehentlich die Tilgung für das ERP[151]-Sondervermögen nicht auch im Vermögen nachgewiesen.

Bei Berücksichtigung dieser Feststellung sind die Schulden in der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2023 um 281,4 Mio. € gesunken
(von 61.746,7 Mio. € auf 61.465,3 Mio. €).

zu T 91

Die Erläuterung der Rechtslage und die durch den Rechnungshof von Berlin geschilderte Chronologie ist zutreffend.

Der Senat von Berlin kann das vom Rechnungshof von Berlin überschlagene Vermögensveränderungsvolumen annähernd nachvollziehen. Wenn die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung versehentlich die Tilgung für das ERP-Sondervermögen nicht im Vermögen nachgewiesen hat, dann müsste ein zu geringes Tilgungsvolumen und folglich ein zu hoher Schuldenstand im Vermögen festgestellt worden sein.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Tilgungssaldo ist jedoch rund 1,0 Mio. € höher als das vom Rechnungshof von Berlin berechnete Saldo, wie auch der neue Endstand der Schulden in der Vermögensrechnung rund 1,0 Mio. € geringer ist als der vom Rechnungshof von Berlin berechnete Endstand.

3.6.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

92 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen.[152] 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 2023 hat zu keinen

151 European Recovery Program (ERP)

152 vgl. Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO

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 2023 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 4.448,5 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 berichtet.

zu T 92

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

3.6.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

93 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres als Anlage beizufügen.[153]

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2023 hat zu einigen Beanstandungen geführt. Die mit 551.548.815 m² angegebene Gesamtfläche des Grundvermögens im Alleineigentum Berlins ist nicht belastbar.

Das für die Führung des flächenmäßigen Nachweises für das innerhalb Berlins gelegene Grundvermögen autorisierte Verfahren ist das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem Berlin (ALKIS Berlin).[154]

Die Bezirke nutzen es für ihre Meldungen an die Senatsverwaltung für Finanzen. Drei Bezirken sind bei der Übernahme der Daten Fehler unterlaufen.

---

153 vgl. Nr. 10.4.2 AV § 80 LHO

154 Nr. 1.7 Anlage 5 AV § 73 LHO

So hat der Bezirk Lichtenberg den Bestand an Gebäude- und Freiflächen im Sondervermögen SODA von 436.960 m² nicht angegeben. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat 143 m² Verkehrsfläche im Bestand des Treuhandvermögens des Liegenschaftsfonds nicht an die Senatsverwaltung für Finanzen übermittelt. Der Bezirk Steglitz-Zehlendorf hingegen hat einen Bestand an Waldfläche beim Grundvermögen im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds in Höhe von 2.471 m² gemeldet, der nicht besteht.

Die im Abschlussbericht genannte Gesamtfläche im Alleineigentum Berlins ist um 434.632 m² zu gering ausgewiesen. Sie beträgt tatsächlich 551.983.447 m².

Der Rechnungshof beanstandet den unzutreffenden Nachweis über das Grundvermögen und erwartet, den flächenmäßigen Bestand künftig in richtiger Höhe nachzuweisen. Er empfiehlt, künftig die Daten von ALKIS direkt zu nutzen, um Übertragungsfehler zu vermeiden.

zu T 93

Die Erläuterung der Rechtslage und die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend. Die drei genannten Bezirke haben entsprechende Bestandskorrekturen in ihren Meldungen vorgenommen.

Aufgrund der ALKIS-Datenpflege durch die Bezirke sieht der Senat von Berlin diese auch auf dem aktuellsten Sachstand für den Grundvermögensbestand. Auch mit Rückblick auf die in Vorjahren von den Bezirken gelieferten Flächenmeldungen sieht der Senat von Berlin keine Notwendigkeit, eine Änderung der Zuständigkeit für die Datenauflieferung zu erwägen.

3.7 Kreditaufnahme

94 Der Rechnungshof berichtet 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).[155]

zu T 94

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

3.7.1 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

95 Das jeweilige Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die Senatsverwaltung für Finanzen Kredite zur Deckung von Ausgaben aufnehmen darf.[156] Die Senatsverwaltung hatte bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2022[157]
- Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen gemäß Anlage 8 zum Haushaltsplan und weitere Ausgaben[158]
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)[159]
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei Rücklagen, die ihrer Verwaltung unterstehen[160]
- Kreditaufnahme für Tilgungen[161]

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

156 vgl. § 18 Abs. 2 LHO

157 vgl. § 18 Abs. 3 LHO

158 vgl. § 2 Abs. 1 HG 22/23 i. d. F. des NHG 22/23

159 vgl. § 2 Abs. 3 HG 22/23

160 vgl. § 2 Abs. 4 HG 22/23

161 vgl. § 2 Abs. 2 HG 22/23

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2023 für 2024 aufzunehmen.[162]

zu T 95

Bei der Ausleihe von derzeit nicht benötigten Mitteln aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) handelt es sich nicht um ein sog. „inneres" Darlehen. Vielmehr erfolgt eine Ausleihung aus einem Extrahaushalt, die entsprechend statistisch abgebildet wird.

Im Übrigen sind die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zutreffend.

96 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 22/23 und dem Nachtrag festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2023 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1925, Nr. 9) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

[162] vgl. § 2 Abs. 7 HG 22/23

Ansicht 31: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (in €) (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung (vgl. T 95)	**Höchstbetrag**	**Inanspruchnahme**
Restermächtigung 2022	823.700.000,00	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2023	795.867.846,00*	0,00
Kredite am Kreditmarkt		
gemäß NHG 22/23	1.158.948.000,00	
gemäß Haushaltsplan/ Kreditfinanzierungsplan 2023 NHG 22/23	102.520.000,00	765.495.828,62
anzurechnen: innere Darlehen**		-1.194.939.813,51***
	102.520.000,00	-429.443.984,89
Inanspruchnahme innerer Darlehen**		-1.194.939.813,51***
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt		
gemäß Kreditfinanzierungsplan 2022 NHG 22/23	5.390.000.000,00	5.384.065.901,24
vorzeitige Tilgungen****		188.057.754,00
Tilgungen kurzfristiger Kredite****		0,00
		5.572.123.655,24
Kredite zur Tilgung innerer Darlehen**		4.708.889.490,22
Restermächtigung 2023		
Ist - Kredite am Kreditmarkt		-429.443.984,89
Plan - Kredite am Kreditmarkt		102.520.000,00
		531.963.984,89
Vorgriffsermächtigung für 2024	783.311.458,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2023

* 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 3.513.949.676,71 € abzüglich Tilgung von 4.708.889.490,22 €

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

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zur Ermittlung der Restermächtigung einen neuen Berechnungsweg gewählt. Sie ermittelt den Höchstbetrag durch Addition von Sollbetrag für „weitere Ausgaben“ gemäß § 2 Abs. 1 HG 22/23 i. d. F. des NHG 22/23 und dem Ist der in Anlage 8 zum Haushaltsplan aufgeführten finanziellen Transaktionen. Der Rechnungshof stellt wie bisher auf den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbetrag ab. Er sieht eine Vermischung von Soll- und Ist-Beträgen kritisch.

zu T 96

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Seitens des Senats von Berlin werden die Zahlen hinsichtlich der Vorgriffs- und Kreditermächtigung bestätigt.

3.7.2 Kreditaufnahme und Kontrollkonto gemäß Berliner Schuldenbremsegesetz

97 Der Haushalt ist gemäß § 1 BerlSchuldenbremseG grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind zulässig bei Notsituationen und Notlagen. Ferner regelt das Gesetz die Aufnahme und Tilgung konjunkturabhängiger Kredite sowie solcher für finanzielle Transaktionen. Nach Abschluss des Haushaltsjahres werden Abweichungen zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme auf einem Kontrollkonto erfasst, welches im Falle eines negativen Saldos in angemessener Frist auszugleichen ist. Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ist im Haushaltsgesetz zu regeln.[163] 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.[164]

Im Entwurf des HG 22/23 vom 1. März 2022 wurde für das Haushaltsjahr 2023 eine ex ante Konjunkturkomponente von 194,7 Mio. € ausgewiesen.[165] Die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme und die für finanzielle Transaktionen wurden zusammen bei

163 § 4 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG

164 vgl. Nrn. 1 und 2 AV § 1 BerlSchuldenbremseG

165 vgl. Drs 19/0200, Anlage 7

Kapitel 2902 Titel 32500 in Höhe von 309,9 Mio. € veranschlagt. Da der Saldo finanzieller Transaktionen gemäß Anlage 7 des Entwurfs -458,8 Mio. € betragen hatte, war die im Entwurf veranschlagte Kreditaufnahme um 45,8 Mio. € zu hoch.

Verabschiedet wurde der Haushalt vom Abgeordnetenhaus am 23. Juni 2022. Die zu diesem Zeitpunkt aktuellste gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung datiert vom 27. April 2022 (Frühjahrsprojektion 2022). Daher war der planerische Haushaltsausgleich auf dieser Grundlage darzustellen. In Anlage 7 des HG 22/23 wurde die planerische Einhaltung der Schuldenbremse auf Basis der ex ante Konjunkturkomponente nachgewiesen, der die Frühjahrsprojektion 2022 zugrunde lag. Im Haushaltsplan wurde konjunkturell bedingt und für finanzielle Transaktionen zusammen eine Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 352,3 Mio. € veranschlagt (Kapitel 2902 Titel 32500). Finanzielle Transaktionen wurden für das Haushaltsjahr 2023 per Saldo mit -496,8 Mio. € etatisiert. Zusammen mit der ex ante Konjunkturkomponente von 152,3 Mio. € wäre demnach im Plan eine maximale Nettokreditaufnahme in Höhe von 344,5 Mio. € zulässig gewesen. Die veranschlagten 352,3 Mio. € lagen somit um rd. 7,8 Mio. € darüber.

Das Jahr 2023 war das zweite Jahr des Doppelhaushalts 2022/2023. Gemäß § 4 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG wird die tatsächlich zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts auf Grundlage der im Vorjahr des betreffenden Haushaltsjahres veröffentlichten Herbstprojektion der Bundesregierung festgelegt. Damit basierte die ex ante Konjunkturkomponente auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom 12. Oktober 2022. Gemäß dem jährlichen Bericht an den Stabilitätsrat vom 10. Oktober 2023 belief sie sich auf -799,8 Mio. €.[166]

zu T 97

Die Obergrenze der zulässigen Kreditaufnahme im Haushalt lässt sich nicht unmittelbar und nicht ohne Weiteres nur anhand der Angaben zur Konjunkturkomponente und zu den finanziellen Transaktionen in Anlage 7 bestimmen. Die Obergrenze ergibt sich in jedem Fall nicht zwingend aus der einfachen Addition von Konjunkturkomponente und dem Saldo der finanziellen Transaktionen. Vielmehr sind dafür detaillierte Informationen zu

166 Stabilitätsbericht 2023 des Landes Berlin, S. 16 (in: Drs 19/1245)

den einnahme- und ausgabeseitigen finanziellen Transaktionen notwendig. Dabei ist unter anderem relevant, ob für die konkreten einnahmeseitigen finanziellen Transaktionen eine Tilgungsverpflichtung besteht oder nicht. Die Werthaltigkeit der finanziellen Transaktionen sowie die Möglichkeit, ausgabeseitige finanzielle Transaktionen ohne Kredite zu finanzieren, sind ebenfalls relevante Bestimmungsfaktoren.

Die Obergrenzen des BerlSchuldenbremseG werden in jedem vorgelegten Haushalt sowie im Vollzug stets eingehalten.

98 Angaben zur Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres 2023 lassen sich dem Stabilitätsbericht 2024 entnehmen.[167] Die zulässige konjunkturelle Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres wird durch die ex post Konjunkturkomponente angegeben.[168] Der Rechnungshof hat die im Stabilitätsbericht 2024 ausgewiesenen Berechnungen zu den Konjunkturkomponenten rechnerisch nachvollzogen. Aus Ansicht 32 geht hervor, dass die ex post Konjunkturkomponente nach Berechnungen des Rechnungshofs vom Betrag her um rd. 14 Mio. € hätte höher ausfallen müssen.[169]

167 Stabilitätsbericht 2024 des Landes Berlin, S. 16 (in: Drs 19/1976)

168 vgl. § 5 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG

169 Die jeweiligen Differenzen zwischen dem Stabilitätsbericht und den Berechnungen des Rechnungshofs in den Zeilen 10 und 21 der Ansicht 32 summieren sich auf 13,9 Mio. €. Die Abweichung zur Differenz aus Zeile 22 ist wahrscheinlich auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Ansicht 32: Berechnung zu den Konjunkturkomponenten (KK) für das Haushaltsjahr 2023 (t)

Lfd. Nr.	Rechenschritt	2023 (SenFin Stabilitäts-bericht 2024)	2023 (RHvB)	Differenz: SenFin Stabilitäts-bericht ./. RHvB
1	Produktionslücke (Mio. €)	-75.600	-75.600	
2	Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	0,1341	0,1341	
3=1x2	ex ante KK Ländergesamtheit (Mio. €)	-10.138	-10.138	
4	Quotierungsschlüssel Berlin - Landesebene	0,0602	0,0615	-0,0013
5=3x4	ex ante KK Berlin - Landesebene (Mio. €)	-610,8	-623,2	12,4
6	Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	0,0574	0,0574	
7=1x6	ex ante KK - Gemeindegesamtheit (Mio. €)	-4.339,4	-4.339,4	
8	Quotierungsschlüssel Berlin - Gemeindeebene	0,0436	0,0455	-0,0019
9=7x8	ex ante KK Berlin - Gemeindeebene (Mio. €)	-189,0	-197,5	8,5
10=5x9	ex ante KK Berlin (Mio. €)	-799,8	-820,7	20,9
11	BIP in t-1 geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (t-1) (Mrd. €)	3.855	3.855	
12	BIP in t geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (t-1) (Mrd. €)	4.058	4.058	
13=12:11-1	Veränderungsrate des nominalen BIP (prospektiv)	0,0525	0,0525	
14	BIP in t-1 geschätzt in t+1 (Mrd. €)	3.954	3.954	
15	BIP in t geschätzt in t+1 (Mrd. €)	4.186	4.186	
16=15:14-1	Veränderungsrate des nominalen BIP (retrospektiv)	0,0586	0,0586	
17=16-13	Differenz der Veränderungsraten	0,0061	0,0061	
18=17x14	Anpassungskomponente (Mio. €)	24.102	24.126	-24
19=18x2x4	Berliner Anteil Anpassungskomponente - Landesebene (Mio. €)	194,6	198,9	-4,3
20=18x6x8	Berliner Anteil Anpassungskomponente - Gemeindeebene (Mio. €)	60,3	63,0	-2,7
21=19+20	Anpassungskomponente Berlin insgesamt (Mio. €)	254,9	261,9	-7,0
22=10+21	ex post KK Berlin (Mio. €)	-544,8	-558,8	+14,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Stabilitätsberichts 2024, 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.[170] Diese sollten mit der SFK-3 Statistik übereinstimmen. Die Anpassungskomponente des Stabilitätsberichts 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. Der Verweis auf die Daten des Stabilitätsrats genügt den Transparenzanforderungen nicht.

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 BIP-Berechnungen von Destatis vom August des Folgejahres vorgenommen wird, könnte es einen zeitlichen Konflikt mit den Vorgaben der Verfassung von Berlin zur Vorlage der Haushaltsrechnung geben. Dieser ließe sich lösen, indem zunächst eine vorläufige ex post Konjunkturkomponente auf Basis des vorläufigen BIP ermittelt wird, ähnlich der Haushaltsrechnung des Bundes. Die endgültige ex post Konjunkturkomponente würde dann in der nachfolgenden Haushaltsrechnung ein Jahr später erscheinen. Somit würden in jeder Haushaltsrechnung mindestens die ex post Konjunktur-komponente 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 98

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind weitgehend zutreffend. Der Nachweis der Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse erfolgt entsprechend der 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 2024 betrug die ex post Konjunkturkomponente 2023 -544,8 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

[170] vgl. Nr. 15 AV § 5 BerlSchuldenbremseG

entspricht den regulatorischen Vorgaben des BerlSchuldenbremseG und basiert gemäß der AV BerlSchuldenbremseG zu § 5 auf den Quotierungsschlüsseln, die sich im Rahmen der Überwachung des Stabilitätsrats ergeben und den Ländern vom Sekretariat des Stabilitätsrats mitgeteilt werden. Die Quotierungsschlüssel für das Jahr 2023 sind u. a. in den Finanzplanungen der letzten Jahre sowie den Stabilitätsberichten 2023 und 2024 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 der 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 Konjunkturkomponenten 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).

3.7.3 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

99 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.[171] Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt bei 40 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2023 bei 26,4 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[172] gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Demnach wurde der Höchstbetrag eingehalten, es wurden für bestehende ergänzende Vereinbarungen 6,3 Mrd. € in Anspruch genommen. Im Jahr 2023 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.[173] Im Jahr 2023 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. 92,9 % der Gesamtsumme aller Derivate), wird er aus der Gegenüberstellung der Zinsausgaben aus dem variablen Grunddarlehen mit den Zinsausgaben eines zum Abschlusszeitpunkt des Grundgeschäfts alternativen Festsatzdarlehens (Benchmark-Darlehen) ermittelt. Zudem fließen die bei den Abschlüssen von einzelnen Derivaten vorab empfangenen Abschlussprämien mit in die Bewertung ein.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für das Jahr 2023 einen wirtschaftlichen Verlust von 61,71 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme (kassenmäßiges Ergebnis) liegt für das Jahr 2023 bei 33,4 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 2023 mit

---

171 vgl. § 2 Abs. 8 HG 22/23

172 vertrauliches Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. Dezember 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0067 D)

173 vgl. § 2 Abs. 1 HG 22/23

insgesamt sechs von 13 Vertragspartnern getroffen.[174] Die Besicherungsvereinbarungen beinhalten beiderseitige Barsicherheiten in Höhe des Barwerts der künftigen Zinszahlungen aus den zugrunde liegenden Derivatverträgen (vgl. Stellung von Sicherheiten, T 101). Die sich bereits Ende 2021 ankündigende Zinswende hat im Jahr 2023 bis Anfang Oktober zu einer weiteren Verminderung des Bestands an gezahlten Sicherheitsleistungen geführt. Danach stiegen die Bestände wieder an. Die gezahlten Sicherheiten betrugen 0,27 Mrd. € zum 31. Dezember 2022 und 0,4 Mrd. € zum 31. Dezember 2023. Die Höhe der Sicherheiten wird wöchentlich bzw. täglich ermittelt. Im Jahr 2023 hat das Land für die Sicherheiten überwiegend Zinsen erhalten. Die Einnahmen betrugen per Saldo 5,75 Mio. €.

zu T 99

Das in T 99, Absatz 3 Satz 3, beschriebene Verfahren zur Ermittlung des wirtschaftlichen Erfolgs für Payer-Swaps ist nicht vollständig beschrieben. Hier werden neben den Zinsausgaben aus variablem Grunddarlehen auch die Zinszahlungsströme, die sich aus dem Payer-Swap ergeben, den Zinsausgaben eines zum Abschlusszeitpunkt des Grundgeschäfts alternativen Festsatzdarlehens (Benchmark-Darlehen) gegenübergestellt. Im Übrigen ist die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin zutreffend.

100 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass auch im Haushaltsjahr 2023 keine neuen Derivate hinzugekommen sind.

zu T 100

Die Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin wird zur Kenntnis genommen.

[174] vgl. § 2 Abs. 8 Satz 3 HG 22/23

3.7.4 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

101 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen.[175] Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft lag nach dem HG 22/23 für das Jahr 2023 bei 4,9 Mrd. €. Nach dem NHG 22/23 betrug er 5,1 Mrd. €. Die Ermächtigung ist ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt.[176] Die Ermächtigung ist ebenfalls ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

Kassenverstärkungskredite mussten nicht in Anspruch genommen werden, weil noch immer Kassenmittel in großem Umfang zur Verfügung standen (vgl. T 103 des Vorjahresberichts). Diese Kassenmittel wurden im Wesentlichen an andere Kreditinstitute ausgeliehen („Geldanlagen“). Aus dem Jahr 2022 sind Geldanlagen von 7,2 Mrd. € übertragen worden, aus dem Jahr 2023 waren es rd. 4,7 Mrd. €. Insgesamt und saldiert mit Zinsausgaben sind Zinseinnahmen für Geldanlagen von 220,3 Mio. € realisiert worden.

zu T 101

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

175 vgl. § 2 Abs. 6 HG 22/23

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

3.8 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

102 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.[177]

Der Rechnungshof hat im Jahr 2024 die Prüfung der Belege des Haushaltsjahres 2023 nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren ergänzt durch eine Auswahl an risikoorientierten Belegen 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.

Der Rechnungshof hat anhand einer Checkliste die Belege und begründenden Unterlagen in jeweils zwei Senats- und Bezirksverwaltungen geprüft.

Aus einer Grundgesamtheit von 112.717 Auszahlungsanordnungen mit einer Summe von 1.690.391.503,49 € wurde eine Stichprobe von 640 Auszahlungsanordnungen mit einer Gesamtsumme von 52.342.521,26 € ermittelt. Davon waren 172 Belege aufgrund von vordefinierten Risiken ausgewählt worden.

Alle geprüften Dienststellen haben ausführlich begründete Fehlerlisten erhalten.

Im Ergebnis hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, dass die Vorgaben für die Fälligkeit teilweise nicht eingehalten wurden, in einigen Fällen keine Originale vorgelegt werden konnten und Buchungen zu ungewöhnlichen Zeiten, wie Erfassungs- oder Freigabezeiten z. B. am Sonntag oder ab 22 Uhr, stattfanden. Zudem hat der Rechnungshof Doppelzahlungen festgestellt. Ein finanzieller Schaden konnte durch Rückforderungen vermieden werden.

Der Rechnungshof wird auch weiterhin einen Fokus auf die Einhaltung der Formvorschriften, wie z. B. das Vieraugenprinzip oder die Datierung der Auszahlungsanordnungen, legen. Diese tragen erheblich zu einem möglichst geringen Fehlerrisiko und zur Revisionssicherheit bei.

[177] vgl. § 90 Nr. 2 LHO

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

zu T 102

Der Senat von Berlin nimmt die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis und zum Anlass, weiter bestmöglich auf die ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung der verfügbaren Haushaltsmittel zu achten und hinzuwirken.

3.9 Zusammenfassung und Erwartung

103 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 ist rechtzeitig vorgelegt worden. Sie ist – bis auf die zu liefernden Abschlüsse der Betriebe und Sondervermögen (vgl. T 60) – auch vollständig. Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist jedoch teilweise fehlerhaft.

104 **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,**
- **die Abschlussergebnisse aus Vorjahren korrekt gebucht werden,**
- **bei versäumten Buchungen von Ausgaberesten aus Vorjahren bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen einheitlich vorgegangen wird,**
- **die Möglichkeiten und Termine zur Ausgleichsbuchung von Pauschalen eingehalten werden und dass bei der Nutzung des Buchungstextschlüssels M50 zukünftig, wenn möglich, die neue Funktionsweise verwendet wird,**
- **die im Abschlussrundschreiben vorgegebenen Termine und Vorgehensweisen, insbesondere für die Buchung von nicht zugelassenen Mehrausgaben (M60), beachtet und eingehalten werden und**
- **in den Verwahrungs- und Vorschussbüchern jeweils nur zulässige Einnahmen oder Ausgaben nachgewiesen werden.**

Er erwartet in Bezug auf die Vermögensrechnung, dass

- **beim Sachanlagevermögen auf identische Anfangs- und Schlussbestände geachtet wird und vollständig und korrekt gebucht wird,**
- **beim Finanzanlagevermögen das Eigenkapital korrekt und vollständig erfasst wird,**
- **beim Umlaufvermögen auch die Forderungen gemäß § 7 Unterhaltsvorschussgesetz erfasst werden,**
- **beim Rücklagevermögen die versäumten Buchungen nachgeholt werden und künftig auf die vollständige Erfassung geachtet wird,**
- **beim Stiftungsvermögen keine Erbschaften erfasst werden,**
- **beim Nachweis über das Grundvermögen der flächenmäßige Bestand künftig in richtiger Höhe nachgewiesen wird. Er empfiehlt, künftig die Daten von ALKIS direkt zu nutzen, um Übertragungsfehler zu vermeiden.**

Der Rechnungshof erwartet bei der Kreditaufnahme 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. Dies ließe sich über die Berechnung einer vorläufigen ex post Konjunkturkomponente auf Basis vorläufiger BIP-Schätzungen nach Abschluss des Haushaltsjahres umsetzen.

zu T 103 und T 104

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Die federführende, für Finanzen zuständige Senatsverwaltung wird weiterhin die Betriebe und Kita-Eigenbetriebe zur vollständigen und rechtzeitigen Auflieferung der

Jahresabschlüsse auffordern und besonders die Sollkopfbuchungen der Jahresabschlussergebnisse begleiten.

Auf die Verwendung eines gesonderten Buchungstextschlüssels für die Absicherung von Ausgaberesten aus zweckgebundenen Einnahmen nach Buchungsschluss kann für einen möglichst terminwahrenden Fortgang der technischen Jahresabschlussvorgänge nicht verzichtet werden. Weshalb alle Organisationseinheiten weiterhin aufgefordert sind, alle Buchungsschlusstermine des Abschlussrundschreibens einzuhalten.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung wird weiterhin darauf drängen, dass alle eigenverantwortlich dezentral durchzuführenden Buchungen der Vermögensfortschreibungen betragsgeprüft und vollständig durchgeführt werden.

Der Senat von Berlin wird weiterhin darauf achten, alle vorgegebenen Parameter für Planaufstellung und -bewirtschaftung einzuhalten.

Der Senat von Berlin dankt dem Rechnungshof von Berlin für die wichtigen Hinweise und Anregungen. Er wird diese aufnehmen bzw. auf Umsetzbarkeit prüfen.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin

4 Organisation der Katastrophenvorsorge in Berlin – ein Krisenfall?!

Im Jahr 2021 ist das Katastrophenschutzgesetz vor dem Hintergrund verschiedener Ereignisse wie dem Anschlag vom Breitscheidplatz, dem Stromausfall im Bezirk Treptow-Köpenick und der COVID-19-Pandemie neu gefasst worden. Drei Jahre danach hat der Rechnungshof geprüft, wie es um die Organisation des landesweiten Katastrophenschutzes bestellt ist. Heraus kam ein ernüchterndes Bild: Die Berliner Katastrophenschutzbehörden sind organisatorisch und personell nicht ausreichend auf Katastrophen und Großschadensereignisse vorbereitet, zentrale Vorgaben des Gesetzes werden nicht erfüllt. Der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ist es im Rahmen der ihr obliegenden übergreifenden Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge nicht gelungen, erforderliche Strukturen und Abläufe sicherzustellen. Statt gemeinschaftlicher Anstrengungen, Berlin gegenüber den Auswirkungen von Katastrophen widerstandsfähiger zu machen, streiten die Katastrophenschutzbehörden vielfach um Verantwortlichkeiten und Ressourcen.

4.1 Einleitung

105 Im Jahr 2021 ist das Katastrophenschutzgesetz vom 11. Februar 1999 vor dem Hintergrund verschiedener Ereignisse wie dem Anschlag vom Breitscheidplatz, dem Stromausfall im Bezirk Treptow-Köpenick und der COVID-19-Pandemie neu gefasst worden.

Katastrophenschutz ist der Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren und Schäden, die von Katastrophen und Großschadenslagen ausgehen. Katastrophen sind dabei nach der Definition im Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz - KatSG) vom 7. Juni 2021 „Ereignisse, die das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung einer Vielzahl von Menschen oder Tieren, die Umwelt oder sonstige bedeutsame Rechtsgüter in so außergewöhnlichem Ausmaß gefährden oder schädigen, dass deren Bewältigung nur unter Beteiligung der

Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz angemessen geleistet werden kann und deren Zusammenwirken ressortübergreifend koordiniert werden muss.“[178] Das KatSG gilt nach seiner Neufassung von 2021 auch für Großschadenslagen. Diese sind definiert als „Ereignisse mit einer großen Anzahl von verletzten, erkrankten oder betroffenen Menschen oder Tieren oder erheblichen Sach- oder Umweltschäden, auf Grund deren besonderer Auswirkungen die Entwicklung zu einer Katastrophe nicht ausgeschlossen ist und für deren Bewältigung das Zusammenwirken der betroffenen Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz ressortübergreifend koordiniert werden muss.“[179]
Der Katastrophenschutz ist eine staatliche Pflichtaufgabe und Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr. Er umfasst Maßnahmen der Katastrophenvorsorge und der Katastrophenabwehr.[180] Der Katastrophenschutz ergänzt die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung um die im öffentlichen Interesse gebotenen Maßnahmen.[181]

zu T 105

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

106 Katastrophenschutzbehörden sind die Senatskanzlei, die übrigen Senatsverwaltungen, die ihnen nachgeordneten Behörden, soweit diese Ordnungsaufgaben wahrnehmen, sowie die Bezirksämter.[182] Die Katastrophenschutzbehörden betreiben die Katastrophenvorsorge gemäß dem Ressortprinzip grundsätzlich dezentral. Sie sind jedoch ressortübergreifend verpflichtet, sich gegenseitig zu unterstützen, bedarfsweise zusammenzuarbeiten und sich abzustimmen.[183] Die Katastrophenschutzbehörden benennen jeweils eine Katastrophenschutzbeauftragte/einen Katastrophenschutzbeauftragten samt Stellvertretung.[184] Deren Aufgabe ist es, Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge behördenintern zu koordinieren und mit anderen

178 § 1 Abs. 1 KatSG

179 § 1 Abs. 2 KatSG

180 vgl. § 2 Abs. 1 KatSG

181 § 2 Abs. 2 KatSG

182 § 3 KatSG

183 vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 KatSG

184 vgl. § 9 Abs. 1 KatSG

Katastrophenschutzbehörden abzustimmen.[185] Eine herausgehobene Rolle hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung. Ihr obliegt die übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge.[186] Sie hat im gesamtstädtischen Katastrophenschutzinteresse gegenüber den zuständigen Katastrophenschutzbehörden darauf hinzuwirken, dass notwendige Maßnahmen der Katastrophenvorsorge umgesetzt werden.

zu T 106

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

4.2 Prüfungsvorgehen und Prüfungsziele

107 Im Zentrum der Prüfung durch den Rechnungshof stand die organisatorisch-administrative Umsetzung der Katastrophenvorsorge gemäß § 5 ff. KatSG, nicht die fachlich-inhaltliche Bewertung von Gesetzen und Maßnahmen. Ebenso war die Mitwirkung im Katastrophenschutz, insbesondere der anerkannten privaten Hilfsorganisationen, nicht Teil der Prüfung. Gegenstand war vor allem die der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung obliegende übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge (§ 5 Abs. 3 KatSG).

Die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs fanden zwischen August 2023 und September 2024 bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung sowie ausgewählten Katastrophenschutzbehörden statt. Der Rechnungshof führte außerdem im Jahr 2024 zwei Umfragen durch. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob und in welchem Umfang die Katastrophenschutzbehörden die im KatSG angeführten organisatorischen Maßnahmen umgesetzt haben, welche Ressourcen dafür bereitstanden und wie der Ressourcenbedarf ermittelt wurde. Außerdem wollte der Rechnungshof untersuchen, auf welche Art und Weise die für Inneres zuständige Senatsverwaltung ihre übergreifende koordinierende Rolle wahrnimmt und wie weit sie ihre Planungen zur Errichtung einer neuen zentralen Einheit für den Katastrophenschutz vorangetrieben hat. Ebenfalls geprüft werden sollte, inwieweit in den Bezirken Katastrophenschutz-Leuchttürme, die der

185 vgl. § 9 Abs. 2 KatSG

186 vgl. § 5 Abs. 3 KatSG

Bevölkerung in Krisensituationen als lokale Anlaufstellen dienen sollen, eingerichtet und einsatzbereit sind.

zu T 107

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

4.3 Festlegung der Katastrophenschutzbehörden

108 Nach der Festlegung in § 3 KatSG gibt es in Berlin mit der Senatskanzlei, den übrigen Senatsverwaltungen und deren nachgeordneten Behörden mit Ordnungsaufgaben sowie den Bezirksämtern derzeit insgesamt 37 Katastrophenschutzbehörden. Davon sind 14 nachgeordnete Behörden von Senatsverwaltungen.

zu T 108

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

109 Der Rechnungshof befragte alle Katastrophenschutzbehörden nach dem Umsetzungsstand der Bestimmungen nach dem KatSG und zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Vier nachgeordnete Behörden antworteten dem Rechnungshof nicht. Fünf nachgeordnete Behörden gaben gegenüber dem Rechnungshof an, keine Katastrophenschutzbehörden im Sinne des KatSG zu sein, obwohl ihnen Ordnungsaufgaben übertragen sind. Für drei dieser Behörden bestehen aufgrund von Staatsverträgen gemeinsame Zuständigkeiten für die Länder Berlin und Brandenburg. In zwei Fällen gilt für die gemeinsame Wahrnehmung der im Rahmen des Staatsvertrages festgelegten Aufgaben das Recht des Landes Brandenburg, in einem Fall das Recht des Landes Berlin. Dies hatte zur Folge, dass sich diese Behörden nicht als Berliner Katastrophenschutzbehörden sahen und damit unklar blieb, ob und inwieweit sie die Vorgaben des KatSG zu erfüllen haben, oder ob und inwieweit die fachlich zuständigen Senatsverwaltungen an deren Stelle treten. Bei der Neufassung des KatSG sollte gemäß der Gesetzesbegründung der Kreis der Katastrophenschutzbehörden unverändert bleiben. Alle drei vorgenannten Behörden wurden in der Begründung ausdrücklich

aufgezählt, unabhängig von dem nach den Staatsverträgen unterschiedlich geltenden Landesrecht. Im Ergebnis bleibt zu klären, wie diese Behörden in die Berliner- bzw. Brandenburger Katastrophenschutzstrukturen einzubinden sind.

zu T 109

Die Definition der Katastrophenschutzbehörden ergibt sich aus dem § 3 KatSG. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass der Kreis der im KatSG genannten Katastrophenschutzbehörden im Rahmen der Novelle des KatSG geprüft und bewusst in der jetzigen Form neu gefasst wurde. Der beinhaltete Verweis zu den nachgeordneten Behörden, soweit diese Ordnungsaufgaben wahrnehmen, bezieht sich auf das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG). Das Bewusstsein der Behörden für die eigenen Aufgaben und die rechtliche Stellung als Ordnungsbehörde wird grundsätzlich als bekannt vorausgesetzt. Dies gilt auch für jene Behörden mit nachgeordneten Einheiten, die lauf dem KatSG Teil des Katastrophenschutzes sind.

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung wirkt im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten darauf hin, dass diese Behörden ihren gesetzlichen Pflichten im Katastrophenschutz nachkommen. Das Kompetenzzentrum für Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement (KBK) bezieht, dort wo es geboten ist, stets alle Katastrophenschutzbehörden nachdrücklich in seine Aktivitäten und Prozesse mit ein. Die Erfahrungen zeigen, dass fachliche Expertise nicht in toto in den Senatsverwaltungen gespiegelt werden kann und die bloße Benennung von Fach-/Ansprechpersonen in den nachgeordneten Behörden nicht hinreichend ist. Vielmehr müssen genau diese benannten Ansprechpersonen ausreichend fachlich qualifiziert sein und über genügend zeitliche Ressourcen verfügen, um ihrer herausfordernden Aufgabe ausreichend gerecht werden zu können. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, dass auch die nachgeordneten Behörden, die als Katastrophenschutzbehörden gemäß dem § 3 KatSG gelten, ihre im KatSG genannten Aufgaben kennen und mit der gebotenen Priorität umsetzen müssen. Die Hauptverwaltungen müssen in diesem Zusammenhang im vollen Umfang auf ihre nachgeordneten Behörden einwirken. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung tut dies in ihrem Zuständigkeitsbereich. Das KBK verleiht der Thematik ressortübergreifend deutlichen Nachdruck.

Im Rahmen der Novelle des KatSG wurde § 3 KatSG mit der Nennung der einzelnen Katastrophenschutzbehörden präzisiert. In der vormaligen Fassung war geregelt, dass

Katastrophenschutzbehörden die Ordnungsbehörden, die nachgeordneten Ordnungsbehörden und die Sonderbehörden, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind, sowie die Polizei sind. Daher wurde die Definition der Katastrophenschutzbehörden in der novellierten Fassung des KatSG präzisiert, indem die einzelnen Behörden genannt wurden.

Ausgehend von der Annahme, dass Katastrophenabwehr eine Steigerung der allgemeinen Gefahrenabwehr des Umfangs und der Auswirkungen nach ist, waren die genannten Behörden auch schon in der alten Fassung des KatSG Katastrophenschutzbehörden.

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung wird auch künftig ihrer Hinwirkungspflicht nachkommen und alle Katastrophenschutzbehörden auf ihre Rolle als Katastrophenschutzbehörde und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen hinweisen und im Rahmen des Auskunftsrechts die Sachstände zur Umsetzung, z. B. von Katastrophenschutzplänen abfragen.

Weiter wird sich die für Inneres zuständige Senatsverwaltung mit den zuständigen betroffenen Ressorts darüber abstimmen, wie gegebenenfalls Staatsverträge zu gemeinsamen Behörden der Länder Berlin und Brandenburg anzupassen wären.

110 Die fünf Behörden, die sich als unzuständig für den Katastrophenschutz sahen, nahmen zwischen 2021 und 2023 an keiner der insgesamt zwölf Sitzungen der Katastrophenschutzbeauftragten teil. Gleiches galt für eine Katastrophenschutzbehörde, die sich aufgrund eines erklärten Zeitmangels nicht an der Abfrage des Rechnungshofs beteiligte.

111 Aus den Erhebungen ging nicht hervor, inwieweit sich die für Inneres zuständige Senatsverwaltung bewusst war, dass 5 von 14 nachgeordneten Behörden eine Zuständigkeit für den Katastrophenschutz explizit zurückweisen. Sie hatte die Katastrophenschutzbehörden zwar regelmäßig zu Sitzungen eingeladen, eine Nichtteilnahme jedoch zu keinem Zeitpunkt als Anlass für Klärungen genommen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung es bisher versäumt hat, durch eine rechtliche Klarstellung dafür zu sorgen, dass alle

Katastrophenschutzbehörden die ihnen zugewiesenen Aufgaben in der Katastrophenvorsorge erfüllen.

zu T 110 und T 111

Es ist festzustellen, dass sich die beiden Prüfmonita des Rechnungshofs von Berlin darauf beziehen, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nicht hinreichend die anderen Katastrophenschutzbehörden dazu gebracht habe, sich ihrer Rolle als Katastrophenschutzbehörden bewusst zu sein und ausreichende Katastrophenvorsorge zu betreiben. In der Verfassung von Berlin ist das Ressortprinzip verankert. Der für Inneres zuständigen Verwaltung stehen keine Weisungs- und Eingriffsbefugnisse zu, sondern lediglich eine Hinwirkungspflicht ohne Sanktionsmöglichkeiten. Das Ressortprinzip kann nur im Benehmen mit allen Ressorts im Sinne einer Zentralisierung durch die entsprechende Gesetzesänderung aufgehoben werden. Da keine Weisungs- und Eingriffsbefugnisse gegenüber den Katastrophenschutzbehörden bestehen, ist die für Inneres zuständige Senatsverwaltung überwiegend von der Kooperationsbereitschaft der Behörden abhängig.

Der Kreis der im § 3 KatSG genannten Katastrophenschutzbehörden wurde im Rahmen der Novelle des KatSG geprüft, präzisiert und bewusst in der jetzigen Form neu gefasst. Hierbei sei ergänzend erwähnt, dass im Zuge der Mitzeichnung des Gesetzgebungsverfahrens alle Ressorts beteiligt wurden.

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung wird sich weiterhin eng mit den zuständigen betroffenen Ressorts abstimmen, zum Beispiel darüber, wie ggf. Staatsverträge zu gemeinsamen Behörden der Länder Berlin und Brandenburg anzupassen wären. Gegebenenfalls wird sie prüfen, wie durch Anpassung der AV KatSG entsprechende Regelungen konkretisiert werden können.

Im Jahr 2025 wurde bereits mit der Überarbeitung der Katastrophenschutz-DVO (KatsDVO) begonnen. Diese Überarbeitung hat das Ziel, die bestehenden Regelungen und Prozesse an die aktuellen Herausforderungen und Entwicklungen im Katastrophenschutz anzupassen. Durch eine präzisere und praxisorientiertere Gestaltung sollen die Rahmenbedingungen optimiert werden, um eine noch effektivere Reaktion auf zukünftige Krisensituationen zu ermöglichen.

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung ist sich der Problematik bewusst und wird weiterhin ihrer Hinwirkungspflicht nachkommen und die (nachgeordneten) Katastrophenschutzbehörden auf ihre Rolle als Katastrophenschutzbehörde und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen hinweisen und im Rahmen des Auskunftsrechts die Sachstände zur Umsetzung abfragen. Insbesondere in den von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung geführten Runden der Katastrophenschutzbehörden wird auf eine Vollständigkeit des Teilnehmendenkreises aus allen 37 Katastrophenschutzbehörden geachtet und hierauf hingewirkt.

Ungeachtet dessen ist festzustellen, dass ein Teil der Katastrophenschutzbehörden ihren Pflichten verantwortungsvoll nachkommt. Die beiden größten Katastrophenschutzbehörden des Landes, die Polizei Berlin und die Berliner Feuerwehr zum Beispiel, welche als nachgeordnete Sonderbehörden im Geschäftsbereich der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung angesiedelt sind, stehen im stetigen Austausch sowohl miteinander als auch mit allen betroffenen Katastrophenschutzbehörden. Insbesondere bei größeren Einsatzlagen, wie etwa Bombenentschärfungen, der Vorbereitung auf Amoklagen, Übungen, größeren Bränden sowie Veranstaltungs- und Versammlungslagen ist dies deutlich erkennbar. Es bestehen diverse wichtige Abstimmungsformate zwischen den Krisenmanagementakteuren des Landes Berlin, um dem ordnungsbehördlichen Auftrag nachzukommen. Die Rolle des KBK ist in diesem Zusammenhang immer stärker erkennbar und wird künftig noch weiter mit Nachdruck intensiviert. Vor allem wird das KBK jene Behörden noch stärker in die Verantwortung nehmen, die ihre Aufgaben im Katastrophenschutz bisher nicht ausreichend erfüllt haben.

Im Katastrophenschutz ist die Mitwirkung jeder Katastrophenschutzbehörde essentiell, um die fachlichen Spezifika je nach Art und Umfang der zu bewältigenden Ereignisse adäquat abbilden zu können. Das KBK ist sich dessen sehr bewusst, arbeitet daher stetig darauf hin, alle Katastrophenschutzbehörden in die Prozesse einzubeziehen, auch die, die bisher weniger stark oder gar nicht beteiligt waren.

4.4 Ressourceneinsatz und Umsetzungsstand des Katastrophenschutzgesetzes

112 Jede Katastrophenschutzbehörde trifft die notwendigen Maßnahmen für die Katastrophenvorsorge (§ 5 KatSG). Dies sind z. B.

- die Benennung von Katastrophenschutzbeauftragten und deren Stellvertretungen (§ 9 KatSG),
- das Vorhalten von Krisenstäben (§ 12 KatSG),
- die Aufstellung von Katastrophenschutzplänen. Grundlage hierfür sollen ressortbezogene Gefährdungsabschätzungen sein (§ 6 KatSG).

Neben den ressortbezogenen Gefährdungsabschätzungen soll die für Inneres zuständige Senatsverwaltung eine ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung erstellen und fortschreiben. Die Katastrophenschutzbehörden sind hierbei zur Mitwirkung verpflichtet (§ 6 Abs. 2 KatSG).

zu T 112

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

113 Der Rechnungshof hat bei den Katastrophenschutzbehörden mittels Umfrage erhoben, ob und inwieweit sie diese Maßnahmen umgesetzt haben. Er wollte auch wissen, welche finanziellen Ressourcen den einzelnen Behörden explizit für den Katastrophenschutz zur Verfügung stehen. Geantwortet haben die Senatskanzlei und alle Senatsverwaltungen, 10 von 14 nachgeordneten Behörden sowie 11 von 12 Bezirksverwaltungen.

114 Deutlich wurde, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zwischen den Behörden stark variieren. Eine Bezirksverwaltung, sieben Senatsverwaltungen und sieben nachgeordnete Behörden hatten für das Jahr 2024 keinerlei Mittel vorgesehen. Ähnlich war die Situation in den zwei Jahren davor. Der ganz überwiegende Teil der Haushaltsmittel entfiel auf die Berliner Feuerwehr.

Ansicht 33: Veranschlagte Haushaltsmittel für den Katastrophenschutz (in €)

Frage		Bezirks-verwaltungen insgesamt	Senats-verwaltungen insgesamt	nachgeordnete Behörden insgesamt	Gesamtsumme (ohne Feuerwehr)
Veranschlagte Haushaltsmittel 2022	Summe	56.381	158.500	2.406.000	2.620.881 (222.881)
	Max.	18.500	150.000	2.398.000	
	Min.	0	0	0	
Veranschlagte Haushaltsmittel 2023	Summe	61.585	158.500	1.324.000	1.544.085 (228.085)
	Max.	18.500	150.000	1.316.000	
	Min.	0	0	0	
Veranschlagte Haushaltsmittel 2024	Summe	217.236	711.530	9.763.035	10.691.801 (936.801)
	Max.	80.000	500.000	9.755.000	
	Min.	0	0	0	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand des KatSG, Auswertung Januar 2024

zu T 113 und T 114

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung finalisiert im 1. Quartal 2026 die Ausführungsvorschriften zum KatSG (AV KatSG), welche eine Regelung zur personellen Ausstattung der KatS-Bereiche in den Katastrophenschutzbehörden und den Rahmenbedingungen vorsieht.

Weiter wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung auch künftig mit Nachdruck ihrer Hinwirkungspflicht nachkommen und im Rahmen ihres Auskunftsrechts bei den Katastrophenschutzbehörden regelmäßig die Umsetzungsstände abfragen. Ungeachtet dessen verbleibt die Herausforderung, dass lediglich Auskunftsrechte bestehen, da Weisungs- und Durchgriffsrechte aufgrund des Ressortprinzips nicht gegeben sind. Ungeachtet dessen wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung wie bisher auch die Bemühungen der Ressorts und Bezirke beratend unterstützen.

115 Erfragt wurde auch die Benennung von Katastrophenschutzbeauftragten. Zwar gaben alle teilnehmenden Senats- und Bezirksverwaltungen an, über Katastrophenschutzbeauftragte zu verfügen, in drei Fällen waren diese Stellen aber unbesetzt. Zwei nachgeordnete Behörden sahen keine bzw. keinen Katastrophenschutzbeauftragten vor. Der angegebene wöchentliche Zeitaufwand für die

Aufgaben der bzw. des Katastrophenschutzbeauftragten schwankte stark, von 0 bis 50 Stunden.

zu T 115

Aus Sicht der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung soll die personelle Ausstattung der Bezirke im Bereich der Katastrophenschutzbeauftragten gestärkt werden, um den Anforderungen aus dem KatSG gerecht zu werden. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat sich in den letzten Jahren für eine Verbesserung der personellen Ausstattung in den Berliner Bezirken eingesetzt.

Im Rahmen der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2026/2027 hat das Berliner Abgeordnetenhaus am 18.12.2025 die finanziellen Mittel für zwei Stellen pro Bezirk (insgesamt 24 Stellen) im Haushalt verankert. Von diesen Stellen sollen jeweils eine im Bereich des Katastrophenschutzes und eine im Bereich der Zivilen Verteidigung angesiedelt werden. Weitere Stellen werden von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung gefordert. Insgesamt sollten aus Sicht der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung fünf Stellen pro Bezirk geschaffen werden. Davon sind vier Stellen im Bereich des Katastrophenschutzes und eine Stelle im Bereich der Zivilen Verteidigung vorgesehen. Diese Maßnahme zielt darauf ab, die kontinuierliche Arbeitsfähigkeit und Ansprechbarkeit in den Bezirken zu gewährleisten und die lokale Katastrophenvorsorge zu stärken.

116 Das Vorhalten von Krisenstäben war ebenfalls Teil der Abfrage durch den Rechnungshof. Krisenstäbe haben innerhalb der Zuständigkeit ihrer Katastrophenschutzbehörde die Aufgabe, Abwehrmaßnahmen zu koordinieren und relevante Lageinformationen unverzüglich den anderen betroffenen Krisenstäben zu melden. Eine Bezirks- und drei Senatsverwaltungen sowie die Hälfte der nachgeordneten Behörden gaben an, keinen Krisenstab vorzuhalten.

zu T 116

Es wurde festgestellt, dass mehrere Bezirks- sowie Senatsverwaltungen und nachgeordnete Behörden konzeptionell und personell keinen Krisenstab vorgeplant haben, was im Ernstfall die effiziente Koordination und das rechtzeitige Handeln bei

Krisenereignissen erheblich erschwert. Krisenstäbe sind unverzichtbar, um im Falle eines Katastrophenereignisses schnell und zielgerichtet Maßnahmen koordinieren, Ressourcen mobilisieren und relevante Informationen innerhalb der Organisationen und übergreifend an andere beteiligte Stellen weiterleiten zu können. Das im Januar 2025 eingerichtete KBK kommt im Zusammenhang mit der Vorplanung von Krisenstäben seiner Hinwirkungspflicht priorisiert nach.

Im Einklang mit der bestehenden Rechtslage und der Verantwortung der Katastrophenschutzbehörden verleiht das KBK der Verpflichtung zur Einrichtung von Krisenstäben deutlichen Nachdruck. In diesem Zusammenhang sichtet es Stabsdienstordnungen der Katastrophenschutzbehörden und berät. Es begleitet Übungen, in denen die Krisenstäbe erprobt und ausgeschärft werden, unterbreitet Schulungs- und Vernetzungsangebote und organisiert gemeinsame Sitzungen zum fachlichen Austausch. Ferner steht es Katastrophenschutzbehörden fortwährend unterstützend zur Seite.

117 Der Rechnungshof hat die Katastrophenschutzbehörden im Rahmen seiner Umfrage zudem nach den Katastrophenschutzplänen und Gefährdungsabschätzungen befragt. Nur ein sehr kleiner Teil der Katastrophenschutzbehörden gab an, über eine Gefährdungsabschätzung zu verfügen. Bei den Katastrophenschutzplänen stellte sich die Situation nur in den Senats- und Bezirksverwaltungen etwas besser dar. Konkret ergab die Umfrage Folgendes:

Ansicht 34: Ressortbezogene Gefährdungsabschätzungen und Katastrophenschutzpläne

Frage	Bezirksverwaltungen	Senatsverwaltungen	nachgeordnete Behörden
Gibt es ressortbezogene Gefährdungsabschätzungen?	3 x ja, 8 x nein	1 x ja, 10 x nein	2 x ja, 8 x nein
Haben Sie einen Katastrophenschutzplan für Ihre Behörde?	6 x ja, 5 x nein	4 x ja, 7 x nein	1 x ja, 9 x nein

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand des KatSG, Auswertung Januar 2024

118 Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab zudem, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung keine ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung erstellt bzw. fortgeschrieben hatte. Die letzte ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung stammte aus dem Juni 2008 und sollte jährlich fortgeschrieben werden. Das ist nicht

geschehen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung begründete das gegenüber dem Rechnungshof mit den noch fehlenden behördeninternen Gefährdungsabschätzungen, die Basis für die ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung seien. Die Katastrophenschutzbehörden vertraten im Gegensatz dazu mehrheitlich die Auffassung, dass Basis für die ressortbezogenen Gefährdungsabschätzungen eine ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung sei. Diese Diskussion dauert seit dem Jahr 2021 an.

119 Der Rechnungshof hat die mangelnde Umsetzung der Vorgaben des KatSG sowie die fehlende Ermittlung des Ressourcenbedarfs beanstandet. Der Rechnungshof beanstandete außerdem die mangelnde Prozessorganisation bei der Erarbeitung von Gefährdungsabschätzungen und dass es der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung bislang nicht gelang, hier koordinierend zu Lösungen zu kommen.

zu T 117 bis T 119

Zutreffend führt der Rechnungshof von Berlin aus, dass die Katastrophenschutzbehörden in Berlin zur Katastrophenvorsorge Katastrophenschutzpläne mit einem definierten Mindestinhalt in eigener Zuständigkeit auf Basis von Gefährdungsabschätzungen zu erstellen und fortzuschreiben haben.

Die Ressorts und Bezirke wurden aufgefordert, für ihre Bereiche Gefährdungsabschätzungen aufzustellen. Für die ressortbezogenen Katastrophenschutzpläne wurden den Ressorts und Bezirken ein Musterplan und ein Leitfaden zur Verfügung gestellt (übersandt am 18. Mai 2022).

Nach diesem Zeitpunkt wurde das Thema im Rahmen der quartalsweisen Sitzungen der Katastrophenschutzbeauftragten (KatSB) des Landes Berlin regelmäßig aufgegriffen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat jedoch auch in diesem Themenkomplex keine Weisungsbefugnis gegenüber den Ressorts und Bezirken.

Diesbezüglich ist im Rahmen der Überarbeitung der AV KatSG eine verbindliche Regelung zur Zuständigkeit für die Erstellung von Gefährdungsabschätzungen und zu wesentlichen Inhalten vorgesehen.

Dazu wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Katastrophenschutzbehörden im Rahmen von detaillierten Auskunftsanfragen unter entsprechender Fristsetzung zum

Sachstand befragen und die bisherigen Unterstützungsangebote intensivieren. Ungeachtet dessen verbleibt die Herausforderung, dass lediglich Auskunftsrechte bestehen.

Das KBK hat hinsichtlich der ressortübergreifenden Gefährdungsabschätzung die zuständigen Katastrophenschutzbehörden zum 19. Januar 2026 eingeladen, um gemeinsam einen Lösungsansatz zu erarbeiten. Es gilt, die vorhandenen Rahmenbedingungen zu erörtern, Szenarien festzulegen, offene Fragen zu den ressortbezogenen Gefährdungsabschätzungen zu klären und Hilfestellungen zu geben. Ziel ist es, einen Rahmen zu beschreiben, in dem jede Katastrophenschutzbehörde in ihrer eigenen Zuständigkeit Katastrophenschutzpläne erstellt. Einige Behörden haben das bereits getan. Andere haben noch Klärungsbedarf, bevor sie diese Aufgabe erledigen können.

4.5 Erlass von Ausführungsvorschriften zum Katastrophenschutzgesetz

120 Die zur Ausführung des KatSG notwendigen Ausführungsvorschriften erlässt die zuständige Senatsverwaltung im Einvernehmen mit der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, wenn die Vorschriften nur den Geschäftsbereich der zuständigen Senatsverwaltung betreffen. Im Übrigen erlässt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung im Einvernehmen mit den zuständigen Senatsverwaltungen Ausführungsvorschriften, wenn diese den Geschäftsbereich mehrerer Senatsverwaltungen betreffen (§ 35 KatSG).

121 Dem Rechnungshof lagen bis zum Abschluss der Erhebungen Ausführungsvorschriften der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung nur im Entwurf (Stand: 2. Juni 2023) mit zahlreichen und vor allem auch grundsätzlichen Bemerkungen der Katastrophenschutzbehörden vor. Deren Hinweise verdeutlichten, dass ein hoher Bedarf an Erläuterungen zur einheitlichen Organisation des Katastrophenschutzes im Land besteht. Dies betrifft insbesondere konkretere Regelungen zur ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit und Koordinierung. Ohne solche Konkretisierungen besteht die Gefahr, dass notwendige Maßnahmen nicht, nicht in der gebotenen Qualität oder zu spät ergriffen werden.

122 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung bisher keine Ausführungsvorschriften zum KatSG erlassen hat. Dies wird der Bedeutung und Dringlichkeit des Themas nicht gerecht.

zu T 120 bis T 122

Die Ausführungsvorschriften zum KatSG (AV KatSG) zur verbindlichen Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben befinden sich in der Überarbeitung. Die zweite erforderliche Beteiligung der 37 Katastrophenschutzbehörden wird derzeit im KBK vorbereitet und wird im 1. Quartal 2026 durchgeführt.

4.6 Koordinierung und Steuerung

123 Nach § 5 Abs. 3 KatSG obliegt der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge. Dazu hat sie im gesamtstädtischen Katastrophenschutzinteresse gegenüber den zuständigen Katastrophenschutzbehörden darauf hinzuwirken, dass notwendige Maßnahmen der Katastrophenvorsorge von den Katastrophenschutzbehörden nach landesweit vergleichbaren Standards getroffen und umgesetzt werden. Für die Koordinierung und Steuerung der Katastrophenvorsorge stehen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung über das Auskunftsrecht des KatSG hinaus keine besonderen Eingriffsrechte zu. Es gelten die allgemeinen Regelungen des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes. Darüber hinaus gilt bei der Aufgabenerfüllung das Ressortprinzip.

zu T 123

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

124 Zur übergreifenden Koordinierung haben die Katastrophenschutzbehörden der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung auf Nachfrage Auskunft zur Umsetzung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge zu erteilen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nutzte bei ihrer koordinierenden Aufgabe zur Umsetzung landesweit vergleichbarer Standards in der Katastrophenvorsorge ihr Auskunftsrecht nur mangelhaft.

So verschaffte sie sich vor der Prüfung durch den Rechnungshof keinen Gesamtüberblick über den Umsetzungsstand des KatSG hinsichtlich der Katastrophenvorsorge. Abfragen, wie der Stand der Maßnahmenplanung und der Vorhaltung von Krisenmanagementstrukturen ist, betrafen nur einzelne Szenarien wie Energiemangellagen.

125 Wichtiger Bestandteil einer Koordinierung ist die Bereitstellung von Informationen, Arbeitshilfen, Richtlinien usw. zur Unterstützung der zu koordinierenden Stellen. Einen Informationsaustausch organisiert die für Inneres zuständige Senatsverwaltung in Form regelmäßiger Sitzungen der Katastrophenschutzbeauftragten. Sie stellt teilweise auch Arbeitshilfen bereit, beispielsweise einen Leitfaden Katastrophenschutz und einen Muster-Katastrophenschutzplan. Eine darüber hinausgehende Unterstützung bei der Erarbeitung und Fortschreibung von Katastrophenschutzplänen und Gefährdungsanalysen und der Konzeption von Gefahrenabwehrstrukturen gab es im Prüfungszeitraum nicht.

126 Eine besondere Bedeutung für die Katastrophenvorsorge haben die Querschnittsaufgaben. Querschnittsaufgaben sind alle Unterstützungsaufgaben (mittelbare Aufgaben), die zur Erfüllung der Fachaufgaben (unmittelbare Aufgaben) erforderlich sind. Der Rechnungshof betrachtete während einer vorangegangenen Prüfung des Verwaltungshandelns der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung in der COVID-19-Pandemie u. a. die Organisation der Querschnittsaufgaben bei der Krisenarbeit. Die Erkenntnisse dazu flossen in seinen Beratungsbericht vom 2. Juni 2022[187] ein. Der Rechnungshof identifizierte als eine Ursache der administrativen Probleme bei der Krisenbewältigung insbesondere eine mangelnde Vorbereitung auf die zu leistenden Querschnittsaufgaben. Er empfahl, eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zur Bewältigung dieser Aufgaben im Krisenfall zu etablieren. Das ist bislang nicht geschehen, wie die Umfrage des Rechnungshofs zur Katastrophenvorsorge zeigte. Alle Behörden planten die Erledigung von Querschnittsaufgaben für sich bzw. in ihrer eigenen Behörde isoliert.

127 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die ihr obliegende übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge gegenüber den Katastrophenschutzbehörden bisher nicht ausreichend wahrgenommen hat. Damit hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung

---

[187] Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO an die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung über das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung vom 2. Juni 2022, abrufbar auf der Internetseite des Rechnungshofs unter Veröffentlichungen

die zahlreichen Defizite bei der Katastrophenvorsorge nicht erkannt und konnte nicht steuernd eingreifen. Dabei ist die Koordinierung im Katastrophenschutz besonders wichtig, da im zeitkritischen Einsatzfall Strukturen und Abläufe unabhängig vom Ressortprinzip klar sein müssen.

zu T 124 bis T 127

Das KBK kommt seit seiner Gründung seiner Koordinierungs- und Steuerungsfunktion konsequent nach. Es steht mit den Katastrophenschutzbehörden im ständigen Austausch und erfasst deren Bedarfe. Ferner trägt es dafür Sorge, dass die Katastrophenschutzbehörden untereinander vernetzt sind und schafft die entsprechenden Rahmenbedingungen, wie z. B. regelmäßige Sitzungen, Besprechungen und Arbeitsgruppen und Verteiler. Das KBK führt regelmäßig Bezirksbesuche vor Ort durch und geht dabei im Rahmen seines Auskunftsrechts systematisch einen erarbeiteten standardisierten Fragebogen durch. Im umfangreichen Themenbereich des Krisenmanagements werden durch das KBK Schwerpunkte identifiziert und priorisiert betrachtet. Hierbei stehen insbesondere aktuelle Ereignisse, wie z. B. großflächige Stromausfälle in Treptow-Köpenick und Steglitz-Zehlendorf, in einem besonderen Fokus. Diese werden vom KBK eng begleitet und nachbereitet, anhand der daraus resultierenden Erfahrungen wird der Katastrophenschutz in Berlin nachhaltig weiter optimiert. In diesem Zusammenhang steht das KBK im ständigen vertrauensvollen Austausch mit allen und anlassbezogen mit einzelnen Katastrophenschutzbehörden. Im Rahmen seiner Hinwirkungspflicht wird das KBK auch perspektivisch der übergreifenden Koordinierung von Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge (§ 6 Abs. 3 KatSG) gegenüber den zuständigen Katastrophenschutzbehörden durch verstärkte Controllingmaßnahmen nachkommen. Dazu wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Katastrophenschutzbehörden im Rahmen von detaillierten Auskunftsanfragen unter entsprechender Fristsetzung zum Sachstand befragen und die bisherigen Unterstützungsangebote mit den durch die Einrichtung des KBK hinzugetretenen Ressourcen intensivieren. Sie wird dann prüfen, ob und wie durch Änderung der AV KatSG entsprechende Regelungen angepasst werden können. Ungeachtet dessen verbleibt die Herausforderung, dass lediglich Auskunftsrechte bestehen, da Weisungs- und Durchgriffsrechte aufgrund des Ressortprinzips nicht gegeben sind. Gemeinsam mit den Ressorts und Bezirken wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung prüfen, ob und in welchem Umfang Querschnittsaufgaben im Rahmen von ressort- und ebenenübergreifender Zusammenarbeit erledigt werden können. Gleichwohl hält sie

daran fest, zunächst die nach den gesetzlichen Grundlagen festgelegten Zuständigkeiten im Rahmen der Gefahrenabwehr als Grundlage im Katastrophenschutz zu beachten. In allen Ressorts und Bezirken gibt es Querschnittsbereiche, die diese Aufgaben auch außerhalb der Gefahrenabwehr mit großem Fachwissen übernehmen.

Weiter wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung prüfen, welche weiteren Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt und welche weiteren Standards festgelegt werden können.

4.7 Einrichtung und Etablierung von Katastrophenschutz-Leuchttürmen

128 Katastrophenschutz-Leuchttürme (Kat-L) sollen lokale Anlaufstellen für die Bevölkerung in Krisensituationen sein. Es soll sie in jedem Bezirk geben. Unterschieden werden stationäre Kat-L (etwa in den Rathäusern eingerichtet) und mobile Kat-L (als spezielle Fahrzeuge). Ergänzend ist die Einrichtung von Katastrophenschutz-Informationspunkten (Kat-I) vorgesehen. Die Kat-I informieren über die Lage sowie über Unterstützungsmöglichkeiten und fördern die gegenseitige nachbarschaftliche Hilfe. Für den Betrieb der Kat-I sind bestehende Einrichtungen (Kieztreffs, Seniorenfreizeitstätten, Kiezcafés etc.) des jeweiligen Quartiers vorgesehen.

zu T 128

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

129 Das System der Kat-L findet sich nicht explizit im KatSG wieder. Es beruht auf der Verpflichtung der Katastrophenschutzbehörden, die notwendigen Maßnahmen der Katastrophenvorsorge nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen (§ 5 Abs. 1 KatSG). Seit dem Abschluss eines Forschungsprojekts Ende 2015 gibt es einen regelmäßigen Austausch zur Einrichtung solcher Kat-L zwischen den Vertretern der Bezirke und der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung. Diese erarbeitete ein Organisationskonzept zum Kat-L-System im Land Berlin. Laut diesem liegt die Verantwortung für Einrichtung und Betrieb des Kat-L-Systems – als Teil der originären Gefahrenabwehr – bei den Bezirksverwaltungen. Die übergreifende Konzeption und initiale Finanzierung durch die

für Inneres zuständige Senatsverwaltung soll gleichwohl die landesweite Umsetzung mit gleichartigen Mitteln und Strukturen sicherstellen. Das Organisationskonzept enthält daher u. a. konkrete Empfehlungen zur Funktion und örtlichen Verteilung der Kat-L, zu Aufgaben sowie zu Rollen und Funktionen der Leuchttürme.

zu T 129

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

130 Der Rechnungshof ermittelte den aktuellen Umsetzungsstand von Kat-L und Kat-I. Die Ergebnisse werden nachfolgend dargestellt:

Ansicht 35: Zahl der Kat-L und Kat-I

geplante und einsatzbereite Kat-L/Kat-I	gesamt
geplante stationäre Kat-L	34
einsatzbereite stationäre Kat-L	8 (in zwei Bezirken)
geplante mobile Kat-L	16
einsatzbereite mobile Kat-L	4 (in zwei Bezirken)
geplante Kat-I	98
einsatzbereite Kat-I	25 (in zwei Bezirken)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand der Kat-L und Kat-I, Auswertung Oktober 2024

Angabegemäß verfügt nur ein Bezirk sowohl über einsatzbereite mobile und stationäre Kat-L.

zu T 130

Das KBK der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung unterstützt die für die Errichtung und den Betrieb der Katastrophenschutz-Leuchttürme (Kat-L) verantwortlichen Bezirke bei der Umsetzung und dem Ausbau des Kat-L Systems. Hierzu koordiniert es im Rahmen seiner Hinwirkungspflicht u. a. diverse notwendige Abstimmungen und erstellt in Zusammenarbeit mit den Bezirken notwendige Basisanforderungen des Kat-L-Systems mittels eines Organisationskonzeptes. Weiterhin trägt es die Bedarfe der Bezirke zur operativen Umsetzung des Kat-L-Systems zusammen und bringt diese in entsprechende Verhandlungen des Senats ein, um den bezirklichen Ausbau des Kat-L-Systems weiter voranzutreiben.

Im Land Berlin sind insgesamt 45 Kat-L geplant (Stand Dezember 2025). Davon wurden gegenwärtig 14 Kat-L von den Bezirken als einsatzbereit an die für Inneres zuständige Senatsverwaltung gemeldet. Aktualisierungen können der Internetpräsenz der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung regelmäßig entnommen werden.

Die Katastrophenschutz-Informationspunkte (Kat-I), welche sich im Verantwortungsbereich der Bezirke dem Kat-L-System angliedern, werden hierbei vom KBK im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung des Kat-L-Systems fortwährend mitbedacht. Aktuell ist der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung bekannt, dass von den gegenwärtig geplanten 147 Kat-I insgesamt 18 betriebsbereit sind.

131 Die technische Erstausstattung der Leuchttürme (u. a. Bildschirme, Notebooks, WLAN-Accesspoints, Digitalfunkgeräte und mobile Netzersatzanlagen) wurde zentral durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung beschafft. Dafür wurden im Haushaltsplan 2020/2021 einmalig Mittel als Anschubfinanzierung durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung in Höhe von rd. 126.000 € für Software, rd. 680.000 € für eine technische Ausstattung und rd. 40.000 € für ein Öffentlichkeitsarbeitskonzept zur Verfügung gestellt. Mittel für die Wartung und ggf. Reparatur der zentral beschafften Erstausstattung stellt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nicht bereit.

Der Rechnungshof erfragte bei den Katastrophenschutzbeauftragten der Bezirke, ob die technische Erstausstattung der Leuchttürme kurzfristig beim jeweiligen Kat-L vor Ort einsatzbereit ist und regelmäßig gewartet wird. Das ist nicht durchgehend der Fall. Nur acht von zwölf Bezirken gaben an, die zentral beschaffte Technik regelmäßig zu warten, und nur bei knapp der Mehrheit ist diese Technik kurzfristig beim jeweiligen Kat-L vor Ort einsatzbereit. Nur die Hälfte der Bezirke gab in der Umfrage an, dass bei jedem der stationären Kat-L der Notstrombetrieb über mindestens 72 Stunden gesichert sein wird. Mehrere Bezirke merkten zudem an, dass die Bevorratung der Treibstoffe und die Nachbetankung noch ungeklärt sind.

Mit dem Haushaltsgesetz 2026/2027 stehen im Kapitel 2980 Titel 81211 je Haushaltsjahr weitere 125.000 Euro für die Ausstattung der Kat-L zur Verfügung. Mit diesen Mitteln sollen die Bezirke bei der weiteren Ausstattung der Kat-L unterstützt werden.

zu T 131

Wie in T 130 ausgeführt, liegt die Verantwortung zur Errichtung und zum Betrieb der Kat-L in Berlin bei den Bezirken. Daraus ergibt sich für die Bezirke die Verantwortung, dass die technische Erstausstattung der Kat-L kurzfristig vor Ort einsatzbereit und verfügbar ist. Das KBK unterstützt die Bezirke dabei im Rahmen seiner Hinwirkungspflicht mit dem Ziel, den bezirklichen Ausbau des Kat-L-Systems schnellstmöglich weiter voranzutreiben.

Mit dem Haushaltsgesetz 2026/2027 stehen im Kapitel 2980 Titel 81211 je Haushaltsjahr weitere 125.000 € für die Ausstattung der Kat-L zur Verfügung. Mit diesen Mitteln sollen die Bezirke bei der weiteren Ausstattung der Kat-L unterstützt werden.

132 Der Rechnungshof erfragte ebenso, für welche Krisen/Lagen die Alarmierung der Kat-L vorgesehen ist. Während das ursprüngliche Forschungsprojekt auf einen länger andauernden, großflächigen Stromausfall fokussierte, hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung im Juni 2020 einen „optimierten Ansatz“ vertreten. Dieser umfasst einen Mehrfachnutzen der Kat-L für weitere Szenarien wie Unwetter, Terroranschläge oder Pandemien. Obschon sich dieser Mehrfachnutzen im Organisationskonzept nicht explizit wiederfindet, werde der Ansatz nach Angaben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung weiterverfolgt. In den Antworten der Katstrophenschutzbeauftragten der Bezirke spiegelt sich dies nur sehr begrenzt wider.

Ansicht 36: Krisen/Lagen für die Aktivierung

Für welche Krisen bzw. Lagen planen Sie die Aktivierung der Kat-L in Ihrem Bezirk?	Anzahl Bezirke
längerfristige, großflächige Stromausfälle	12
Gesundheitslagen (z. B. Pandemien)	1
Extremwetterereignisse	1
Ausfall kritischer Infrastruktur (z. B. Trinkwasserversorgung)	3
Sonstiges	2

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand der Kat-L und Kat-I, Auswertung Oktober 2024

zu T 132

Das Organisationskonzept, welches sich am „Handbuch Katastrophenschutz-Leuchtturm; Beispiel Land Berlin“ vom 12. April 2016 sowie den aktuellen Gefahrenabwehrstrukturen

und technischen Möglichkeiten orientiert, wurde Ende 2025 unter Einbeziehung der Bezirke überarbeitet und befindet sich aktuell in der Abstimmung. Die Bezirke hatten so die Möglichkeit, ihre Vorstellungen einzubringen.

Das Organisationskonzept sieht Regelungen zum Personal, zur Ausstattung, Organisation, Kommunikation sowie Inbetriebnahme mit dem Ziel, berlinweit einheitliche Mindeststandards für die Einrichtung und den Betrieb von Kat-L festzuschreiben, vor, um eine landesweit gleichartig organisierte und möglichst widerspruchsfreie Information der Berliner Bevölkerung zu gewährleisten.

Die Inbetriebnahme des Kat-L-Systems ist abhängig vom Schadensausmaß. Entscheidend ist, dass mit einem hohen Informationsbedarf der Bevölkerung zu rechnen ist, der auf den allgemeinen Informationskanälen nicht mehr gedeckt werden kann. Dies ist u. a. bei langanhaltenden, großflächigen Stromausfällen der Fall.

133 Insgesamt zeigen sich große Unterschiede hinsichtlich Einsatzbereitschaft und technischer Ausstattung von Kat-L und Kat-I. Vom Ziel der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, eine „landesweite Umsetzung mit gleichartigen Mitteln und Strukturen sicher(zu)stellen“, ist man in Berlin noch weit entfernt. Völlig ungeklärt ist die Frage der weiteren Finanzierung: Nicht alle Bezirke haben ausreichend Mittel eingestellt, um die von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung finanzierte Technik zu warten, instand zu halten und ggf. zu erneuern. Die Konzepte der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung lassen das Thema Finanzierung völlig offen – trotz der Ankündigung aus den Richtlinien zur Regierungspolitik, die Ausstattung der Kat-L fördern zu wollen.[188]

zu T 133

Mit der aktuellen Überarbeitung des Organisationskonzepts wird eine Mindestausstattung der Kat-L und Kat-I festgelegt. Die mit dem Haushaltsgesetz 2026/2027 zur Verfügung stehenden Mittel sollen den Bezirken zur Unterstützung bei der Beschaffung dieser Mindestausstattung dienen.

[188] vgl. Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 16. Mai 2023 (Drs. 19/0980), S. 42

Wie bereits in T 130 ausgeführt, liegt die Verantwortung zur Errichtung und zum Betrieb der Kat-L in Berlin bei den Bezirken. Daraus ergibt sich für die Bezirke auch die Verantwortung einer dauerhaft auskömmlichen Finanzierung der Kat-L.

134 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die ihr obliegende übergreifende Koordinierung der Katastrophenvorsorge mit Blick auf die Einrichtung von Kat-L und Kat-I bisher
nicht ausreichend wahrgenommen hat.

zu T 134

Seit dem Abschluss des Forschungsprojekts zu den Kat-L Ende 2015 gab es einen regelmäßigen Austausch zur Einrichtung des Kat-L-Systems im Land Berlin zwischen den Bezirken und der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung.

So fanden beispielsweise nach der Entscheidung der Einrichtung eines Systems von Kat-L als Anlaufstellen für die Bevölkerung in Notlagen im Jahr 2020 und der Finanzierung der Grundausstattung eine Vielzahl von Bezirksbesuchen und gemeinsame regelmäßige Sitzungen mit den Katastrophenschutzbeauftragten der Bezirke statt, um zum einen die Zusammenarbeit zu verbessern und zum anderen einen Überblick über die unterschiedlichen infrastrukturellen Bedingungen und Bedarfe der Bezirke zu erlangen. Dies war und ist notwendig, um sich stetig ein Bild zum Planungsstand des Kat-L-Systems zu machen und an entsprechenden Stellen seitens der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung hinwirken und unterstützen zu können. Eine übergreifende Koordinierung wurde dabei wahrgenommen, darf jedoch nicht verwechselt werden mit einer Weisungsbefugnis, die der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung den Bezirken gegenüber hinsichtlich der operativen Umsetzung des Kat-L-Systems nicht zusteht, so z. B. zur Einsatzbereitschaft der einzelnen Kat-L Standorte. Diese liegt in der alleinigen Entscheidungsbefugnis der Bezirke.

Das KBK der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung hat, wie bereits in T 132 aufgeführt, Ende 2025 das Organisationskonzept zum Kat-L-System gemeinsam mit den Bezirken überarbeitet. Nach Abschluss der Abstimmungen wird dieses als Grundlage für die weitere Umsetzung des Kat-L-Systems dienen. Diesen Prozess wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung im Rahmen ihrer Hinwirkungspflicht aktiv weiterbegleiten

und unterstützen, um den bezirklichen Ausbau des Kat-L-Systems schnellstmöglich weiter voranzutreiben. Hierzu plant das KBK weiterhin regelmäßige Austauschrunden mit den Bezirken, als auch die Begleitung von Aufbauübungen der Kat-L, um sowohl die praktische Umsetzung zu fördern wie auch Ergebnisse aus den Aufbauübungen in die regelmäßige Evaluation des Organisationskonzepts Kat-L einfließen zu lassen.

Auf die Notwendigkeit der Durchführung von Aufbauübungen hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung in der Vergangenheit vermehrt hingewiesen und ihre Unterstützung angeboten. Dieses Angebot wurde bisher von zwei Bezirken angenommen.

Des Weiteren wurden über das KBK und die Berliner Feuerwehr allen Katastrophenschutzbehörden - so auch den bezirklichen - für die Verbesserung der Kommunikation zwischen Kat-L und den Krisenstäben umfangreiche Digitalfunkschulungen angeboten. In Fragen des Digitalfunks steht das KBK den Katastrophenschutzbehörden seit 2025 beratend wie auch betreuend zur Seite und plant, diesen nun ebenfalls für die Kommunikation der Kat-I zu implementieren.

4.8 Projekt zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz

135 Nach § 7 LHO ist die öffentliche Verwaltung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 Satz 1 LHO). Dies gilt auch für Projekte, die das Land durchführt. Diese waren zum Zeitpunkt der Prüfung zudem an die Bestimmungen des von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung im April 2007 erlassenen Projektmanagementhandbuchs gebunden. Es sollte die Grundlage für eine einheitliche, wirtschaftliche, qualitätsgerechte und risikoarme Durchführung von Projekten in der Berliner Verwaltung bilden.

136 In den Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 18. Januar 2022 war festgelegt worden, dass der Senat die Katastrophenvorsorge und die Instrumente des Krisenmanagements im Katastrophenfall ausbaut und Katastrophenschutzzentren einrichtet.[189] Die Hausleitung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung stimmte

[189] vgl. Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 49

Anfang Februar 2023 einem „Projektauftrag zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz“ zu. Ziel des Projekts war die Einrichtung einer oberen Katastrophenschutzbehörde in der laufenden Legislaturperiode. Eine konkrete Terminschätzung und die Planung von Meilensteinen waren nicht Teil des Projektauftrags. Ebenso fehlten Angaben zu notwendigen Ressourcen, Aufwänden und Kosten sowie eine Risikoabschätzung.

137 Während das Projekt bereits lief, kam es in Berlin zu Neuwahlen und der Festlegung neuer Richtlinien der Regierungspolitik vom 16. Mai 2023. Diese sahen nunmehr die Prüfung der Errichtung eines Landesamtes für Katastrophenschutz vor.[190] Dennoch meldete die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zum Doppelhaushalt 2024/2025 für die Umsetzung des Projekts rd. 107 Mio. € für eine Obere Katastrophenschutzbehörde mit 180 Stellen an. Der Senatsbeschluss vom 11. Juli 2023 über den Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 berücksichtigte diese Mittelanmeldungen für die Errichtung eines Landesamtes für Katastrophenschutz jedoch nicht.

Am 14. September 2023 informierte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Katastrophenschutzbeauftragten, dass künftig – statt an der Errichtung eines Landesamtes für Katastrophenschutz – an einem Prüfbericht für die Etablierung eines Katastrophenschutzzentrums gearbeitet werden solle. Dieser solle klären, wofür man ein Zentrum für Katastrophenschutz brauche und welche Alternativen es möglicherweise gäbe. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses beschloss am 17. November 2023, für einen Aufbaustab eines Katastrophenschutzzentrums im Haushalt 24 Stellen bis 2025 auszubringen.

Nach einer Entscheidung der Hausleitung wurde das „Projekt zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz“ zum 30. April 2024 beendet. Dem Rechnungshof lag der Entwurf eines Abschlussberichts mit Stand vom 3. Juli 2024 vor. Der Bericht nennt als wichtigste Ergebnisse und Erfolge des Projekts u. a. die Entwicklung eines Referentenentwurfs für ein Errichtungsgesetz eines Landesamtes sowie diverse erarbeitete Konzepte, Planungen und Strategien.

138 Der Rechnungshof schätzte die Projektkosten für das Jahr 2023 anhand des Personaleinsatzes. Bei dieser Schätzung multiplizierte er die geleisteten Projektstunden je Laufbahngruppe des nach Angaben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung eingesetzten Personals mit pauschalierten Stundensätzen. Die pauschalierten

[190] vgl. Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 16. Mai 2023 (Drs 19/0980), S. 42

Stundensätze entnahm der Rechnungshof einem Rundschreiben der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung über Gebührenerhebung. Für die Ermittlung der geleisteten Projektstunden hat der Rechnungshof eine Arbeitszeit von wöchentlich 40 Stunden und 21 Arbeitstagen pro Monat zugrunde gelegt.

Ansicht 37: Geschätzte Projektkosten für das Jahr 2023

Besoldungsgruppen	pauschalierte Stundensätze	geleistete Projektstunden	geschätzter Verwaltungsaufwand
A 6 bis A 9	67,28 €	5.880	395.606,40 €
A 9 bis A 13	82,71 €	3.024	250.115,04 €
A 13 bis A 16	95,57 €	8.064	770.676,48 €
Summe			**1.416.397,92 €**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Rundschreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. April 2023 über Gebührenerhebung nach dem Gesetz über Gebühren und Beiträge – Kosten des Verwaltungsaufwands sowie einer Übersicht der Mitarbeitenden der Projektgruppe von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, übersandt per E-Mail am 21. Mai 2024

139 Der Projektauftrag sah als übergeordnetes Projektziel die Einrichtung einer oberen Katastrophenschutzbehörde vor. Diese sollte zu einer langfristigen Stärkung der Krisenbewältigung in Berlin beitragen. Dazu ist es nicht gekommen. Gleichzeitig betrug der geschätzte Verwaltungsaufwand für das – inzwischen beendete – Projekt allein im Jahr 2023 mehr als 1,4 Mio. €. Um das System Katastrophenschutz im Land Berlin effektiv zu verbessern und eine neue Struktur darin organisch einzubinden, wäre vor Beginn des Projekts zur Errichtung einer solchen zentralen Behörde eine umfassende Bestandsaufnahme des Vorhandenen erforderlich gewesen. Dazu hätte vor der Initiierung eines Projekts zur Einrichtung einer oberen Katastrophenschutzbehörde die Betrachtung gehört, ob eine solche Behörde überhaupt zu einer langfristigen Verbesserung der Krisenbewältigung und des Katastrophenschutzes führen kann oder ob auch andere Veränderungen in Strukturen, Prozessen und Aufgaben mit einem geringeren Aufwand zu einem gleichen Ergebnis führen könnten.

Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung von § 7 LHO und einiger grundlegender Regeln des Projektmanagements beanstandet. Insbesondere hat er bemängelt, dass die Schaffung einer neuen zentralen Struktur für den Katastrophenschutz beauftragt wurde, ohne zuvor die Ist-Situation analysiert und Alternativen geprüft zu haben.

zu T 135 bis T 139

Das Land Berlin hat in den vergangenen Jahren unterschiedliche Herausforderungen im Bereich des staatlichen Krisenmanagements erlebt. 2015/2016 stellte das Land Berlin in

einer gemeinsamen Anstrengung aller Beteiligten im Zuge des enorm angestiegenen Zugangs an Geflüchteten, die Unterbringung, Versorgung und Registrierung der Menschen sicher. Die Bewältigung der Corona-Pandemie sowie die Folgen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine dauern noch an. Mit jeder Krise ergaben sich neue Erkenntnisse zum Krisenmanagement. Insbesondere in der noch andauernden Lage wurde deutlich, dass die Strukturen zur Krisenbewältigung des Landes Berlin resilienter ausgestaltet und weitere institutionelle Vorkehrungen der Krisenprävention und -vorsorge getroffen werden müssen. Deshalb hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung das Projekt zur Prüfung der Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz eingerichtet. Damit sollten auch die in den Richtlinien der Regierungspolitik vorgesehenen Vorhaben der Einrichtung von Katastrophenschutzzentren sowie die Empfehlungen des RvB (Bericht vom 02. Juni 2022, veröffentlicht am 13. Juli 2022) umgesetzt werden. Der RvB veröffentlichte den Beratungsbericht nach § 88 Abs. 2 LHO. Darin gibt der RvB grundsätzliche Empfehlungen, wie sich die Berliner Verwaltung insgesamt besser auf künftige Krisen vorbereiten kann. Der RvB empfiehlt darin unter anderem die Vorhaltung von Krisenstäben, die ressortübergreifende Nutzung digital bereitgestellter Informationen, die regelmäßige Teilnahme der Katastrophenschutzbehörden und deren Beauftragten an Übungen zur Krisenprävention, die Vernetzung der Verwaltungen untereinander, die Bildung interministerieller Krisenstäbe und die Etablierung ressortübergreifender Zusammenarbeit sowie die Anpassung der strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Alle diese Punkte wurden im Projekt aufgegriffen und sind auf Basis der Projektergebnisse in Teilen bereits gelebte Praxis.

Darüber hinaus wurde der Bedarf einer strukturellen und nachhaltigen Stärkung der Krisenbewältigungsstrukturen im Land Berlin im Projekt identifiziert beziehungsweise soweit vorher bereits bekannt, umfänglich bestätigt. Dabei wurde der Bevölkerungsschutz als ganzheitliches System betrachtet. Die Bereitstellung der Kapazitäten und Fähigkeiten zur Bewältigung länger anhaltender Lagen und die strukturellen Vorbereitungen zur Krisenbewältigung im Bevölkerungsschutz bedürfen einer gesamtstädtischen, ressort- und ebenenübergreifenden Anstrengung. Nur so kann ein abgestimmtes Handeln unterschiedlicher Fachbereiche der Berliner Behörden sichergestellt und die Verwaltung insgesamt krisenresilienter aufgestellt werden. Im Projekt wurde mittels geeigneter Untersuchungsmethoden nachgewiesen, dass diese Ziele am ehesten und wirksamsten mit der Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz erreicht und die Leistungen der 37 Katastrophenschutzbehörden Berlins durch eine gezielte und

bedarfsgerechte zentrale Koordination gebündelt werden können. Es wurde belegt, dass sich mit einer solchen zentralen Struktur auf wirtschaftliche Art und Weise etliche Optimierungen erreichen lassen. Seit seiner Gründung 2025, kommt das KBK genau dieser koordinierenden Aufgabe mit aufwachsender Personalanzahl zunehmend intensiver nach. Es ist seitdem zu erkennen, dass die Katastrophenschutzbehörden in Berlin sich immer stärker vernetzen, Schnittstellen identifizieren und Abläufe harmonisieren. Ungeachtet der Tatsache, dass es noch viele Herausforderungen gibt, ist dies als deutlicher Fortschritt erkennbar.

Unabhängig davon wurden Verbesserungen in der Vorsorge für Katastrophen initiiert, die auch bereits in den bestehenden Strukturen umsetzbar sind. Hinsichtlich der Evaluation des Projektmanagements werden die Erkenntnisse genutzt, um zukünftige Projekte im Rahmen der Vorgaben des Projektmanagementhandbuchs (PMH) zu optimieren. Die im Projekt durchgeführten Bedarfsanalysen sollen in Zukunft laufend vervollständigt und den aktuellen Erkenntnissen laufend angepasst werden. Dabei wurde der Projektauftrag (Version 1.0) bewusst als schlanker Initialentwurf erstellt. Es wurde zunächst lediglich der Auftragsgegenstand festgelegt, um unverzüglich Handlungsfähigkeit herzustellen. Die detaillierte Terminplanung wurde anschließend schrittweise in den Teil- und Arbeitspaketen ergänzt, entsprechend dem Grundsatz der stufenweisen Feinplanung gemäß PMH. Die Struktur mit möglichen 180 Stellen ist nachweislich nur eine Vollausbau-Option. Die ursprünglich von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung geplanten 107 Millionen € waren eine Plafond-Obergrenze für den Worst-Case-Haushaltsansatz. Der Abschlussbericht dokumentiert die Übergabe und die erreichten Zwischenergebnisse, was auch die Transparenz darstellt, die § 7 LHO fordert. Auf Basis der Ergebnisse des Projekts wurde im September 2024 der Aufbau des Kompetenzzentrums für Katastrophenschutz und Krisenmanagement begonnen. Bereits mit dem Jahreswechsel 2024/2025 konnte in Teilen der operative Betrieb aufgenommen werden. Im Laufe des Jahres 2025 wurden im KBK die bisherigen ministeriellen Aufgaben im Katastrophenschutz gebündelt. Für das KBK sind 26 Stellen etatisiert. Es werden die im Projekt erarbeiteten Konzepte zur Lagerung und Logistik für Zwecke des Bevölkerungsschutzes, zur resilienteren Gestaltung der IKT-Struktur und Anpassung dieser an aktuelle Anforderungen, zur Verbesserung des Krisenmanagements, zur Intensivierung der Schulung und Übungen im Bevölkerungsschutz und Risiko- und Krisenkommunikation vorangetrieben. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat das Projekt eigenständig evaluativ betrachtet und wird bei nachfolgenden und vergleichbaren

Projekten die anerkannten Grundsätze des Projektmanagements nach PMH weitergehend berücksichtigen.

4.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

140 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat zu den Feststellungen Stellung genommen und Folgendes ausgeführt:

Sie begrüße ausdrücklich die beratende Funktion des Rechnungshofs zur Weiterentwicklung der Ausübung ihrer Koordinierungsaufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes im Land Berlin und danke für die Anregungen. Sie teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Katastrophenschutz einer weitergehenden Stärkung bedürfe. Gleichzeitig hat sie die Feststellung zurückgewiesen, die Senatsverwaltung habe die übergreifende Koordinierung nur ungenügend wahrgenommen, und auf die Zuständigkeitsverteilung im Land Berlin und die ihr fehlende Weisungsbefugnis verwiesen. Die Vielzahl an gemeinsam entwickelten Maßnahmen und Konzepten, insbesondere der nachgeordneten Behörden, belege die Anstrengung und Leistung der jeweiligen Beschäftigten für den Katastrophenschutz im Land Berlin.

Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Handlungsbedarf zur Stärkung des Katastrophenschutzes anerkennt. Die Auffassung der Senatsverwaltung, dass die Zuständigkeitsverteilung im Land Berlin eine stärkere Koordinierung verhindere, wird vom Rechnungshof nicht geteilt, da vorhandene Instrumente wie die Auskunftspflicht durch die Senatsverwaltung bislang nur unzureichend in Anspruch genommen wurden. Gleiches gilt für die Bereitstellung von Arbeitshilfen zur Sicherung vergleichbarer Standards. Das unbestritten hohe Engagement einzelner Behörden und Akteure führt daher nicht zu einheitlichen berlinweiten Standards im Katastrophenschutz, wie der teilweise erschreckend geringe Umsetzungstand von Vorgaben des KatSG verdeutlicht.

zu T 140

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung begrüßt die beratende Funktion des Rechnungshofs von Berlin zur Weiterentwicklung der Ausübung ihrer Koordinierungsaufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes im Land Berlin. Die

Prüfungsmitteilung wird die ressortübergreifend koordinierende Rolle der Senatsverwaltung unterstützen und das Bewusstsein aller Katastrophenschutzbehörden im Land Berlin hinsichtlich der Verantwortung stärken, im eigenen Zuständigkeitsbereich Katastrophenvorsorgemaßnahmen zu treffen. Auch unter selbstkritischer Betrachtung wird die Feststellung zurückgewiesen, die für Inneres zuständige Senatsverwaltung habe die übergreifende Koordinierung nur ungenügend wahrgenommen. Dies verkennt die Zuständigkeitsverteilung im Land Berlin und die ihr fehlende Weisungsbefugnis. Zudem wird der Wertung entgegengetreten, die für Inneres zuständige Senatsverwaltung verhalte sich bei ihrer Aufgabenwahrnehmung passiv, weil sie von einer geringen Schadenseintrittswahrscheinlichkeit ausgehe. Durch die Vielzahl an – auch gemeinsam entwickelten – Maßnahmen und Konzepten, insbesondere der nachgeordneten Behörden (Berliner Feuerwehr, Polizei Berlin) wird dies widerlegt. Zudem wertet sie die Anstrengung und Leistung der jeweiligen Beschäftigten für den Katastrophenschutz im Land Berlin ab. Zustimmung besteht – auch in der Selbstreflexion – aus Sicht der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung indes dahingehend, als dass der Katastrophenschutz einer weitergehenden Stärkung bedarf. Es ist zu berücksichtigen, dass das Thema Katastrophenschutz in den vergangenen 30 Jahren nicht die Aufmerksamkeit und Priorität erfahren hat, die aus heutiger Sicht erforderlich gewesen wäre. Sämtliche ressort- und bezirksübergreifend im Katastrophenschutz tätigen Akteure verfolgen das Ziel, im Rahmen des rechtlich, haushalterisch und faktisch Möglichen mit höchster Anstrengung, diesen Rückstand in kürzester Zeit aufzuholen. Wenngleich mit Blick auf jüngste Krisen und Katastrophen allen diese Verantwortung bewusst ist, unterstreicht die für Inneres zuständige Senatsverwaltung regelmäßig Handlungserfordernis und -zwang. Mit der Einrichtung des KBK als zentrale koordinierende Stelle im Land Berlin wird der Katastrophenschutz signifikante Verbesserungen erfahren.

141 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat weiterhin ausgeführt, dass sie die Katastrophenschutzbehörden auf ihre Rolle und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen hinweisen und damit auch künftig ihrer Hinwirkungspflicht nachkommen wolle. Der Kreis der im KatSG genannten Katastrophenschutzbehörden sei im Rahmen der Novelle des KatSG geprüft und bewusst in der jetzigen Form neu gefasst worden. Die Erfahrungen zeigten allerdings, dass fachliche Expertise „nicht in toto“ in den Senatsverwaltungen gespiegelt werden könne und die „bloße Benennung von Fach-/Ansprechpersonen in den nachgeordneten Behörden nicht hinreichend“ sei. Sie hat darüber hinaus angekündigt, sich mit den zuständigen Ressorts darüber abzustimmen,

wie ggf. Staatsverträge zu gemeinsamen Behörden der Länder Berlin und Brandenburg anzupassen wären.

Der Rechnungshof hält aufgrund der Ausführungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Klärung der Zuständigkeiten für den Katastrophenschutz bei den betroffenen Behörden für umso dringlicher.

zu T 141

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung teilt die Auffassung des Rechnungshofs von Berlin dahingehend, dass darauf hingearbeitet werden muss, einheitliche Standards und Ressourcen für alle Katastrophenschutzbehörden im Land Berlin zur Verfügung zu stellen, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen zugewiesenen Aufgaben mit gleicher Güte und Quantität wahrzunehmen.

Ein wesentlicher Baustein auf diesem Weg wird die Schaffung von entsprechenden Schulungsangeboten zur Qualifikation der im Katastrophenschutz tätigen Personen sein. Neben bereits existierenden Schulungsangeboten wird die für Inneres zuständige Senatsverwaltung auf eine Ausweitung und Finanzierung des Schulungsangebotes hinwirken, so zum Beispiel die Durchführung von Stabsschulungen für Krisenstäbe. Zudem wird rechtlich geprüft werden, wie gegebenenfalls Staatsverträge zu gemeinsamen Behörden der Länder Berlin und Brandenburg anzupassen wären.

142 Im Hinblick auf den Ressourceneinsatz hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung dargestellt, dass sie im Entwurf der Ausführungsvorschriften zum KatSG eine Regelung zur personellen Ausstattung in den Katastrophenschutzbehörden aufgenommen und damit verbindliche Vorgaben festgelegt hatte. Diese sei jedoch im Rahmen der frühzeitigen Beteiligungsrunde durch die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung gestrichen worden. Sie beabsichtige aber weiterhin, in der Neufassung des Entwurfs für die Ausführungsvorschriften eine Abstimmung mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung herbeizuführen. Damit solle ein einheitlicher Bemessungsmaßstab für alle Katastrophenschutzbehörden hinsichtlich der personellen und finanziellen Ausstattung geschaffen werden. Auch zum Umsetzungsstand hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung auf ihre Hinwirkungspflicht verwiesen, der sie künftig nachdrücklicher durch Abfragen nachkommen werde.

Der Rechnungshof bewertet die Anstrengungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung positiv. Alle beteiligten Akteure sind aufgefordert, sich für die Etablierung einer einheitlichen und verbindlichen Bemessungsgrundlage für die personelle und finanzielle Ausstattung der Katastrophenschutzbehörden einzusetzen. Die weiteren Ausführungen der Senatsverwaltung nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis.

zu T 142

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung begrüßt die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin auf ihre Stellungnahme und wertet dies als Unterstützung für eine gemeinsame Anstrengung, eine zielführende Lösung für eine dauerhaft auskömmliche Ressourcensicherung für den Katastrophenschutz im Land Berlin zu sorgen.

143 Hinsichtlich der vom Rechnungshof beanstandeten mangelnden Prozessorganisation bei der Erarbeitung von Gefährdungsabschätzungen hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung berichtet, in den überarbeiteten Entwurf der Ausführungsvorschriften zum KatSG eine Regelung zur Erstellung von Gefährdungsabschätzungen und deren wesentlichen Inhalten aufgenommen zu haben. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung angekündigt, die Katastrophenschutzbehörden im Rahmen von detaillierten Auskunftsanfragen unter entsprechender Fristsetzung zum Sachstand zu befragen und die bisherigen Unterstützungsangebote intensivieren zu wollen.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis.

zu T 143

Die Ausführungen zu T 143 wurden bereits in T 117 - 118 erläutert.

144 Hinsichtlich der noch ausstehenden Ausführungsvorschriften hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung auf die umfassenden eingegangenen Änderungswünsche zum ersten Entwurf aus dem Jahr 2023 verwiesen. Nach einer zweiten Beteiligungsrunde beginne nun die offizielle Mitzeichnung mit einer konsensuierten Vorlage.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis.

zu T 144

Die Ausführungen zu T 144 wurden bereits in T 120 - 122 erläutert.

145 Hinsichtlich ihrer Koordinierungsfunktion hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung angekündigt, die bisherigen Anstrengungen fortzusetzen und ihre Koordinierungsfunktion wahrzunehmen. Sie werde der Hinwirkungspflicht gegenüber den zuständigen Katastrophenschutzbehörden künftig durch verstärkte Controllingmaßnahmen nachkommen. Außerdem hat sie angekündigt, prüfen zu wollen, ob und in welchem Umfang Querschnittsaufgaben im Rahmen von ebenen- und ressortübergreifender Zusammenarbeit erledigt werden könnten. Sie verweist jedoch auf die gegebenen Zuständigkeiten im Katastrophenschutz. In allen Ressorts und Bezirken gebe es Querschnittsbereiche, die die Aufgaben mit großem Fachwissen übernähmen. Ungeachtet dessen verbleibe nach Ansicht der Senatsverwaltung die Herausforderung, dass lediglich Auskunftsrechte bestünden, da Weisungs- und Durchgriffsrechte aufgrund des Ressortprinzips nicht gegeben seien.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis.
Er verweist jedoch darauf, dass die im Tagesgeschäft etablierten Strukturen im Katastrophenfall schnell überfordert sein können. Eine übergreifende Zusammenarbeit aller Katastrophenschutzbehörden ist gerade bei der Katastrophenvorsorge unabdingbar.

zu T 145

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung stimmt der Auffassung des Rechnungshofs von Berlin zu. Sie wird im Rahmen der Überarbeitung der relevanten Rechtsvorschriften prüfen, inwieweit bisher nicht vorhandene Weisungs- und Durchgriffsrechte implementiert werden können. Damit die Katastrophenschutzbehörden mit ihren im Tagesgeschäft etablierten Strukturen nicht überfordert sind, besteht gemäß § 8 KatSG die Pflicht, jährliche eigene Katastrophenschutzübungen durchzuführen, um u. a. die Katastrophenschutzpläne, die Einsatzbereitschaft der Einsatzkräfte und das Zusammenwirken mit anderen Katastrophenschutzbehörden zu erproben. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nimmt ihre übergreifende Koordinierung wahr, indem sie beispielsweise die Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübung

(Exercise) – kurz LÜKEX – für das Land Berlin federführend für die Übung 2026 organisiert. Ziel der Übung ist es, das gemeinsame Krisenmanagement des Bundes und der Länder unter Einbeziehung der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) in nationalen Krisen aufgrund von außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen auf strategischer Ebene zu verbessern.

146 Zur Einrichtung und Etablierung der Kat-L hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung von diversen Workshops und Abstimmungsrunden berichtet, die nach den örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof stattgefunden hätten. Unterstützungswünsche der Bezirke seien aufgegriffen und in der Überarbeitung der Konzepte umgesetzt worden. Hinsichtlich der Art von Lagen für eine Aktivierung sei nun mit den Bezirken abgestimmt, dass die Kat-L in der Hauptsache bei Ereignissen aktiviert werden sollen, bei denen die Regelkommunikation gestört und dadurch die Informationsmöglichkeiten für die Bevölkerung stark eingeschränkt ist, z. B. bei langanhaltenden, flächendeckenden Stromausfällen. Für eine dauerhafte und nachhaltig auskömmliche Finanzierung werde die für Inneres zuständige Senatsverwaltung mit den Bezirken und der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung ein entsprechendes Konzept erarbeiten.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung greifen zu kurz und lassen offen, wann alle geplanten Kat-L und Kat-I einsatzbereit sein werden. Die Ausführungen zur Sicherung der Finanzierung und zur weitgehenden Abkehr des von ihr angedachten Mehrfachnutzens der Kat-L nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis.

zu T 146

Wie bereits zu T 132 ausgeführt, wurde das Organisationskonzept gemeinsam mit den Bezirken Ende 2025 erneut überarbeitet. Aufgrund der Verantwortung der Bezirke für die Einrichtung und den Betrieb des Kat-L-Systems und mangels Weisungsbefugnis der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ist das Einvernehmen der Bezirke zwingend erforderlich. In diversen Sitzungen einzelner Arbeitsgruppen unter Beteiligung der Bezirke wurden alle relevanten Themenbereiche des Organisationskonzepts gemeinsam besprochen und Lösungen erarbeitet. Aktuell befindet sich das Organisationskonzept noch in der Abstimmung.

Die betriebsbereite Einrichtung weiterer Kat-L nach der Verabschiedung des Organisationskonzepts ist von den zuständigen bezirklichen Katastrophenschutzbehörden abhängig. Wie bereits zu T 134 dargelegt, wird das KBK im Rahmen seiner Hinwirkungspflicht die Bezirke aktiv begleiten und unterstützen, um noch offene Punkte bei der praktischen Umsetzung zu klären und den bezirklichen Ausbau des Kat-L-Systems schnellstmöglich weiter voranzutreiben. Die Zuständigkeit für die operative Einrichtung und den Betrieb der Kat-L liegt bei den Bezirken.

Zur weiteren Ausstattung der Kat-L stehen, wie bereits unter T 131 ausgeführt, mit dem Haushaltsgesetz 2026/2027 jeweils 125.000 € je Haushaltsjahr zur Verfügung.

147 Zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für den Katastrophenschutz hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung mitgeteilt, in ihrer seinerzeitigen Planung berücksichtigt zu haben, dass die bisherigen Krisen gezeigt hätten und zeigten, dass die Strukturen zur Krisenbewältigung des Landes Berlin resilienter ausgestaltet und weitere institutionelle Vorkehrungen der Krisenprävention und -vorsorge getroffen werden müssten. Deshalb habe sie das Projekt zur Prüfung der Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz eingerichtet. Dabei sollten auch die damaligen Richtlinien der Regierungspolitik sowie die Empfehlungen des Beratungsberichts des Rechnungshofs zum Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung umgesetzt werden. Der Projektauftrag sei bewusst als schlanker Initialentwurf erstellt worden, um unverzüglich Handlungsfähigkeit herzustellen. Die Struktur mit möglichen 180 Stellen sei nachweislich nur eine Vollausbau-Option. Nach Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof sei der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Katastrophenschutz und Krisenmanagement begonnen worden und konnte in Teilen den operativen Betrieb aufnehmen. Die Senatsverwaltung habe das Projekt eigenständig evaluiert und werde bei nachfolgenden und vergleichbaren Projekten die anerkannten Grundsätze des Projektmanagements weitergehend berücksichtigen.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung belegen, dass eine zentrale Empfehlung des Beratungsberichts des Rechnungshofs über das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung im Rahmen des Projekts nicht miteingeflossen ist. Die Vollausbau-Option mit 180 Stellen berücksichtigt nicht die Empfehlung des Rechnungshofs in seinem Beratungsbericht. Diese sieht als mögliche Organisationsform

vor, dass das in Querschnittsbereichen der verschiedenen Verwaltungen tätige Fachpersonal grundsätzlich in der Linienorganisation verbleibt, sich auf eine Zusammenarbeit vorbereitet und nur im Krisenfall in den Krisenstab entsandt wird. Die weiteren Ausführungen der Senatsverwaltung nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis.

zu T 147

Nach den Überlegungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung wurde das Landesamt als agile Organisation geplant, in welcher das dort tätige Personal, wie auch - im Katastrophenfall hinzuzuziehen - das Fachpersonal anderer Einrichtungen, welches grundsätzlich in der Linienorganisation verbleibt, sich auf eine Zusammenarbeit vorbereitet und nur im Krisenfall einen ständigen Rumpfstab zu einem voll funktionsfähigen Krisenstab aufwachsen lässt. Darüber hinaus sollte das vorhandene Personal außerhalb von Großschadenlagen oder einer Katastrophe beispielsweise die Schulung des Krisenstabspersonals aller Katastrophenschutzbehörden übernehmen und Angebote zur Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung unterbreiten. Im Rahmen der Gründung des KBK wurden die vorherigen konzeptionellen Planungen angepasst und priorisiert, um auf dieser Basis die zügige Etablierung als Referat in der Abteilung „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ in der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung zu ermöglichen.

148 Insgesamt bewertet der Rechnungshof die Vorhaben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung positiv. Allerdings muss die Zukunft zeigen, inwieweit den zahlreichen Absichtserklärungen zur Stärkung des Katstrophenschutzes auch Taten folgen werden. Für die gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben der Senatsverwaltungen könnte das neue Landesorganisationsgesetz zum Gamechanger werden, da künftig die Leitungsaufgaben der Senatsverwaltungen im Bereich der gesamtstädtischen Steuerung klarer definiert werden sollen.

Hinsichtlich der Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen wird es auf die Bereitschaft aller Akteure auf Landes- und Bezirksebene ankommen, um für einen echten Wandel hin zu mehr Sicherheit zu sorgen.

Es bleibt abzuwarten, ob die angekündigten Maßnahmen die Defizite bei der Umsetzung der Gesetzesvorgaben schnell beheben werden. In der Katastrophenvorsorge sollte zudem das Ressortprinzip zwar beachtet, aber nicht überbetont werden. Hier vermisst

der Rechnungshof die Bereitschaft zu einer verstärkten ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit.

4.10 Zusammenfassung und Erwartung

149 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die unzureichende Umsetzung des KatSG hinsichtlich der Katastrophenvorsorge. Er sieht als eine wesentliche Ursache dafür die ungenügende Wahrnehmung der übergreifenden Koordinierung durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung.

zu T 148 und T 149

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nimmt die Erwiderung des Rechnungshofs von Berlin auf ihre Stellungnahme zur Kenntnis. Sie begrüßt den Hinweis des Rechnungshofs von Berlin, dass das Ressortprinzip im Bereich des Katastrophenschutzes und im Sinne der Katastrophenvorsorge nicht überbetont wird, dennoch ist dies eine besondere Herausforderung, deren Betrachtung erfolgskritisch ist. Sofern alle Akteurinnen und Akteure diesem Leitgedanken folgen, könnten ressortübergreifende Lösungen einfacher gefunden werden. Insofern versteht die für Inneres zuständige Senatsverwaltung dies auch als Aufforderung an die übrigen Senatsverwaltungen. Das Bewusstsein und die Bereitschaft zu einer verstärkten ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit ist bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung uneingeschränkt vorhanden. Die Vernetzung und Abstimmung der Katastrophenschutzbehörden sicherzustellen ist eine Kernaufgabe des KBK und auch aller Katastrophenschutzbehörden insgesamt.

Mit der Überarbeitung der AV KatSG wird eine bessere Umsetzung des KatSG erwartet, da bisher fehlende Ausführungen und Konkretisierungen gegeben werden.

150 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung**

- **den Kreis der nachgeordneten Behörden, die Berliner Katastrophenschutzbehörden sind, überprüft und – soweit erforderlich – auf eine Klarstellung im KatSG hinwirkt,**
- **die Aufgabenwahrnehmung der Katastrophenvorsorge in allen Bereichen von Ordnungsaufgaben sicherstellt,**

- **Ausführungsvorschriften zum KatSG, die der ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit und Koordinierung dienen, unverzüglich erlässt,**
- **den Umsetzungsstand des KatSG regelmäßig überprüft, evaluiert und bei Bedarf steuernd eingreift,**
- **in Absprache mit den Bezirken eine rechtliche Grundlage für die Einrichtung und den Betrieb des Katastrophenschutz-Leuchtturm-Systems schafft, Einsatzszenarien, Aktivierungsschwellen und Aufgaben einheitlich definiert sowie die Finanzierung des Betriebes nachhaltig sichert sowie**
- **künftig vor Beauftragung von Projekten die Ist-Situation analysiert und eine Zielvision erarbeitet, die den durch das Projekt zu erreichenden Sollzustand definiert.**

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung darauf hinwirkt, dass

- **Katastrophenschutzbeauftragte und ihre Stellvertretungen von allen Katastrophenschutzbehörden benannt, deren Aufgaben einheitlich definiert, hinsichtlich ihres Zeitaufwandes bemessen und unabhängig von besetzten Stellen erfüllt werden,**
- **die gesetzlichen Bestimmungen und Anforderungen an Krisenstäbe eingehalten werden,**
- **der finanzielle Bedarf für die Erfüllung der notwendigen Aufgaben des Katastrophenschutzes ermittelt und im Haushalt abgesichert wird,**
- **zur Erstellung von Gefährdungsabschätzungen und Katastrophenschutzplänen schnellstmöglich eindeutige Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe festgelegt werden,**
- **alle Katastrophenschutzbehörden ihre Vorsorgemaßnahmen gemeinsam planen und umsetzen sowie**
- **Potenziale für mögliche gegenseitige Unterstützungen in den Verwaltungen bei den Querschnittsaufgaben identifiziert und diese in die Katastrophenvorsorge integriert werden.**

Der Rechnungshof empfiehlt der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung darüber hinaus zu untersuchen, ob und wie in den bestehenden Strukturen im Katastrophenschutz Verbesserungen der Katastrophenvorsorge zu erzielen sind oder

ob für diese Verbesserungen ausschließlich die Etablierung einer neuen zentralen Struktur notwendig ist.

zu T 150

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung erkennt die zu Textziffer 150 formulierte Erwartungshaltung des Rechnungshofs von Berlin an und wird die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen fortsetzen, beziehungsweise zielorientiert intensivieren.

5 Gravierende Verstöße gegen den Schutzzweck des Waffenrechts und das Haushaltsrecht bei der Verwaltung der Berliner Polizeiakademie

Die Polizeiakademie hat die Beschaffung, den Verbleib und die Verwendung von Waffen, Munition und Geschossen im Bereich des Sportschießens nicht hinreichend dokumentiert. Zudem fehlt es hier an ausreichenden Sicherheitsstandards für die Weiterreichung und die Lagerung von Waffen und Geräten. Außerdem wurde nicht geprüft, ob die Auslastung des Fuhrparks der Polizeiakademie trotz einer Erhöhung der zugelassenen Fahrzeuge von 65 im Jahr 2012 auf 117 Fahrzeuge im Jahr 2023 bei einer gleichzeitigen Reduzierung der durchschnittlichen Jahreslaufleistung pro Fahrzeug in diesem Zeitraum von 5.900 km auf 3.060 km noch wirtschaftlich ist.

5.1 Einleitung

151 Die Polizeiakademie hat die Aufgabe, die verwaltungsmäßige Betreuung und Versorgung im Bereich der Aus- und Fortbildung innerhalb der Polizei Berlin sicherzustellen. Sie ist aus der Abteilung Aus- und Fortbildung (Landespolizeischule) bei dem damaligen Polizeipräsidenten in Berlin hervorgegangen. Die Polizeiakademie verwaltet auch die polizeilichen Sportschützinnen und -schützen. Das polizeiliche Sportschießen ist eine Sportart, die bei der Polizei Berlin als dienstlicher Wettkampfsport durchgeführt wird und insoweit zur dienstlichen Tätigkeit der ausübenden Polizeidienstkräfte gehört. Insgesamt sind neun Personen bei der Polizeiakademie für diese Sportart registriert. Die für die Verwaltung der Sportschützinnen und -schützen zuständige Organisationseinheit hat für diese Waffenbesitzkarten angelegt, erfasst und Sportwaffen ausgehändigt. Daneben ist sie auch für die Entgegennahme und Lagerung von Waffen, Geräten und Munition für die Polizeiakademie zuständig.

152 Der Rechnungshof hatte die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Landespolizeischule zuletzt im Haushaltsjahr 2012 geprüft. Im Ergebnis hatte er im Jahr 2016 u. a. beanstandet, dass die Auslastung der der Landespolizeischule zur dienstlichen Nutzung zugewiesenen 65 Fahrzeuge im Jahr 2012 mit einer durchschnittlichen Jahreslaufleistung von rd. 5.900 km sehr unterschiedlich war. Der Rechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass geprüft wird, ob die Nutzung des Fuhrparks wirtschaftlich ist und ob der Fahrzeugbestand angemessen zu reduzieren ist. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hatte im Juli 2016 zugesagt, die Auslastung

der Fahrzeuge im Zuge der Umstrukturierung der Polizeischule unter dem Gesichtspunkt der Ressourcennutzung zu prüfen.

Anknüpfend daran hat der Rechnungshof im Zeitraum von Februar bis Dezember 2024 geprüft, ob die Polizeiakademie ihre Aufgaben im Haushaltsjahr 2023 ordnungsgemäß, wirtschaftlich und zielgerichtet wahrgenommen hat und ob mögliche Risiken für den Landeshaushalt bestehen. Es wurde außerdem geprüft, ob die Polizei Berlin den Feststellungen und Erwartungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2016, insbesondere zur wirtschaftlichen Auslastung des Fuhrparks, zwischenzeitlich hinreichend nachgekommen ist.

5.2 Polizeiliches Sportschießen

153 Bei der Ausübung der vom Rechnungshof geprüften Tätigkeiten hat die Polizeiakademie die einschlägigen Dienstanweisungen zu beachten, die den Umgang mit Waffen, Geräten und Munition regeln.[191] Vorgaben des Waffengesetzes finden auf diese dienstliche Tätigkeit der Polizei Berlin keine unmittelbare Anwendung (vgl. § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WaffG). Gleichwohl hat die Polizeiakademie bei der Schaffung, Umsetzung und Auslegung ihrer Dienstanweisungen die Wertungen aus § 36 Abs. 1 WaffG angemessen zu berücksichtigen. Hiernach hat, wer Waffen oder Munition besitzt, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um zu verhindern, dass diese Gegenstände abhandenkommen oder Dritte sie unbefugt an sich nehmen. Diese Grundsätze, die § 36 Abs. 1 WaffG für den Umgang mit Waffen und Munition für den zivilen Bereich statuiert, müssen erst recht im dienstlichen Umgang mit diesen gefährlichen Gegenständen gelten. Die Dienstanweisungen sehen auch für den Bereich des polizeilichen Sportschießens vor, dass der Erhalt und der Verbrauch von Munition und Geschossen bei Übungsschießen ordnungsgemäß zu erfassen und in einem monatlichen Verbrauchsnachweis abzuschließen ist. Dieser muss den Zugang, den Abgang und den Bestand einer Munitionsart umfassen. Zudem sind dienstlich überlassene Waffen und Munition bei längeren Abwesenheiten in der Dienststelle zu hinterlegen.

154 Im Jahr 2023 fand vom 13. bis 16. Juni die Deutsche Polizeimeisterschaft für die Sportart „Schießen“ statt. An dieser haben zwölf Dienstkräfte der Polizei Berlin teilgenommen. Von diesen zwölf Teilnehmenden waren lediglich vier Dienstkräfte im Prüfungszeitraum

[191] Geschäftsanweisung ZSE I Nr. 08/2007 über Verbleib und Verwertung beweglicher Sachen, die nicht zum Vermögen gehören vom 9. Oktober 2007 und Geschäftsanweisung ZSE II Nr. 1/2016 über den Umgang mit Faustfeuerwaffen vom 20. April 2016

bei der Polizeiakademie als Sportschützinnen und -schützen registriert. Insgesamt waren neun Personen in der Sportart „Schießen“ bei der Polizeiakademie registriert. Dass diese bei längeren Abwesenheiten ihre Waffen und Munition in der zuständigen Dienststelle hinterlegt haben, ist nicht dokumentiert.

Im April 2023 hat die Polizeiakademie bei der zentralen Verwaltung der Polizei Berlin die Beschaffung von 9.000 Schuss Munition und 2.000 Geschossen Typ Diabolos für Luftpistolen beantragt. Dies erfolgte laut Beschaffungsantrag ausschließlich für das polizeiliche Sportschießen. Hierdurch sollten die Teilnehmenden an der Deutschen Polizeimeisterschaft ausreichende Trainingsgelegenheiten erhalten. Die Polizeiakademie hat den Eingang und die Ausgabe der daraufhin beschafften 2.000 Geschosse Typ Diabolos mangels schriftlichen Bestandsnachweises nicht erfasst. Von den beschafften 9.000 Schuss Munition hat die Polizeiakademie im November 2023 einem Sportschützen 500 Schuss und einem weiteren Sportschützen im Januar 2024 2.500 Schuss übergeben. In beiden Fällen war das Datum der Übergabe der Munition mit deren Verbrauch identisch erfasst worden. Tatsächlich ist die Munition erst später verschossen worden bzw. befand sich teilweise noch im Besitz eines Sportschützen. Die Polizeiakademie bewertet dieses Vorgehen als „absolut üblich“, da der Munitionsempfang für jedes einzelne Training in der Waffenkammer der Polizeiakademie logistisch nicht abbildbar sei.

155 In der Polizeiakademie ist die Verwendung der im Jahr 2023 beschafften Munition und Geschosse nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Hierin liegt ein Verstoß gegen die eigenen Dienstanweisungen der Polizei Berlin. So ist unzutreffend schriftlich niedergelegt worden, dass die ausgegebene Munition bereits am 21. November 2023 und am 16. Januar 2024 verschossen worden sei. Tatsächlich wurde diese zwei einzelnen Sportschützen ohne nähere Begründung lediglich zur weiteren Verwendung überlassen. Daneben nahm der Sportschütze, der die 2.500 Schuss erhalten hat, gar nicht an den Deutschen Polizeimeisterschaften im Juni 2023 teil. Für ein Verwaltungsdefizit spricht auch die namentliche Abweichung zwischen den tatsächlich bei der Polizeiakademie geführten und an den Meisterschaften tatsächlich teilnehmenden Sportschützinnen und -schützen. Die Polizeiakademie hat damit nicht ausreichend sichergestellt, dass Munition und Geschosse nur zum tatsächlichen Verbrauch für Trainings- und Wettkampfveranstaltungen und die Verwendungsnachweise ordnungs- und wahrheitsgemäß geführt werden. Damit ist auch unterblieben, dass die Sportschützinnen und -schützen ihre Trainings- und Wettkampfmaßnahmen hinsichtlich Ort und Zeit der Maßnahme, der Teilnehmenden hieran, der Leitungs- bzw. Aufsichtsperson hierüber sowie den Umfang der verschossenen und verbliebenen (Rest-)Munition erfassen.

Darüber hinaus ist der Bestand und Verbleib von 2.000 Geschossen für Luftpistolen (Diabolos) mangels schriftlicher Nachweise ungeklärt. Schließlich hat die Polizeiakademie eine geltende Dienstanweisung missachtet, indem sie nicht dokumentiert hat, dass die Sportschützinnen und -schützen bei längeren planbaren Abwesenheiten ihre Waffen, Munition und Geschosse in der Dienststelle hinterlegen. Die festgestellten Unzulänglichkeiten begünstigen entgegen der gesetzlichen Wertung von § 36 Abs. 1 WaffG das Abhandenkommen von Waffen und Munition. Dadurch entstehen Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

5.3 Allgemeine Waffenverwaltung

156 Ebenso wie bei der Verwaltung der Sportschützinnen und -schützen hat die Polizeiakademie auch bei der allgemeinen Waffen- und Munitionsverwaltung die Vorgaben aus ihren Dienstanweisungen sowie den Rechtsgedanken aus § 36 Abs. 1 WaffG zu beachten (vgl. T 153). Hiernach sind insbesondere Waffen, Geräte und Munition zwischen den Verwaltungs-, Lager-, Gebrauchs- und Verwendungsstellen nur gegen Empfangs- oder Einnahmeschein weiterzureichen. Daneben ist der Verlust von Waffen, Geräten oder Munition von den betreffenden Dienstkräften unverzüglich anzuzeigen. Die Lager-, Gebrauchs- und Verwendungsstellen haben dann die notwendigen Feststellungen für mögliche Schadenersatzforderungen zu treffen.

157 Der Polizeiakademie kamen im Dezember 2023 ein Taser-Gerät und diverse Ausrüstungsgegenstände abhanden. Diese sollten Gegenstand einer größeren Lieferung von Elektroimpulsgeräten und Zubehör im Umfang von 25 bis 35 Kartons an die Polizeiakademie von der Verwaltungsstelle der Polizei Berlin sein. Die Lieferung selbst ist zwar von den zuständigen Dienstkräften der Polizeiakademie äußerlich in Augenschein genommen worden. Eine vollständige und gezählte Übernahme ist jedoch unterblieben. Gleichwohl ist auf dem Empfangsschein der vollständige Erhalt aller Taser-Geräte und Ausrüstungsgegenstände bestätigt worden. Zur Begründung dieses Vorgehens hat die Polizeiakademie ausgeführt, dass der in der Örtlichkeit vorhandene Platz wegen der Liefermenge eine gezählte Übergabe nicht zugelassen habe. Der Verbleib des vermissten Geräts und der verlustigen Ausrüstungsgegenstände konnte trotz umfangreicher Ermittlungen der Polizeiakademie bisher nicht geklärt werden. Diese mussten deswegen in der Folge ersatzbeschafft werden.

158 Der Verlust des Taser-Geräts und der Ausrüstungsgegenstände sind Anzeichen für systemische Schwachstellen innerhalb der allgemeinen Waffenverwaltung der Polizeiakademie. Fehlende Platzkapazitäten für eine genaue Eingangskontrolle und umfangreiche Lieferungen können keine Begründung dafür sein, Waffen- und Geräteverluste zu erklären. Die Polizeiakademie hat sicherzustellen, dass Waffen, Geräte und Munition ordnungsgemäß entgegengenommen, transportiert und gelagert werden. Sie hat den Lieferumfang detailliert und vollständig zu prüfen, um jederzeit einen vollständigen Überblick über gelieferte Waffen, Geräte und Munition zu haben. Ein ungeprüftes Quittieren von Lieferungen verbietet sich, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch ein Abhandenkommen dieser Gegenstände zu vermeiden. Im Ergebnis mangelt es damit unabhängig vom Einzelfall an ausreichenden Sicherheitsstandards. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte bei der Entgegennahme, dem Transport und der Lagerung von Waffen ein verbindliches Vieraugenprinzip gelten. Es ist im Ergebnis nicht erkennbar, dass die Polizei Berlin bisher hinreichende Konsequenzen aus dem Geräteverlust für ihr Verwaltungshandeln gezogen hat.

5.4 Auslastung des Fuhrparks

159 Die Polizeiakademie hat bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO). Dies bedeutet, dass jedwedes Verwaltungshandeln an der bestmöglichen Nutzung von Ressourcen auszurichten ist. Daher sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Dies bedeutet auch, dass der Fahrzeugbestand in einem Fuhrpark regelmäßig unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Jahreslaufleistung der Fahrzeuge auf seine Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen und erforderlichenfalls zu reduzieren ist.

160 Gegenüber den Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2012 (vgl. T 152) hat der Fuhrpark der Polizeiakademie im Jahr 2023 117 zugelassene Fahrzeuge umfasst.[192] Diese haben im Prüfungsjahr insgesamt eine Jahreslaufleistung von rd. 358.300 km aufgewiesen. Die durchschnittliche Jahreslaufleistung hat damit pro Fahrzeug rd. 3.060 km betragen. 65 % der Fahrzeuge des Fuhrparks haben diese sogar unterschritten. Darüber hinaus werden weitere 100 Fahrzeuge ohne

[192] Eine Aufstellung der Polizeiakademie (Stand: Mai 2024) hat 122 Fahrzeuge aufgeführt. Davon hat der Rechnungshof zwei Anhänger sowie drei Fahrzeuge aus anderen Bereichen der Polizei Berlin nicht berücksichtigt. Die gefahrenen Kilometer sowie die damit verbundenen Ausgaben sind nicht bekannt.

Straßenverkehrszulassung ausschließlich auf dem Gelände der Polizeiakademie zu Ausbildungszwecken genutzt. Die Polizeiakademie hat für die 217 Fahrzeuge im Jahr 2023 rd. 250.000 € für Reparaturen und Wartung und rd. 127.000 € für Treibstoffe/Öle aufgewendet.

Im Mai 2024 hat die Polizeiakademie den Rechnungshof auf Nachfrage darüber informiert, dass hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Fuhrparks keine konkrete Berechnung ermittelt werden könne. Jedoch sei zu berücksichtigen, dass viele Fahrzeuge des Fuhrparks gerade an den Wochenenden als „Landesreserve“ der Polizei zu Einsätzen herangezogen würden und für diese vorzuhalten seien. Mangels hoher Priorität der Polizeiakademie in den Werkstätten der Polizei Berlin müsse zudem eine Reserve vorgehalten werden.

161 Die Polizeiakademie hat nicht untersucht, ob die Auslastung ihres Fuhrparks auch unter Berücksichtigung der Anschaffungs- und Betriebskosten der Fahrzeuge wirtschaftlich ist. Somit hat sie gegen die haushaltsrechtliche Vorgabe verstoßen, wonach für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Die von der Polizei Berlin vorgebrachten Gründe rechtfertigen keinen Fahrzeugaufwuchs um rd. 80 % im Zeitraum von 2013 bis 2024 bei einer gleichzeitigen deutlichen Reduzierung der schon zuvor niedrigen durchschnittlichen Jahreslaufleistung der Fahrzeuge. Insbesondere ist es nicht vorrangige Aufgabe der Polizeiakademie als Aus- und Fortbildungseinrichtung der Berliner Polizei, eine Einsatzreserve an Fahrzeugen vorzuhalten. Zudem ist nicht erkennbar, dass die Polizeiakademie die Zusage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport von Juli 2016 zur Überprüfung der Auslastung der Fahrzeuge umgesetzt hat.

5.5 Stellungnahme der Polizei Berlin

162 Hinsichtlich des **polizeilichen Sportschießens** hat die Polizei Berlin die festgestellten Unzulänglichkeiten und dahingehende Handlungsbedarfe eingeräumt. Sie hat zugesagt, das Thema Nachweisführung im Umgang mit Sportwaffen und dazugehöriger Munition bei der Überarbeitung von Geschäftsanweisungen zu berücksichtigen. Insbesondere solle ein Arbeitshinweis zum Themenkomplex „sportliches Schießen“ erstellt werden, der die Empfehlungen des Rechnungshofs umfassend berücksichtige. Dies betreffe vor allem die zentrale Erfassung der Sportschützinnen und -schützen, die Hinterlegung von Sportwaffen bei längeren Abwesenheiten sowie die revisionssichere Abrechnung der Sportmunition über zentrale Erfassungsformulare. Zudem werde die Zuständigkeit für

Verwahrung, Ausgabe und Nachweis von Sportwaffen und Munition in der Polizeiakademie verlagert, um eine größere organisatorische sowie räumliche Nähe zum Landespolizeisportbeauftragten und den jeweiligen Fachwarten herzustellen und damit eine einheitliche und enge Aufsicht über das Thema sicherzustellen. Jedoch sei darauf hinzuweisen, dass durch die festgestellten Verstöße zu keinem Zeitpunkt erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung beispielsweise durch die Abgabe von Sportwaffen oder Munition an Unbefugte begründet worden seien.

Zu den Feststellungen im Bereich der **Allgemeinen Waffenverwaltung** hat die Polizei Berlin vorgetragen, dass es sich um einen individuellen fehlerbehafteten Vorgang handele. Dieser sei umfassend ausgewertet worden. Als Konsequenz hieraus habe die Polizei Berlin die organisatorischen und räumlichen Rahmenbedingungen für die Aus- und Übergabe nachweispflichtiger Gegenstände in der Polizeiakademie zwischenzeitlich angepasst. So habe bei größeren Lieferungen eine vollständige Öffnung und Einzelprüfung sämtlicher Sammelverpackungen und -gebinde vor Übernahme einer Lieferung zu erfolgen. Bei unübersichtlichen Übergaben habe zudem eine zeitversetzte Prüfung und Übernahme der Lieferung zu erfolgen. Zudem seien die räumlichen Bedingungen zur vollständigen Prüfung von Lieferungen durch Zuweisung von zwei gesicherten Räumlichkeiten verbessert worden.

In Bezug auf die **Auslastung des Fuhrparks** hat die Polizei Berlin vorgetragen, dass aus Zeitgründen eine genauere Befassung mit den Feststellungen des Rechnungshofs nicht möglich gewesen sei. Jedoch müssten bei der Bewertung gleichwohl mehrere Aspekte berücksichtigt werden. So sei es in den Jahren 2016 bis 2019 zu mehreren strukturellen Veränderungen in der Polizei Berlin gekommen. Insbesondere seien die dezentralen Einsatztrainingszentren und die Landeskoordinierungsstelle Schießstätte organisatorisch an die Polizeiakademie angegliedert worden. Zudem würden zahlreiche Ausbildungsvorhaben für die Nachwuchskräfte zur besseren Nutzung der Ausbildungszeit im räumlichen Nahbereich der Akademiestandorte stattfinden. Insofern sei die durchschnittliche Jahreslaufleistung kein geeigneter Maßstab, um die zeitliche Auslastung der Ausbildungsfahrzeuge zu beurteilen. Darüber hinaus wiesen Fahrzeuge der Polizeiakademie in den vergangenen Jahren hohe werkstattbedingte Ausfallzeiten auf. Im Ergebnis sei die Erwartung des Rechnungshofs aber berechtigt, den Fuhrpark künftig unter Beachtung einer höheren Auslastung der Fahrzeuge sowie einer möglichen Reduzierung des Fahrzeugbestandes zu verwalten.

163 Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Polizei Berlin im Bereich des **polizeilichen Sportschießens** und im Bereich der **Allgemein Waffenverwaltung** die Feststellungen des Rechnungshofs umfassend aufgreift. Die dargestellten Maßnahmen sind geeignet, Risiken entgegenzuwirken, die dem Schutzzweck des § 36 Abs. 1 WaffG entgegenstehen. Im Übrigen ist dieser bereits beeinträchtigt, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit für das Abhandenkommen oder eine unbefugte Inbesitznahme von Waffen und Munition durch nicht ausreichende Sicherheitsvorkehrungen besteht. Einer darüber hinausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im polizeirechtlichen Sinne bedarf es hier nicht.

Die Ausführungen der Polizei Berlin zur **Auslastung des Fuhrparks** sind nicht geeignet, das langjährige gänzliche Ausbleiben der bereits im Jahr 2016 von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport zugesagten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu rechtfertigen. Dabei stellt der Rechnungshof nicht in Abrede, dass die von der Polizei Berlin aufgeführten Gesichtspunkte innerhalb der geforderten Betrachtung abwägungsrelevant sein könnten. Sie befreien aber weder vom Erfordernis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch zeichnen sie deren Ergebnis gerade im Hinblick auf die deutlich verringerten Jahreslaufleistungen der Fahrzeuge vor. Gleichwohl bewertet der Rechnungshof positiv, dass die Polizei Berlin dem Anliegen nach einer wirtschaftlichen Auslastung des Fuhrparks künftig Rechnung tragen will.

5.6 Zusammenfassung und Erwartung

164 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Polizeiakademie im Bereich des polizeilichen Sportschießens die Beschaffung, den Verbleib und die Verwendung von Munition und Geschossen nicht hinreichend dokumentiert hat und Defizite bei der Erfassung der polizeilichen Sportschützinnen und -schützen bestehen. Zudem erfolgten die Weiterreichung und Übernahme von Waffen und Geräten nicht ordnungsgemäß. Hierdurch hat die Polizeiakademie gegen Dienstanweisungen der Polizei Berlin verstoßen und Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begründet. Zudem hat die Polizeiakademie die Auslastung ihres Fuhrparks und dessen Wirtschaftlichkeit nicht untersucht und damit eine Zusage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport aus dem Jahr 2016 nicht umgesetzt. Sie hat somit nicht in Betracht gezogen, ob der im Jahr 2023 auf 217 Fahrzeuge angewachsene Fuhrparkbestand angesichts geringer durchschnittlicher Jahreslaufleistungen der Fahrzeuge deutlich zu reduzieren ist.

165 Der Rechnungshof erwartet, dass die Polizei Berlin

- **die Beschaffung, den Verbleib und die Verwendung von Munition und Geschossen für das polizeiliche Sportschießen ordnungsgemäß dokumentiert,**
- **das polizeiliche Sportschießen ordnungsgemäß verwaltet und hierbei insbesondere die Hinterlegung von dienstlich überlassenen Sportwaffen und Munition bei längeren geplanten Abwesenheiten sicherstellt,**
- **künftig die ordnungsgemäße Weiterreichung, den sicheren Transport und die Lagerung von Waffen, Geräten und Munition sicherstellt, um Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu vermeiden und wirtschaftliche Schäden abzuwenden sowie**
- **bei der Verwaltung des Fuhrparks der Polizeiakademie die Auslastung der Fahrzeuge unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten berücksichtigt und den Fahrzeugbestand deutlich verringert.**

Zu T 151, T 153, T 154, T 155, T 162, T 163, T 164 und T 165
Thema: Polizeiliches Sportschießen

Die beanstandeten Mängel betreffen die Dokumentation und Nachweisführung im Bereich des Sportschießens, konkret eine unzureichende bzw. widersprüchliche namentliche Erfassung der Sportschützinnen und -schützen, einen mangelhaften Nachweis der Ausgabe und des Verschusses von Übungs-Sportmunition sowie die ungenügende Dokumentation des Waffenverbleibs bei längerfristigen Abwesenheiten.

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

Auch im Bereich des Polizeilichen Sportschießens müssen der Erhalt und der Verbrauch von Munition und Geschossen beim Übungsschießen ordnungsgemäß in einem Monatsverbrauch erfasst und die Waffen bei längerer Abwesenheit auf der Dienststelle hinterlegt werden.

Was die Nachweisführung des Umgangs mit Sportwaffen und dazugehöriger Munition betrifft, kann der Senat von Berlin feststellen, dass die Polizei Berlin den Handlungsbedarf in der Thematik erkannt und diesen im Zuge der Überarbeitung der Geschäftsanweisung ZSE IV Nr. 03/2011 über das Einsatztraining der Polizei Berlin auch bereits aufgegriffen hat. Ziel ist die Standardisierung der organisatorischen sowie

verwaltungstechnischen Abläufe im Zusammenhang mit dienstlich genehmigten sportlichen Schießvorhaben. Insbesondere wurde ein ergänzender, derzeit im Entwurfsstadium vorliegender Arbeitshinweis zum Themenkomplex „Sportliches Schießen“ erstellt, der die Empfehlungen umfassend berücksichtigt. Dazu zählt u. a. die Erfassung der Sportschützinnen und -schützen in einem zentralen Verzeichnis, die verpflichtende Hinterlegung der Sportwaffen sowie der dazugehörigen Munition in den jeweils zuständigen behördlichen Waffenkammern bzw. Waffenschließfachräumen bei längerer Abwesenheit oder die revisionssichere Abrechnung der Sportmunition über zentrale Erfassungsformulare.

Darüber hinaus wurde die Zuständigkeit für Verwahrung, Ausgabe und Nachweis von Sportwaffen und Munition in den Bereich WuG (Waffen und Geräte) der Führungsgruppe des Fachbereichs III (Einsatzbezogene Aus- und Fortbildung) der Polizeiakademie verlagert. Damit wird eine unmittelbare organisatorische sowie räumliche Nähe zum Landespolizeisportbeauftragten sichergestellt, der gemeinsam mit den jeweiligen Fachwartinnen und -warten eine enge und einheitliche Aufsicht über die Thematik ausüben kann.

zu T 151, T 156, T 157, T 158, T 162, T 163, T 164 und T 165
Thema: Allgemeine Waffenverwaltung

Der Polizeiakademie kamen im Dezember 2023 ein Elektroimpulsgerät (DEIG) und diverse Ausrüstungsgegenstände abhanden. Diese sollten Gegenstand einer größeren Lieferung von Elektroimpulsgeräten und Zubehör im Umfang von 25 bis 35 Kartons an die Polizeiakademie von der Verwaltungsstelle der Polizei Berlin sein.

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin treffen zu.

Die Polizei Berlin hat sicherzustellen, dass Waffen, Ausrüstungsgegenstände und Munition ordnungsgemäß entgegengenommen, transportiert und gelagert werden.

Sie hat daher die organisatorischen sowie räumlichen Rahmenbedingungen für die Aus- und Übergabe nachweispflichtiger Gegenstände angepasst. Für die Übernahme größerer Lieferungen bedeutet dies künftig u. a.:

- die dokumentierte, vollständige Öffnung und Einzelprüfung sämtlicher Sammelverpackungen und -gebinde vor Übernahme einer Lieferung,
- die zeitversetzte Prüfung und Übernahme bei unübersichtlichen Übergaben,
- die Schaffung verbesserter räumlicher Bedingungen zur vollständigen Prüfung von Lieferungen, konkret durch die erfolgte zusätzliche Zuweisung zweier gesicherter Räumlichkeiten (Waffenkammern) in einem jüngst fertiggestellten Gebäude.

zu T 152, T 159, T 160, T 161, T 162, T 163, T 164 und T 165
Thema: Auslastung des Fuhrparks der Polizeiakademie der Polizei Berlin

Der Rechnungshof bemängelt die geringe Auslastung des angewachsenen Fuhrparks der Polizeiakademie der Polizei Berlin und bezieht sich u. a. auf die geringe Kilometerauslastung.

In den Jahren 2016 sowie 2019 erfolgten mehrere strukturelle Veränderungen in der Polizei Berlin. Im Zuge dessen wurden die bis dato dezentralen Einsatztrainingszentren organisatorisch an die Polizeiakademie angebunden, gleiches gilt für die Landeskoordinierungsstelle Schießstätten.

Zahlreiche praktische Ausbildungsvorhaben müssen zur Stärkung der Handlungssicherheit der Nachwuchskräfte außerhalb des Dienstgeländes in der Öffentlichkeit durchgeführt werden, beispielhaft sei hier die Verkehrsregelungsausbildung erwähnt. Um die Fahrzeiten kurz zu halten und die Ausbildungszeit effektiv zu nutzen, finden diese Maßnahmen im räumlichen Nahbereich der Akademiestandorte statt. Die Betrachtung der reinen Kilometerleistung stellt daher für sich allein genommen keinen geeigneten Maßstab für die zeitliche Auslastung der Ausbildungsfahrzeuge dar.

Für die Fahrzeuge der Polizeiakademie entstanden in den vergangenen Jahren hohe werkstattbedingte Ausfallzeiten. Eine kursorische Auswertung wurde exemplarisch für das Jahr 2024 vorgenommen. Demnach sind für dieses Jahr insgesamt mindestens 251 Werkstattaufenthalte mit einer durchschnittlichen Ausfallzeit von jeweils 22,4 Tagen verzeichnet. Rein rechnerisch entstand folglich für jedes Fahrzeug eine nicht nutzbare Standzeit von 45 Tagen in der Werkstatt.

Gleichwohl ist die Erwartung des Rechnungshofs von Berlin, den Fuhrpark der Polizeiakademie unter dem Gesichtspunkt einer nachvollziehbar höheren Auslastung der

Fahrzeuge sowie einer möglichen Reduzierung des Fahrzeugbestands zu verwalten, berechtigt und wird künftig bei der Polizei Berlin noch umfangreicher berücksichtigt. Seitens der für Inneres und Sport zuständigen Senatsverwaltung wird zudem das Projekt „Fuhrpark und Fuhrparkmanagement von Polizei und Feuerwehr“ betrieben, um die Wirtschaftlichkeit des Fuhrparks übergreifend zu betrachten.

6 Wenn Finanzierungskonstellation und Zuwendungsrecht miteinander kollidieren – Regelungswirrwarr bei der Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V.

Die Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter erhält gemeinsam von Berlin und vom Bund eine Zuwendung zur Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin. Die jährliche Zuwendung beträgt knapp 8 Mio. €. Sowohl das Bewilligungsverfahren als auch die Verwendung der Zuwendungen weisen erhebliche Mängel auf. Insbesondere führten Versäumnisse der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung bei der Festlegung des Zuwendungszwecks zu unwirtschaftlichen Ausgaben bei der Bewirtung der Fellows sowie der Betreuung von deren Kindern.

6.1 Einleitung

166 Der Senat und das Abgeordnetenhaus beschlossen im Herbst 1978, im Gedenken an den ersten Regierenden Bürgermeister der Stadt ein nach ihm benanntes Zentrum für internationale wissenschaftliche Begegnung zu errichten. Sie wollten damit „die durch Nationalsozialismus und Krieg unterbrochenen Verbindungen zu wichtigen geistigen Strömungen wieder anknüpfen“ und die Stadt Berlin „fester in die internationale Kommunikation der Wissenschaften einbeziehen und bedeutende Gelehrte nach Berlin bringen“.[193] Eigens hierfür wurde die privatrechtliche Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter (WER) errichtet. Unter ihrem Dach besteht seit 1980 der Wissenschaftskolleg zu Berlin – Institute for Advanced Study – e. V. (Kolleg) als eine selbstständig organisierte wissenschaftliche Institution in ebenfalls privater Rechtsform. Alleinige Aufgabe bzw. Verpflichtung der WER ist es, ihr Stiftungskapital zu erhalten sowie als Trägerorganisation des Kollegs erforderliche Mittel für Stipendien und den Betrieb des Kollegs aufzubringen. Dafür hat sie dem Kolleg Erträge aus ihrem Stiftungsvermögen zur Verfügung zu stellen sowie weitere benötigte Mittel zu beschaffen und an das Kolleg weiterzuleiten. Darüber hinaus ist sie verpflichtet, dem Kolleg das unentgeltliche Nutzungsrecht an drei bebauten Grundstücken im Berliner Ortsteil Grunewald, die zum Stiftungsvermögen gehören, einzuräumen.[194]

---

193 Vorlage zur Beschlussfassung über die Errichtung der „Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter“ vom 18. April 1980, Drs 8/369, S. 3

194 vgl. § 2 Satzung der WER, abrufbar unter https://www.wiko-berlin.de/institution/das-kolleg/finanzierung-satzungen/satzung-der-wissenschaftsstiftung (Stand: 14. Februar 2025)

Das Kolleg zählt zu den akademischen Einrichtungen, die ihr Vorbild insbesondere in dem 1930 gegründeten Institute for Advanced Study (IAS) Princeton sehen. Vereinszweck ist es, anerkannten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Möglichkeit zu bieten, sich in Berlin frei von Verpflichtungen für ein akademisches Jahr[195] auf eine selbstgewählte Forschungsarbeit zu konzentrieren und Anregungen aus anderen Disziplinen und unterschiedlichen nationalen Wissenschaftstraditionen aufzunehmen. Für die ans Kolleg eingeladenen Personen (Fellows) – die meisten von ihnen forschen auf den Gebieten der Geistes-, Sozial- und Naturwissenschaften – sollen möglichst günstige Bedingungen für ihre Forschungsarbeiten geschaffen werden. Hierfür stehen u. a. eine Bibliothek mit deutschlandweiten Leihdiensten, ein IT-Service und eine eigene Fellow-Betreuung zur Verfügung. Das Kolleg vermietet den Fellows voll möblierte und eingerichtete Wohnungen oder Apartments. Sofern Fellows fortlaufende Kosten durch ihre heimatliche Wohnung haben, gewährt das Kolleg als Ausgleich einen Wohnungszuschuss für die Berliner Wohnung. In der Regel kommen rd. 40 Fellows für zehn Monate nach Berlin. Manche bringen ihre Familie mit. In Ausnahmefällen kann die Rektorin/der Rektor des Kollegs auch für einen kürzeren Zeitraum einladen (Short-Term Fellows). Einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind dem Kolleg längerfristig verbunden (Permanent Fellows). Die wichtigsten Charakteristika einer Fellowship am Kolleg sind Freiheit in der Wahl des Forschungsvorhabens, Interdisziplinarität und Interkulturalität. Die Fellows haben lediglich Residenzpflicht und sollen sich täglich beim Essen treffen. Einmal während des Aufenthalts sollen Fellows den anderen beim wöchentlichen Kolloquium Ergebnisse und Perspektiven der eigenen Forschung vorstellen. Gemeinsam soll über das vorgetragene Thema nachgedacht und diskutiert werden. Während ihres Aufenthalts erhalten die Fellows vom Kolleg Stipendien.

zu T 166

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

167 Das Land Berlin stellte der WER seit 1979 Mittel für die Planung sowie für den Betrieb des Kollegs zur Verfügung. Es hat die WER mit einem Stiftungskapital ausgestattet und ihr Nutzungsrechte an einem bebauten Grundstück eingeräumt. Der Bund beteiligte sich seit

[195] vom 16. September bis zum 15. Juli

1984 zunächst an der Finanzierung der Stipendien.
Seit dem 1. Januar 2002 ist das Kolleg im Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz als förderfähige Forschungseinrichtung von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse aufgeführt.[196] Seitdem beteiligen sich der Bund und das Land Berlin mit jeweils gleichhohen Zuwendungen anteilig an der Finanzierung des Kollegs in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung.[197]
Die **Mittel des Bundes** werden vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt[198], die **Mittel des Landes Berlin** von der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung **als Zuschuss**[199] **an die WER** gewährt. Im Jahr 2023 betrug der jeweilige Anteil knapp 3,9 Mio. €. Die **WER leitet** die Mittel **in privatrechtlicher Form** vollständig an das Kolleg **weiter**. Es handelt sich somit um ein zweistufiges Bewilligungsverfahren.

Die WER erhält zudem seit 1998 von der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Finanzierung des laufenden Betriebs des Kollegs einen Beitrag von 360.000 CHF. Dozierenden von Schweizer Hochschulen soll dadurch die Möglichkeit geboten werden, ihre Tätigkeit in Lehre und Forschung mit einem Aufenthalt als Fellow am Kolleg weiterzuentwickeln.

Die Finanzierungsstrukturen sind in dem nachfolgenden Schaubild dargestellt:

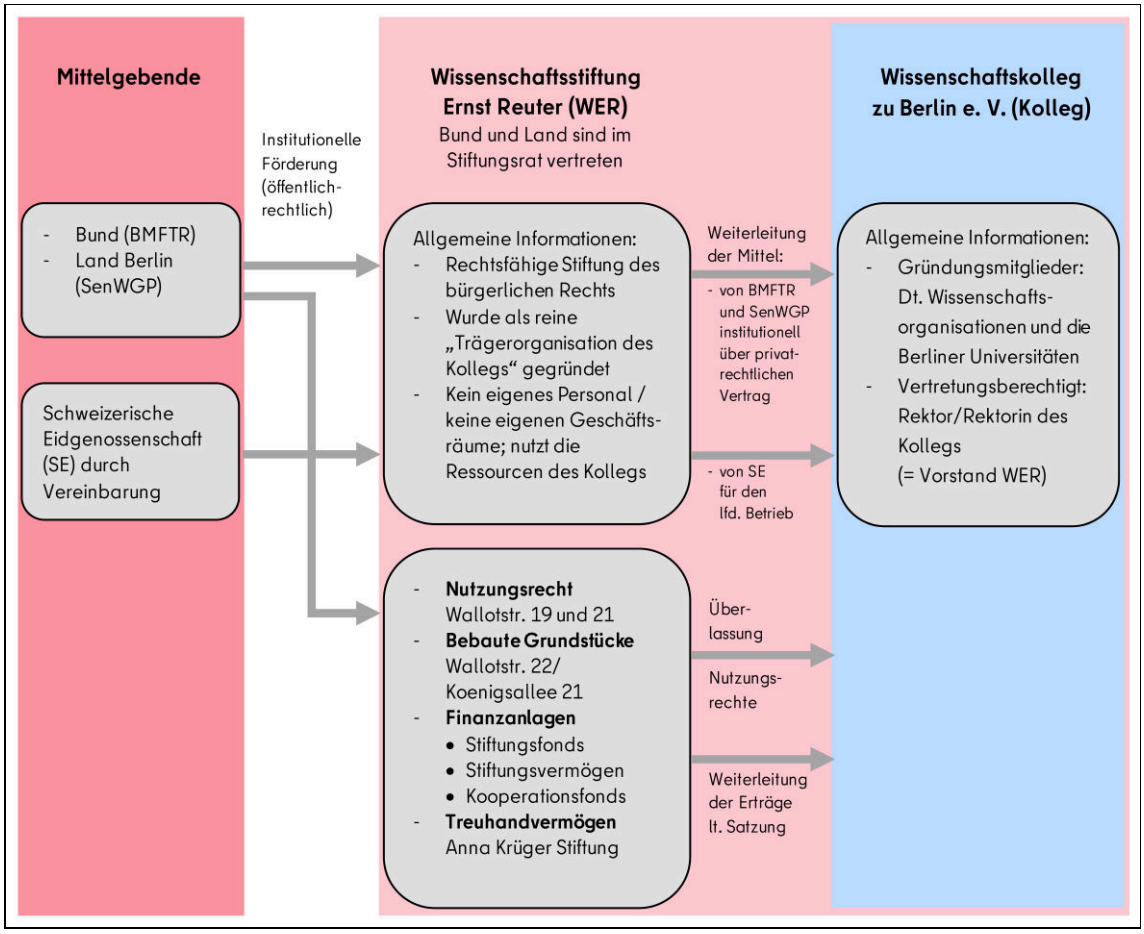
196 vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 7 Anlage zum Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

197 vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 sowie Art. 7 Abs. 3 Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Art. 91b GG

198 bis zum 6. Mai 2025 Bundesministerium für Bildung und Forschung

199 Zu den Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO gehören nach Nr. 1.1 AV § 23 LHO auch zweckgebundene Zuschüsse. Zuschüsse sind Zahlungen aus dem öffentlichen Haushalt an Empfänger außerhalb der Verwaltung. Besteht auf einen zweckgebundenen Zuschuss kein unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeter Anspruch, handelt es sich um eine Zuwendung. Nur wenn ein Zuschuss einer konkreten Zweckbindung unterliegt und zugleich eine Zuwendung darstellt, gelten die Regelungen des Zuwendungsrechts über die Überprüfung und Kontrolle für den Zuschuss (vgl. Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Mai 2009 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Haushaltsrechtlicher Unterschied zwischen Zuwendung und Zuschuss, rote Nr. 16/0727 M). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der Zuschuss ist zweckgebunden für die Förderung des Kollegs und es besteht kein unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeter Anspruch darauf.

Ansicht 38: Finanzierungsstruktur*



Quelle: Darstellung Rechnungshof

* BMFTR = Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt, SenWGP = Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege

zu T 167

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

168 Sowohl der Bundesrechnungshof (BRH) als auch der Rechnungshof von Berlin sind berechtigt, Prüfungen zum Bewilligungsverfahren und zur Verwendung des Zuschusses bei den Bewilligungsstellen des Bundes und des Landes, für die sie jeweils zuständig sind, sowie bei der WER durchzuführen.[200] Der Rechnungshof von Berlin hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung als

[200] Vereinbarung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder über die Prüfung von Zuwendungen vom 29./30. April 1985 (sogenannte Kölner Vereinbarung)

Bewilligungsstelle von Zuwendungen Berlins an die WER geprüft. Bei seiner letzten Prüfung im Jahr 2011 hatte er Mängel bei dem Verwendungsnachweisverfahren sowie bei der wirtschaftlichen, sparsamen und zweckentsprechenden Mittelverwendung festgestellt. Der BRH hatte darüber hinaus im Ergebnis seiner Prüfung im Jahr 2013 eine fehlende Abstimmung der gemeinsamen Förderung zwischen dem Land Berlin und dem Bund angemahnt (u. a. zur Verwendungsnachweisprüfung). Mit der aktuellen Prüfung des Rechnungshofs von Berlin sollte daher u. a. geklärt werden, ob die Senatsverwaltung die Feststellungen aufgegriffen und in welcher Weise sie diese umgesetzt hat. Der Rechnungshof hat im Schwerpunkt u. a. geprüft, ob die Senatsverwaltung

- ein ordnungsgemäßes Zuwendungsverfahren durchgeführt sowie
- sichergestellt hat, dass die Zuwendungsmittel wirtschaftlich, sparsam und zweckentsprechend verwendet worden sind.

Die Prüfung hat sich auf die Haushaltsjahre 2021 bis 2024 beschränkt.

zu T 168

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

6.2 Weiterleitung der Zuwendungsmittel im Zuwendungsverfahren

169 Die Bewilligungsbehörde kann im Zuwendungsbescheid vorsehen, dass der Zuwendungsempfänger als Erstempfänger die Zuwendung ganz oder teilweise weiterleiten kann.[201] Der Erstempfänger darf die Mittel nur zur Projektförderung weitergeben.[202] Eine Ausnahme hiervon unterliegt der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen.[203]

Die Mittel können vom Erstempfänger in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form weitergegeben werden. Die Weitergabe in öffentlich-rechtlicher Form durch

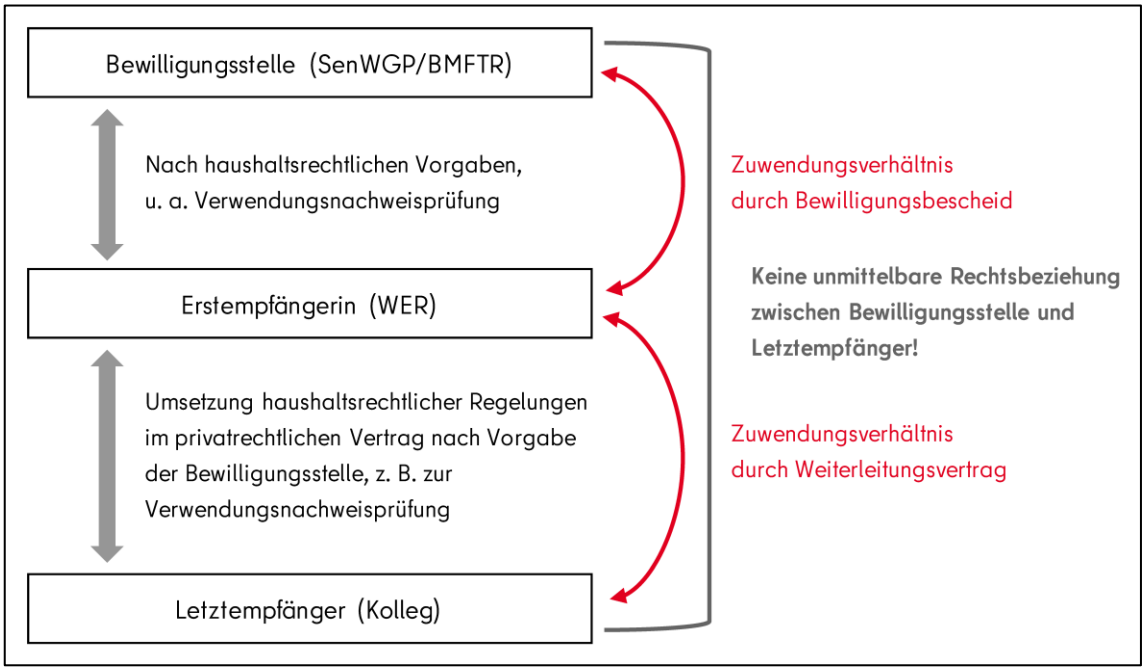
201 Nr. 12.1 AV § 44 LHO

202 Nr. 12.3 AV § 44 LHO

203 vgl. Nr. 15.1 AV § 44 LHO

juristische Personen des privaten Rechts setzt eine Beleihung voraus.[204] Bei der Weiterleitung von Mitteln in einem zweistufigen Bewilligungsverfahren – insbesondere bei der Weitergabe in Form eines privatrechtlichen Vertrags – ist dem Erstempfänger von der Bewilligungsbehörde aufzuerlegen, was in dem privatrechtlichen Vertrag zu regeln ist; hierzu gehört u. a., wer die Verwendung der Zuwendung zu prüfen hat.[205]

Ansicht 39: Zweistufiges Bewilligungsverfahren



Quelle: Darstellung Rechnungshof

zu T 169

In ihren Bewilligungsbescheiden wird die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung künftig Auflagen machen, um sicherzustellen, dass die Regelungen im Zuwendungsverhältnis zur Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter (WER) in gleicher Weise für den Letztempfänger bzw. die Letztempfängerin gelten. Der Zuwendungsvertrag zwischen der WER und dem Wissenschaftskolleg zu Berlin – Institute for Advanced Study – e. V. (Wissenschaftskolleg) regelt bereits, dass das Wissenschaftskolleg die Bestimmungen des Zuwendungsbescheids an die WER in vollem Umfang anerkennt. Dazu zählen auch Prüfrechte der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung, die unmittelbar gegen

204 Nr. 12.2 AV § 44 LHO

205 vgl. Nr. 12.6.5 AV § 44 LHO

das Wissenschaftskolleg als letztempfangende Stelledurchgesetzt werden. Jährliche Neuabschlüsse des Zuwendungsvertrags mit gleichem Inhalt sind daher nicht notwendig.

Die für Forschung zuständige Senatsverwaltung des Landes Berlin und das für Forschung zuständige Bundesministerium regeln bereits seit dem Jahr 2013 in der „Vereinbarung über die Grundsätze der Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V." klar die Zuständigkeit zur Verwendungsnachweisprüfung des Wissenschaftskollegs:

„Der jährlich von der Einrichtung aufzustellende Verwendungsnachweis über die gemeinsame institutionelle Förderung ist gegenüber der für Forschung zuständigen Senatsverwaltung des Landes Berlins zu erbringen, die die Prüfung vornimmt. Über das Ergebnis ist der Bund zu informieren."

Zusätzlich wird das Land Berlin ab der Bescheiderteilung 2026 auch einen Passus in seine Zuwendungsbescheide aufnehmen, der ausweist, dass die Federführung für die Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises beim Land Berlin liegt.

170 Die Senatsverwaltung hat im Bewilligungsbescheid zugelassen, dass die Mittel in privatrechtlicher Form an das Kolleg weitergeleitet werden.

Sie hat in ihren Bewilligungsbescheiden der WER (Erstempfängerin) auferlegt, die Mittel des Landes Berlin an das Kolleg als **institutionelle Förderung** weiterzuleiten. Eine **Einwilligung** der Senatsverwaltung für Finanzen, die Mittel ausnahmsweise als institutionelle Förderung an das Kolleg weiterleiten zu dürfen, **lag nicht vor**.

In ihren Bewilligungsbescheiden hat die Senatsverwaltung darüber hinaus **keine Vorgaben** gemacht, was in dem **privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag** zwischen der WER und dem Kolleg **zu regeln** ist. Der Vertrag zwischen der WER und dem Kolleg zur Weiterleitung von Zuwendungsmitteln enthält auch keine eigenen Bestimmungen und entsprechende Rechte zur Verwendungsnachweisprüfung. Im Vertrag ist lediglich festgelegt, dass das Kolleg die in den Bewilligungsbescheiden enthaltenen Bedingungen der Zuwendungsgeber anzuerkennen hat, einschließlich der festgelegten Prüfungsrechte Dritter. Damit **verweist** der **Vertrag** pauschal auf Regelungen in den **Bewilligungsbescheiden** der Senatsverwaltung und des Bundes an die WER. In diesen Bescheiden ist das Verfahren zur Verwendungsnachweisprüfung aber **nicht einheitlich** geregelt:

- Die Senatsverwaltung hat in ihrem Bewilligungsbescheid der WER die rechtliche Verantwortung für die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendung übertragen. Es fehlt eine Bestimmung, dass die Senatsverwaltung für die Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs ausschließlich zuständig ist.

  Im Übrigen enthält der Bewilligungsbescheid der Senatsverwaltung an die WER unter den besonderen Nebenbestimmungen zwar Vorgaben, welche Unterlagen der Senatsverwaltung zum Verwendungsnachweis vorzulegen sind.[206] Ob damit nur die Nachweise der WER oder auch zusätzlich die des Kollegs gemeint sind, ist jedoch nicht ersichtlich.
- Das für Forschung zuständige Bundesministerium hat im Bewilligungsbescheid an die WER hingegen bestimmt, dass die Verwendung der Zuwendungsmittel durch das Kolleg von der WER zu prüfen und in ihrem Jahresabschluss (als zahlenmäßigem Verwendungsnachweis) gesondert auszuweisen ist. Es hat als besondere Nebenbestimmung festgelegt, dass für den Vollzug des Wirtschaftsplans des Kollegs und für die Prüfung des „Gesamtverwendungsnachweises“ die Federführung beim Land Berlin liegt.

Die WER verfügt über kein eigenes Personal. Alle Verwaltungsaufgaben werden durch Beschäftigte des Kollegs wahrgenommen. Eine Verwendungsnachweisprüfung durch die WER fand nicht statt und wäre aus den genannten Gründen auch nicht möglich gewesen. Vielmehr **prüft die Senatsverwaltung die Verwendungsnachweise** des Kollegs.

171 Die Weiterleitung der Zuwendungsmittel durch die WER an das Kolleg war zwar grundsätzlich zulässig, hätte aber nur zur Projektförderung des Kollegs erfolgen dürfen. Eine Abweichung von dieser Regelung hätte einer **Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen** bedurft. Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hatte aber **versäumt**, diese Einwilligung **einzuholen**. Damit war die für die Weiterleitung an das Kolleg gewählte institutionelle Förderung als Zuwendungsart unzulässig.

Da die Landeshaushaltsordnung keine Regelungen für den speziellen Fall einer Weiterleitung der Zuwendungsmittel in institutioneller Form vorsieht, hätte die Senatsverwaltung in ihren Bewilligungsbescheiden eigene Regelungen für die Weiterleitung der Mittel über die WER an das Kolleg festlegen müssen. Dies wäre umso

[206] Sachbericht, Jahresabschluss in Form eines zahlenmäßigen Nachweises über Einnahmen und Ausgaben, Bericht des Jahresabschlussprüfers und Stellungnahme der Institutsleitung zum Jahresabschlussbericht

wichtiger gewesen, da es sich um eine Weiterleitung der Zuwendung über einen privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag zwischen der WER und dem Kolleg handelt und keine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen der Senatsverwaltung und dem Kolleg besteht (vgl. Ansicht 39).

In den **Zuwendungsbescheiden** der Senatsverwaltung und des Bundesministeriums, auf die der **Weiterleitungsvertrag** der WER Bezug nimmt, ist das Verfahren jedoch nicht einheitlich geregelt. Der Bescheid der Senatsverwaltung und die besonderen Nebenbestimmungen sind **nicht so eindeutig** gefasst, dass sich daraus das vorgesehene **Verwendungsnachweisverfahren** genau **erkennen** lässt. Insbesondere fehlen den besonderen Nebenbestimmungen eindeutige Regeln, wen genau sie zur Prüfung verpflichten. Die Senatsverwaltung hat sich zudem nicht mit dem Bundesministerium auf eine gleichlautende Regelung zur Verwendungsnachweisprüfung verständigt. Dieses sieht in seinem Bescheid zwar auch eine Verwendungsnachweisprüfung durch die WER vor, verweist aber in einer besonderen Nebenbestimmung für die „Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises“ auf die Federführung des Landes Berlin.

Abgesehen davon, dass die jeweiligen zuwendungsrechtlichen Vorgaben des Bundes und des Landes Berlin voneinander abweichen, inhaltlich widersprüchlich und nicht hinreichend bestimmt sind, lassen sie außer Acht, dass eine Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs durch die WER faktisch unmöglich ist, da die WER über kein eigenes Personal verfügt. Somit hätte die Senatsverwaltung in ihrem Zuwendungsbescheid eindeutig regeln müssen, dass sie selbst die Verwendung der Zuwendung an das Kolleg prüft.

zu T 170 und T 171

Die Feststellung, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung im Bewilligungsbescheid zugelassen hat, dass die Mittel in privatrechtlicher Form an das Wissenschaftskolleg weitergeleitet werden, ist zutreffend und eine seit Errichtung des Wissenschaftskollegs geübte Praxis. Die institutionelle Förderung des Vereins war von Anfang an gewollt und entsprechend begründet. Mit der Errichtung der WER wurde der Weg, die Fördermittel über eine Stiftung an den Verein auszureichen, bewusst geschaffen. Die dauerhafte Förderung des Vereins als Stiftungszweck wurde transparent gemacht und ausdrücklich in der Stiftungssatzung geregelt. Die institutionelle Förderung war eine von allen politischen Beteiligten gewollte Form und wurde von den beteiligten

für Wissenschaft und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen entsprechend umgesetzt.

Hinsichtlich der Bewilligung und Weiterleitung der Zuwendungsmittel an das Wissenschaftskolleg zu Berlin e. V. lag eine Ausnahmegenehmigung des Bundesfinanzministeriums vor. Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hat mittlerweile in Reaktion auf die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin ein Zustimmungsschreiben der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung hinsichtlich einer Ausnahme von Nr. 12.3 AV § 44 LHO für die Weiterleitung von Zuwendungen an die Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter zur institutionellen Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V. eingeholt (Schreiben der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung vom 19. Mai 2025; vgl. hierzu auch die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zu T 178).

Eine direkte Zuwendung an das Wissenschaftskolleg ist aufgrund der gewachsenen Struktur nicht möglich. Die gewollte und bewährte Organisationsstruktur, d. h. institutionelle Trennung von Stiftung und Wissenschaftskolleg, gewährleistet das Zusammenwirken von wissenschaftspolitischer Steuerung und Autonomie der wissenschaftlichen Entscheidungen. Im Stiftungsrat werden unter dem Vorsitz des Landes Berlin die wissenschaftspolitischen Rahmenbedingungen des Wissenschaftskollegs festgelegt und Kontrolle ausgeübt.

6.3 Zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel durch das Kolleg

172 Ausgaben dürfen nur so weit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.[207] Die Senatsverwaltung hat gemäß Berliner Zuwendungsrecht bei der Zuwendungsempfängerin (hier: WER) zu prüfen, ob die Zuwendung nach den Angaben im Zwischen- oder Verwendungsnachweis und den ggf. beigefügten Belegen und Verträgen über die Vergabe von Aufträgen zweckentsprechend verwendet worden ist.[208] Durch die zweckbestimmte Weitergabe erfüllt die

[207] § 34 Abs. 2 LHO

[208] vgl. Nr. 11.1.2 AV § 44 LHO

Erstempfängerin (WER) den Zuwendungszweck.[209] Die Senatsverwaltung hat aufgrund der besonderen Konstellation (fehlendes Personal der WER, vgl. T 170) auch den Verwendungsnachweis des Kollegs zu prüfen. Hierzu ist es erforderlich, dass sie vorab den Zweck und das damit zu erreichende Ziel der Förderung eindeutig festlegt.

zu T 172

Das zu erreichende Ziel der Förderung ist eindeutig in der Satzung des Wissenschaftskollegs zu Berlin festgelegt, eine Festlegung von Einzelheiten ist der Natur der Sache nach nicht möglich:

„§ 1 Zweck des Vereins

(1) Das Wissenschaftskolleg zu Berlin (im Folgenden „Kolleg“ genannt) dient der Wissenschaft, indem es anerkannten Gelehrten die Ausführung selbstgewählter Forschungsarbeiten in Berlin ermöglicht. Es fördert die Zusammenarbeit zwischen den Forscherinnen und Forschern, insbesondere auch aus verschiedenen Ländern und Disziplinen, sowie zwischen ihnen und anderen Persönlichkeiten des geistigen Lebens. Es widmet besondere Aufmerksamkeit der Förderung jüngerer Forscherinnen und Forscher.“

173 Nach der Vereinssatzung dient das Kolleg der Wissenschaft, indem es anerkannten Forscherinnen und Forschern (Fellows) die Ausführung selbstgewählter Forschungsarbeiten in Berlin ermöglicht. Es fördert die Zusammenarbeit zwischen den Fellows, insbesondere auch aus verschiedenen Ländern und Disziplinen, sowie zwischen ihnen und anderen Persönlichkeiten des geistigen Lebens.[210] Welche Maßnahmen unter diesen Zweck fallen und geeignet sind, das mit der Zuwendung verfolgte Ziel zu erreichen, hat die Senatsverwaltung nicht genauer definiert und in ihren Zuwendungsbescheiden an die WER nicht vorgegeben. **Zuwendungsweck** ist laut Bescheid „die **ausschließliche Förderung des Kollegs**“. Für die Leistungen an Fellows hat das Kolleg Stipendienrichtlinien erlassen, die mit der Senatsverwaltung und dem Bundesministerium abgestimmt sind.

209 vgl. Nr. 12.1 AV § 44 LHO

210 vgl. § 1 Satzung des Kollegs, abrufbar unter https://www.wiko-berlin.de/institution/das-kolleg/finanzierung-satzungen/satzung-des-wissenschaftskollegs (Stand: 14. Februar 2025)

Folgende Leistungen wurden in den geprüften Jahren 2022 und 2023 u. a. vom Kolleg erbracht:

- Das Kolleg kaufte von verschiedenen Weinhandlungen, Supermärkten und Restaurants jährlich ca. 2.000 Flaschen Wein und zahlte hierfür rd. 17.000 € in 2022 und 21.000 € in 2023. Das Kolleg schenkte die Weine beim Donnerstagsdinner an Fellows aus oder verkaufte sie teilweise bei öffentlichen Veranstaltungen (z. B. Empfängen) oder im hauseigenen Restaurant zu einem erheblich niedrigeren Preis als dem Einkaufspreis pro Flasche (z. B. Weiterverkauf für 8,50 € statt zum tatsächlichen Einkaufspreis von bis zu 17,25 €).

  Die Senatsverwaltung hat die Ausgaben für alkoholische Getränke bei der Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2022 nicht beanstandet.

- Das Kolleg kann die „Schulgebühren“ der mitreisenden Kinder der ausländischen Fellows übernehmen, sofern diese an den öffentlichen internationalen bzw. zweisprachigen Schulen in Berlin keinen Platz erhalten.[211] In den vorgelegten Fellowakten befanden sich weder Negativbescheinigungen öffentlicher internationaler bzw. zweisprachiger Schulen noch Telefonnotizen über abschlägige Antworten von Schulen. Das Kolleg zahlte im Jahr 2022 Schulgelder von etwas über 72.000 € und in 2023 von knapp 64.000 €. Die Eltern beteiligten sich nicht an den Ausgaben.

  Die Senatsverwaltung hat nicht ausreichend geprüft, ob die vollständige Übernahme von Schulgeld an privaten Schulen für mitreisende Kinder förderfähig war.

- Das Kolleg sorgte regelmäßig für eine Betreuung der mitgereisten Kinder, damit alle Fellows ihrer Verpflichtung nachkommen konnten, an dem einmal pro Woche abends stattfindenden Dinner teilzunehmen. Das Kolleg zahlte für die Betreuung Aufwandsentschädigungen von insgesamt 8.320 € im Jahr 2022 und 8.060 € im Jahr 2023. Die Übernahme dieser Ausgaben ist in den Stipendienrichtlinien nicht geregelt.

  Die Senatsverwaltung hat bei der Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2022 nicht infrage gestellt, ob neben dem Service, eine Kinderbetreuung zu organisieren, auch die Ausgaben für die Kinderbetreuung ohne Beteiligung der Eltern vom Kolleg vollständig getragen werden müssen.

---

211 vgl. § 7 der Stipendienrichtlinien des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V. (Stand: Januar 2020)

zu T 173

Vgl. hierzu auch die unter T 179 des Jahresberichts des Rechnungshofs von Berlin wiedergegebene Zusammenfassung der Stellungnahme der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung.

Die Behauptung, dass im Wissenschaftskolleg alkoholische Getränke aus Zuwendungsmitteln finanziert werden, ist nicht zutreffend.

Der Berechnung der Verpflegungskosten der Fellows wird eine „Mischkalkulation“ zugrunde gelegt. Das Wissenschaftskolleg hat dem Rechnungshof von Berlin die Einnahmen- und Überschussrechnungen des Restaurants von den Kalenderjahren 2022 bis 2024 zur Verfügung gestellt. Aus diesen geht hervor, dass die Einnahmen des Restaurants höher waren als die Ausgaben.

Die Fellows zahlen monatlich eine Essenspauschale in Höhe von 380,- €. Die Einnahmen durch die Essenspauschalen der Fellows decken die Ausgaben der Verpflegung des Restaurants und des Weinkonsums. Der Wein bei den donnerstäglichen Abendveranstaltungen wird somit nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert, sondern durch die von den Fellows eingezogene Essenspauschale.

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin, dass die vorgelegte Einnahmen-Überschussrechnung für das Restaurant nicht die Ausgaben für Personal, Inventar, Verbrauchsmaterial, Reinigung etc. berücksichtigt und dadurch ein unzutreffendes Ergebnis ausweist, ist nicht nachvollziehbar. Die vom Rechnungshof von Berlin angeführten Bewirtschaftungskosten des Restaurants entstehen unabhängig von der Art der ausgeschenkten Getränke in jedem Fall. Unabhängig davon wurden auch hier im Wege der oben erwähnten Nachprüfung die Belege angefordert.

Hinsichtlich der Schulgebühren kann das Wissenschaftskolleg gemäß § 7 der Stipendienrichtlinien die „Schulgebühren“ der mitreisenden Kinder der ausländischen Fellows übernehmen, sofern diese an den öffentlichen internationalen bzw. zweisprachigen Schulen in Berlin keinen Platz erhalten. Wie in T 179 des Jahresberichts des Rechnungshofs von Berlin bereits ausgeführt, wird das Wissenschaftskolleg zukünftig in den Fellow-Akten hinreichend dokumentieren, wenn Kinder während ihres Aufenthalts keinen Platz an öffentlichen internationalen oder bilingualen Schulen erhielten.

Das Wissenschaftskolleg fragt die Fellows ab, ob und in welcher Höhe sie bisher Schulgebühren für ihre Kinder aufwenden, um Eltern, die normalerweise Schulgebühren bezahlen, während ihres Aufenthalts am Wissenschaftskolleg an der Finanzierung von privaten Schulplätzen in Berlin entsprechend zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund

wurde die einschlägige Soll-Regel in den Stipendienrichtlinien (§ 7) im Oktober 2023 in eine Kann-Regel geändert. Das Wissenschaftskolleg wird von den Eltern, die künftig betroffen sein werden, im Sinne des überarbeiteten § 7 der Stipendienrichtlinien eine finanzielle Beteiligung sicherstellen.

Kinderbetreuung
Gemäß § 1 seiner Satzung dient das Wissenschaftskolleg zu Berlin der Wissenschaft auch, indem es der Förderung jüngerer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler besondere Aufmerksamkeit widmet. Neben speziellen Förderprogrammen wie dem College for Life Sciences oder dem Iso Lomso-Fellowship setzt das Wissenschaftskolleg auch konkrete Maßnahmen vor Ort um, die die Gleichstellung und Chancengleichheit – besonders für Mütter und Alleinerziehende – fördern. Das Wissenschaftskolleg soll weiterhin eine Betreuung der mitgereisten Kinder ermöglichen und etwaige Kosten übernehmen, damit alle Fellows ihrer Verpflichtung nachkommen können, an der einmal pro Woche stattfindenden Abendveranstaltung teilzunehmen. Um diese familienfördernde Praxis dauerhaft festzuschreiben, wurden die Stipendienrichtlinien des Wissenschaftskollegs entsprechend ergänzt.

Die Kinderbetreuung trägt dazu bei, die vom Land Berlin angestrebte familienfreundliche Infrastruktur umzusetzen.

174 Die Zweckbestimmung bei Zuwendungen ist wichtig, da sie sicherstellt, dass die Zuwendungen zielgerichtet verwendet werden. Sie dient der Kontrolle und Transparenz, wie öffentliche Gelder genutzt werden, und verhindert somit auch den missbräuchlichen oder zweckfremden Einsatz von Fördergeldern. Daneben soll die zweckgebundene Verwendung von Zuwendungen auch sicherstellen, dass die Mittel sparsam und wirtschaftlich verwendet werden. Ausgaben müssen zur Zielerreichung notwendig und in ihrer Höhe angemessen sein. Die Senatsverwaltung ist ihrer Pflicht **zu** einer **zielgerichteten**, **wirtschaftlichen** und **sparsamen Mittelverwaltung** nicht hinreichend nachgekommen. Sie hat **versäumt**, im Bewilligungsbescheid den **Zuwendungszweck detailliert zu regeln**. Somit fehlte ein verbindlicher Rahmen, welche Maßnahmen und Ausgaben noch dem Zuwendungszweck entsprechen, angemessen und förderfähig sind. Diesen Spielraum konnte das Kolleg nutzen, um den Fellows neben den regulären Leistungen für ihren Aufenthalt noch weitere attraktive Angebote, zum Teil ohne Beteiligung an den Ausgaben, anzubieten. Darüber hinaus ist das Angebot von Alkohol weder für die Erfüllung des Zuwendungszwecks notwendig noch entspricht es dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass es mit der wachsenden Zahl der Institutes for Advanced Studies (IAS) sowie der Ausdifferenzierung der IAS-Landschaft in Deutschland[212] für den Standort Berlin immer schwieriger wird, für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler attraktiv zu bleiben. Andererseits sieht er die Gefahr, dass mit dem zunehmenden Wettbewerb immer mehr Anreize geschaffen und angeboten werden, die angesichts der Haushaltslage Berlins nicht mehr vertretbar sind.

zu T 174

Die Behauptung, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung ihrer Pflicht zu einer zielgerichteten, wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwaltung nicht hinreichend nachgekommen ist, wird zurückgewiesen. Gemäß § 1 seiner Satzung dient das Wissenschaftskolleg der Wissenschaft, indem es anerkannten gelehrten Personen die Ausführung selbstgewählter Forschungsarbeiten ermöglicht. Somit ist es nicht zwingend erforderlich, den Zuwendungszweck im Bewilligungsbescheid detaillierter zu regeln. Die vom Wissenschaftskolleg getätigten Maßnahmen und Ausgaben dienen der Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben. Beim Wissenschaftskolleg zu Berlin erfolgt die Erfolgskontrolle hinsichtlich der Zielerreichung (Förderung der Wissenschaft durch den Austausch von Forschenden und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie die Unterstützung exzellenter wissenschaftlicher Arbeiten) durch regelmäßige Berichte des Wissenschaftskollegs über seine Aktivitäten (jährlicher Monitoring-Bericht an das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt, Berichterstattung der Direktorin als Bestandteil der jährlichen Stiftungsratssitzungen), durch interne und externe Evaluierungen (Evaluation des Wissenschaftskollegs zu Berlin durch den Wissenschaftsrat im Jahr 2016, Nachverfolgung im Jahr 2019) oder auch durch die direkte Rückmeldung der beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

[212] In Deutschland existieren mehr als 20 IAS, die sich hinsichtlich zentraler Merkmale wie Ziele und Schwerpunkte der Förderung, institutioneller Verortung und Rechtsform, der jeweiligen Ausprägung von Autonomie und der Zielgruppen voneinander unterscheiden (vgl. Wissenschaftsrat, Entwicklungsperspektiven von Institutes for Advanced Studies in Deutschland vom 23. April 2021, Drs 8958-21, S. 6).

6.4 Selbstbewirtschaftungsmittel des Kollegs

175 Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.[213]

176 Die Senatsverwaltung hat in ihren besonderen Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid an die WER gestattet, dass bis zu 20 % der Zuwendungsmittel auf Antrag und unter Angabe des Verwendungszwecks über das Bewilligungsjahr hinaus als Selbstbewirtschaftungsmittel zur Verfügung gestellt werden können. Diese Mittel sind zu Beginn des neuen Förderjahres vorrangig abzufordern und zu verwenden.

Das Kolleg beantragte jährlich die Übertragung von Restmitteln, z. B. für die Begleichung ausstehender Rechnungen für IT und die Erstattung von Lehrvertretungen[214] sowie für bauliche Maßnahmen (Brandschutz und Preissteigerungen). Die Senatsverwaltung genehmigte in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen und dem für Forschung zuständigen Bundesministerium in den Jahren 2021 bis 2023 jeweils eine Übertragung von durchschnittlich 300.000 € in das Folgejahr.

Nach den mit dem Verwendungsnachweis vorgelegten Beleglisten zahlte das Kolleg regelmäßig die Rechnungen zur Erstattung von Lehrvertretungen für den gesamten zehnmonatigen Aufenthalt. Die Überweisung der Gelder erfolgte dabei häufig bereits zu Beginn des Aufenthalts im September. Es nutzte z. B. aus Mitteln für Lehrvertretungen im Jahr 2023 114.950 € und leistete daraus Ausgaben für Lehrvertretungen im Jahr 2024. Darüber hinaus beschaffte das Kolleg zum Ende des Jahres z. B. regelmäßig Möbel per Vorkasse, IT-Ausstattung (u. a. Notebooks) sowie Ausstattungen für die Wohnungen der Fellows (u. a. Beleuchtungsartikel, Bettwäsche und Handtücher). Im Jahr 2022 gab das Kolleg für Mieten, die im Januar 2023 fällig waren, 62.000 € aus.

177 Durch Selbstbewirtschaftungsmittel soll verhindert werden, dass nicht verbrauchte Mittel eilig und ineffektiv vor Ende des Haushaltsjahres ausgegeben werden. Es soll mit diesem Instrument vielmehr ermöglicht werden, diese Mittel zu einem späteren Zeitpunkt einzusetzen.

---

213 § 15 Abs. 2 Satz 1 und 2 LHO

214 Das Kolleg versucht vorrangig, eine Vereinbarung mit der Heimateinrichtung der/des Fellow(s) abzuschließen, die vorsieht, dass diese das Gehalt der/des Fellow(s) weiterbezahlt; es stellt Mittel für Vertretungskosten bis zur Höhe des Gehalts der/des Vertretenen zur Verfügung (§ 1 Abs. 3 Stipendienrichtlinien des Wissenschaftskollegs e. V.).

Eine **sparsame Bewirtschaftung** hat die Senatsverwaltung dadurch jedoch **nicht erreicht**. Die von dem Kolleg im Antrag genannten Gründe für eine Mittelübertragung stehen zum Teil im Widerspruch zu dem tatsächlichen Ausgabeverhalten. Anstatt nicht benötigte Mittel ins Folgejahr zu übertragen, hat das Kolleg schon im laufenden Jahr Ausgaben vorzeitig geleistet, wie z. B. die vollständige Erstattung von Lehrvertretungen auch für die Aufenthaltszeiten im Folgejahr.

Das Kolleg hat darüber hinaus knapp vor Jahresende zahllose Beschaffungen auf Vorrat vorgenommen. Es hat die Rechnungsbeträge per Vorkasse bezahlt und ist damit ein Risiko eingegangen, obwohl es hierfür keinen erkennbaren Grund (wie Preisermäßigungen und Skonti) gab. Daraus ist zu schließen, dass die erhaltenen Zuwendungsmittel um jeden Preis ausgegeben werden sollten. Die beispielhaft genannten Ausgaben für Ausstattung und IT können dem sogenannten „Dezemberfieber“ zugerechnet werden.

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich, dass das Kolleg bei der Bewirtschaftung der Mittel weder wirtschaftlich noch sparsam gehandelt hat. Trotzdem blieben regelmäßig zum Ende des Jahres noch Zuwendungsmittel von ca. 300.000 € zur Übertragung als Selbstbewirtschaftungsmittel ins Folgejahr übrig. Damit ist offenkundig, dass die Zuwendung insgesamt in der bewilligten Höhe nicht angemessen und erforderlich war.

zu T 175 bis T 177

Vgl. hierzu auch die unter T 180 des Jahresberichts des Rechnungshofs von Berlin wiedergegebene Zusammenfassung der Stellungnahme der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung.

Die **Angemessenheit der Höhe der Zuwendungsmittel** an das Wissenschaftskolleg wird in jährlichen Wirtschaftsplangesprächen mit den zuwendungsgebenden Stellen geprüft und festgelegt. Dabei übersteigt der tatsächliche Bedarf regelhaft die haushalterischen Möglichkeiten des Bundes und des Landes Berlin. Inmitten des expandierenden Feldes der Institutes for Advanced Study (IAS) ist das Wissenschaftskolleg als außeruniversitäres IAS einmalig und genießt weltweit höchste akademische Wertschätzung, weshalb sich auch die Schweiz komplementär an der Finanzierung beteiligt. Am Ende eines Haushaltsjahres prüft das Wissenschaftskolleg systematisch, ob Titelansätze unterschritten sind und verbliebene Mittel für infrastrukturell notwendige Anschaffungen genutzt werden können. Nach Prüfung des tatsächlichen Bedarfs – insbesondere zur Sicherstellung des ungestörten Betriebs – werden nur zwingend erforderliche

Anschaffungen getätigt, die hinsichtlich Nutzungsdauer und Notwendigkeit für die kommenden Jahre begründet werden.

Die **Selbstbewirtschaftungsmittel (SB-Mittel)** werden in einem zweistufigen Antragsprüfverfahren durch die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung und die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung genehmigt und ausschließlich für die notwendigen Bedarfe des Wissenschaftskollegs ausgegeben. Die Beschränkung auf 20 % erfolgt aufgrund der Berliner Vorgabe für die Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter, vgl. hierzu Berliner Haushaltsgesetz 2024/2025, Epl. 09 - Seite 242 - MG 05: „Der Ansatz kann bis zur Höhe von insgesamt 20 % zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden."

Hierzu gehörte auch die Finanzierung von Stipendien und geplanten Bauvorhaben, die sich im Antragsjahr nicht mehr realisieren ließen. Auf diese Weise wird vermieden, dass nicht genutzte Mittel gegen Ende des Haushaltsjahres überstürzt und ineffizient verausgabt werden. Die Zuwendungsgeber befinden sich im intensiven Austausch mit dem Wissenschaftskolleg bezüglich einer Verbesserung der Mittelsteuerung. Für das Jahr 2025 wurden vom Wissenschaftskolleg keine SB-Mittel gebildet.

Der Antrag des Wissenschaftskollegs auf Übertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln stützt sich auf eine Schätzung zum Stichtag 1. November, zu dem noch nicht alle Rechnungen - etwa für Lehrvertretungen oder Bauprojekte - vorliegen. Gehen diese Rechnungen noch im Dezember eines Jahres ein, können sie eventuell aus unverbrauchten Haushaltsmitteln anderer Titel beglichen werden. Die im Antrag genannten Gründe für eine Mittelübertragung stehen somit nur vermeintlich im Widerspruch zum tatsächlichen Ausgabeverhalten.

6.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

178 Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hat nach dem Hinweis des Rechnungshofs zwischenzeitlich die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen „zur Weiterleitung von Zuwendungen an die Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter zur institutionellen Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V. […] (Abweichung von Nr. 12.3 AV § 44 LHO)" eingeholt und dem Rechnungshof vorgelegt.[215] Sie hat zudem zugesagt, künftig im Zuwendungsbescheid eindeutig festzulegen, dass sie für die unmittelbare Prüfung der Mittelverwendung des Kollegs zuständig ist, und ihre Prüfungsrechte durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Kolleg sicherzustellen.

[215] Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Mai 2025

Durch die nunmehr erwirkte Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen ist die Senatsverwaltung den Erwartungen des Rechnungshofs in einem wesentlichen Punkt gefolgt.

179 Nach der Senatsverwaltung soll die Kinderbetreuung die Gleichstellung und Chancengleichheit – insbesondere für Mütter und Alleinerziehende – am Kolleg fördern. Außerdem diene sie dazu, exzellente jüngere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für das Kolleg zu gewinnen. Es sei daher beabsichtigt, die Übernahme der Ausgaben für Kinderbetreuung als „familienfreundliche Infrastruktur“ dauerhaft in die Stipendienrichtlinien aufzunehmen.

Die Senatsverwaltung hat widersprochen, dass das Kolleg Weine unter dem Einkaufspreis verkaufe. Bei der Berechnung der Verpflegungskosten der Fellows werde eine „Mischkalkulation“ zugrunde gelegt. In der von den Fellows monatlich zu zahlenden Essenspauschale seien die Ausgaben für den Wein einkalkuliert. Die Einnahmen aus der Essenspauschale würden die Ausgaben des Restaurants für Beköstigung und damit auch des Weinkonsums decken. Der Wein werde somit nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern von den Fellows selbst finanziert.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass das Kolleg künftig eine finanzielle Beteiligung der Eltern an den Schulgebühren privater Schulen sicherstellen werde. Es werde zukünftig auch ausreichend dokumentieren, wenn Kinder während ihres Aufenthalts keinen Platz an den öffentlichen internationalen oder bilingualen Schulen erhalten können.

Die Senatsverwaltung verkennt – trotz der zu einzelnen Punkten gegebenen Erläuterungen und Zusagen – mit ihrer Stellungnahme insgesamt, dass das Kolleg im Wettbewerb um begehrte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Leistungen anbietet, die nicht unmittelbar zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erforderlich sind, die Ausgaben des Instituts erhöhen und zum Teil sogar unzulässig sind. Letzteres betrifft insbesondere die Ausgaben für alkoholische Getränke. Die vorgelegte Einnahmen-Überschussrechnung für das Restaurant berücksichtigt nicht die Ausgaben für Personal, Inventar, Verbrauchsmaterial, Reinigung etc. und weist dadurch ein unzutreffendes Ergebnis aus. Die nach Berechnungen des Rechnungshofs tatsächlich weitaus höheren Ausgaben – inklusive für Wein – sind durch die Essenspauschalen der Fellows nicht gedeckt. Sie werden zumindest anteilig aus öffentlichen Mitteln finanziert. Alkoholische Getränke sind aber nicht zuwendungsfähig und hätten bei der Kalkulation der Ausgaben von vornherein nicht berücksichtigt werden dürfen.

180 Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass das Kolleg die Selbstbewirtschaftungsmittel ausschließlich für notwendige Bedarfe ausgegeben hat. Die vom Kolleg gebildeten Selbstbewirtschaftungsmittel sowie die Verwendung von Zuwendungsmitteln am Jahresende zur Anschaffung von infrastrukturell notwendigen Neuanschaffungen erschienen ihr der Höhe nach angemessen. Sie seien zur Erreichung der Ziele eines solchen Instituts unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Verausgabung gerechtfertigt. Eine zweckfremde Mittelverwendung habe nicht festgestellt werden können. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage habe die Senatsverwaltung jedoch das Kolleg darauf hingewiesen, bei der Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln einen noch restriktiveren Ansatz zu verfolgen.

Die Senatsverwaltung geht in ihrer Stellungnahme nicht darauf ein, dass das Kolleg insbesondere im Dezember Beschaffungen durchgeführt und Zahlungen, die erst im Folgejahr fällig gewesen wären, vorfristig geleistet hat. Die Ausgaben im Dezember lagen in den geprüften Jahren weit über den durchschnittlichen Ausgaben der anderen Monate. Dies deutet darauf hin, dass Zuwendungsmittel noch vor Jahresende rechtzeitig verbraucht werden sollten. Dass trotzdem regelmäßig noch Zuwendungsmittel in einem Rahmen von 300.000 € zur überjährigen Nutzung im Folgejahr übrig blieben, stellt die Angemessenheit und Notwendigkeit der Zuwendung in Frage. Es wäre daher Angelegenheit der Zuwendungsgebenden, dies bei der künftigen Bemessung der zu bewilligenden Mittel zu berücksichtigen.

zu T 178 bis T 180

Vgl. vorherige Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 173 ff.

Der Senat von Berlin bekräftigt seine Zusage, künftig im Zuwendungsbescheid eindeutig festzulegen, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung für die unmittelbare Prüfung der Mittelverwendung des Wissenschaftskollegs zuständig ist. Auch im öffentlich-rechtlichen Vertrag der Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter mit dem Wissenschaftskolleg zu Berlin sind die Prüfungsrechte der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung sichergestellt.

Im Rahmen der jährlich vorgenommenen Verwendungsnachweisprüfungen werden etwaige unzulässige Ausgaben zurückgefordert. Dem Senat von Berlin liegen keine

Anhaltspunkte dazu vor, dass alkoholische Getränke aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

6.6 Zusammenfassung und Erwartung

181 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung ihre Aufgaben als Bewilligungsstelle nicht ausreichend wahrgenommen hat. Sie hat bei der Bewilligung und Weiterleitung der Zuwendungsmittel an das Kolleg als institutionelle Förderung in einem zweistufigen Verfahren geltendes Haushaltsrecht jahrzehntelang missachtet. Eine haushaltsrechtlich mögliche Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen zu dem praktizierten Verfahren hat sie erst aufgrund eines Hinweises der mit der Prüfung beauftragten Dienstkräfte des Rechnungshofs eingeholt. Die Senatsverwaltung hat die Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs in ihrem Bewilligungsbescheid nicht eindeutig geregelt. Sie hat somit nicht die Voraussetzungen geschaffen, die ihr eine ausschließliche Berechtigung zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung beim Kolleg ermöglichen. Die Senatsverwaltung hat bei der Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Ausgaben anerkannt, die nicht zuwendungsfähig sind und dem Prinzip einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung widersprechen. Sie hat auch versäumt, die Regelungen zur Übertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln im Hinblick auf deren Bedarfs- und Sachgerechtigkeit kritisch zu überprüfen. Sie hat damit einer unwirtschaftlichen und nicht sparsamen Mittelverwendung durch das Kolleg Vorschub geleistet.

zu T 181

Der Senat von Berlin verweist zusammenfassend auf seine Stellungnahmen zu den vorstehenden Textziffern. Die Übertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln wird jährlich in einem zweistufigen Antragsprüfverfahren durch die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung und die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung genehmigt. Dem Senat von Berlin liegen keine Anhaltspunkte vor, dass das Wissenschaftskolleg mit öffentlichen Mitteln nicht wirtschaftlich und sparsam umginge.

182 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung**

- **ihre Zusage einhält und sich bei Beibehaltung des bisherigen Weiterleitungsverfahrens der Mittel über die WER an das Kolleg mit dem für Forschung zuständigen Bundesministerium ins Benehmen setzt und eindeutige Regelungen zur Zuständigkeit der Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs festlegt,**
- **zukünftig genau prüft, welche Leistungen des Kollegs an die Fellows noch angemessen und zur Erreichung des Zuwendungszwecks erforderlich sind, und**
- **zusammen mit dem für Forschung zuständigen Bundesministerium entscheidet, ob die Regelung zur Selbstbewirtschaftung tatsächlich bzw. in diesem Umfang noch bedarfs- und sachgerecht ist und beibehalten werden sollte.**

zu T 182

Die Regelungen zur Zuständigkeit der Verwendungsnachweisprüfung des Wissenschaftskollegs sind eindeutig festgelegt und werden künftig auch direkt im Zuwendungsbescheid des Landes Berlin ausgewiesen (vgl. Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 169).

Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung wird auch künftig bei der jährlich vorgenommenen Verwendungsnachweisprüfung genau prüfen, welche Leistungen des Wissenschaftskollegs an die Fellows angemessen und zur Erreichung des Zuwendungszwecks erforderlich sind

Das für Forschung zuständige Bundesministerium pflegt für die überwiegend bundesfinanzierten Institutionen eine Regelung zur Selbstbewirtschaftung, die weit über die Berliner Regelung hinausgeht: 100 % der jeweiligen Zuwendungsbeträge für Betrieb und Investitionen können in das Folgejahr übertragen werden. Das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt und der Senat von Berlin erachten eine Regelung, die 20 % der Zuwendungsmittel der Einrichtung zur Selbstbewirtschaftung zuweist und damit dem Wissenschaftskolleg überjährig zur Verfügung stehen lässt, weiterhin als bedarfs- und sachgerecht. Grundsätzlich wird auch in Zukunft die Bildung von SB-Mitteln für überjährige Ausgaben wie Baumaßnahmen und Stipendien in Form regelmäßiger und fortlaufender Zahlungen für erforderlich und zweckmäßig erachtet (vgl. Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 175-177).

7 Erheblicher finanzieller Schaden durch Versäumnisse beim Aufwendungsausgleich für schwangere Mitarbeiterinnen an Schulen sowie durch organisatorische Mängel

In den Jahren 2022 und 2023 waren bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 1.951 Tarifbeschäftigte schwangerschaftsbedingt im Beschäftigungsverbot bzw. im Mutterschutz. Arbeitsentgelte, die in dieser Zeit gezahlt werden, sind vollständig erstattungsfähig. Der Rechnungshof hat gravierende Fehler bei der Beantragung der Erstattungen festgestellt. Zudem werden ohne die erforderliche Einzelfallprüfung pauschal Beschäftigungsverbote ausgesprochen und Einsatz im Innendienst angeordnet. Die festgestellten Mängel führten zu einem Beanstandungspotenzial von rd. 32,8 Mio. €, von denen mindestens 6,6 Mio. € auf ausstehende Erstattungen entfallen.

7.1 Einleitung

183 Der Rechnungshof hat bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie das Erstattungsverfahren für Personalausgaben nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz (AAG) für schwangere Tarifbeschäftigte, insbesondere an Schulen, in den Kalenderjahren 2022 und 2023 geprüft. Alle **1.951** übermittelten **Personalfälle** wurden mit unterschiedlichen Schwerpunkten in die Prüfung einbezogen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Prozesse anhand der internen Handreichungen für Schulleitungen und die Personalsachbearbeitung sowie die internen Rechenhilfen untersucht. Die Prüfung erstreckte sich auf den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Haushaltsmitteln (§ 7 LHO), die rechtzeitige und vollständige Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 LHO) sowie die Einhaltung des Arbeitsrechts.

zu T 183

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

184 Die Krankenkassen erstatten Arbeitgebern das bei Beschäftigungsverboten gezahlte Arbeitsentgelt sowie den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld jeweils vollständig.[216] Die Erstattung setzt einen Antrag des Arbeitgebers voraus. Das Erstattungsverfahren ist ausschließlich elektronisch abzuwickeln. Hierfür ist im Land Berlin das IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung (IPV) zu nutzen, dass durch die zentrale Personalstelle der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung gepflegt wird. Erstattungsansprüche nach dem AAG verjähren vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Anspruch entstanden ist.

zu T 184

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass vor allem bei (betrieblichen) Beschäftigungsverboten, die der Krankenkasse nicht vorliegen, eine telefonische bzw. postalische Klärung notwendig ist. In dem elektronischen Verfahren erfolgt lediglich ein strukturierter Austausch von Daten in Form von Datensätzen und Werten. Ein Dokumentenversand ist über das elektronische Verfahren mit der Krankenkasse jedoch nicht vorgesehen.

185 Schulleitungen arbeiten nicht mit IPV, sondern erfassen Informationen zu schwangeren Mitarbeiterinnen elektronisch im Lehrer-Informations-Verfahren (LiV). Ein automatischer Datenabgleich zwischen IPV und LiV ist nicht vorhanden, sodass ein hohes Risiko für Datenverluste bzw. Übertragungsfehler besteht.

zu T 185

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

[216] vgl. § 1 Abs. 2 AAG

Dem Risiko für Datenverluste bzw. Übertragungsfehler wird durch organisatorische Maßnahmen wie Handreichungen, Ablaufbeschreibungen und Berechnungshilfen begegnet.
Der Senat von Berlin geht perspektivisch davon aus, dass diese Unzulänglichkeit mit der berlinweiten Einführung des neuen Fachverfahrens Serviceorientiertes Personalmanagement (SPM) behoben sein wird. Diese ist ab dem Jahr 2027 vorgesehen.

186 Auf allen Prüffeldern hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt. Diese führten zu einem gesamten **Beanstandungspotenzial von rd. 32,8 Mio. €**. Davon entfallen rd. 6,6 Mio. € auf ausstehende (noch nicht verjährte) Erstattungen, rd. 1,6 Mio. € auf offene Klärungsfälle, rd. 0,5 Mio. € auf zum Teil um Jahre verspätet gestellte Erstattungsanträge sowie rd. 24,1 Mio. € auf einen unwirtschaftlichen und zudem nicht rechtskonformen Einsatz von schwangeren Beschäftigten an Schulen.

Nachfolgend werden die Schwerpunkte dargestellt, bei denen jeweils eine Vielzahl an Beanstandungen festgestellt wurde.

zu T 186

Soweit der Rechnungshof von Berlin ein Beanstandungspotential in einer Gesamthöhe von 32,8 Mio. € aufführt, von dem rund 6,6 Mio. € auf ausstehende (noch nicht verjährte) Erstattungen, rund 1,6 Mio. € auf offene Klärungsfälle, rund 0,5 Mio. € auf zum Teil um Jahre verspätet gestellte Erstattungsanträge sowie rund 24,1 Mio. € auf einen unwirtschaftlichen und zudem nicht rechtskonformen Einsatz von schwangeren Beschäftigten an Schulen entfallen sollen, wird insbesondere der letzte Betrag weder rechtlich ausreichend belegt, noch in der Herleitung der Summe nachvollziehbar erläutert.

Der Rechnungshof von Berlin hat seine Prüfung ausschließlich auf das elektronische Verfahren abgestellt, ohne Akteneinsicht in den Einzelfall. In der Prüfung wurden in Einzelfällen Tatbestände abgefragt.

Klarstellend wird daher Folgendes erläutert: Aus den geprüften Einzelfällen und den Ergebnissen schließt der Rechnungshof von Berlin, dass vergleichbare Sachverhalte ähnlich verlaufen sein könnten. Auf dieser Vermutung beruhend, erstellt der

Rechnungshof von Berlin eine Hochrechnung, aus der sich im schlimmsten Fall ein Schadenspotential von 32,8 Mio. € ergeben könnte.

7.2 Datenerfassung

187 Daten in Zusammenhang mit einer Schwangerschaft müssen vollständig und korrekt in IPV erfasst werden, damit systemseitig automatisch ein elektronischer Erstattungsantrag gegenüber den Krankenkassen ausgelöst wird.

zu T 187

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

188 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in 345 Fällen Beschäftigungsverbote durch die Schulleitungen zwar in LiV erfasst, das Erstattungsverfahren durch die Personalsachbearbeitung über IPV jedoch nicht angestoßen wurde. Er hat eine Stichprobe aus diesen Fällen geprüft.

In 80 % der untersuchten Fälle hatte die Personalsachbearbeitung die **Daten unzureichend in IPV erfasst**, sodass kein Erstattungsantrag ausgelöst wurde. Hochgerechnet auf alle 345 Fälle ergibt sich allein hier eine **ausstehende Erstattungssumme von rd. 5,76 Mio. €**. 11 % der Fälle waren in Gänze nicht in IPV erfasst, sodass auch diese Erstattungen von rd. 155.000 € ausstanden.

zu T 188

Der Rechnungshof von Berlin hat 345 Fälle beanstandet, in denen die Schulleitung ein Beschäftigungsverbot im Lehrer-Informations-Verfahren (LiV) erfasst hat, die Personalsachbearbeitung die Erstattung jedoch nicht im IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung (IPV) angestoßen haben soll. Dabei erfolgte durch den Rechnungshof von Berlin keine Prüfung der Eingaben in LiV in Bezug auf die für die Personalstelle bindende Papierlage. Datenerfassungen in LiV können grundsätzlich keine

Grundlage für zahlungsrelevante Eingaben in IPV bilden. Hier bedarf es nach den geltenden Regelungen zur Vorgangsbearbeitung im Land Berlin weiterhin der Schaffung einer papiergebundenen Vorgangslage, die dann erst zu einer Datenerfassung insbesondere in IPV führen kann. Ebenso ist die Intention einer Datenerfassung in LiV nicht identisch mit einer Umsetzung in IPV. Die Datenerfassung in LiV gilt der Sicherstellung des Unterrichts an einer Schule und folgt dabei einer grundlegend anderen Systematik als das landeseinheitliche Bezügeverfahren IPV. Entscheidend für die Erfassung in IPV kann daher nur eine geschaffene Papierlage sein.

Bei den 345 genannten Fällen handelt es sich in 40 Fällen um verbeamtete Dienstkräfte. Für diesen Personenkreis ist das Umlageverfahren nicht vorgesehen. Es ist mithin nicht möglich, einen Erstattungsanspruch anzumelden. Der vom Rechnungshof von Berlin unterstellte Schaden kann hier nicht eintreten.

Von den verbliebenen Fällen konnten die Erstattungen inzwischen zu einem Großteil vereinnahmt werden. In den restlichen Fällen sind die Erstattungen in der Bearbeitung.

189 Darüber hinaus wurden zwar **Datensätze** zur Erstattung erfasst, sie waren jedoch **unvollständig**. Infolgedessen unterblieben Erstattungsanträge von rd. 79.000 € für jeweils ganze oder angebrochene Monate. In anderen Fällen waren die Datensätze **nicht plausibel**. Es wurden beispielsweise falsche Zeiträume, fehlerhaft ermittelte Erstattungsbeträge und weitere fehlerhafte Eingaben im Gegenwert von rd. 99.400 € vorgefunden. Dadurch wurden entweder **keine Erstattungsanträge** erzeugt oder es kam zu **Erstattungsanträgen in falscher Höhe**. Weitere Erstattungsanträge wurden erst mit **großer zeitlicher Verzögerung** nach Beendigung des Beschäftigungsverbots gestellt.

zu T 189

Die in T 189 dargestellte fehlende Erstattung in Höhe von rund 79.000 € resultierte laut einer Angabe des Rechnungshofs von Berlin aus 9 Personalfällen, bei denen es unvollständige Datensätze in IPV gab. Für 8 Fälle erfolgten Bearbeitung und vollständige Erstattung bereits, für 1 Fall steht die Klärung unmittelbar bevor.

Weiterhin werden fehlerhaft ermittelte Erstattungsbeträge wegen fehlerhafter Eingaben im Gegenwert von 99.400 € beanstandet. Von den dort beanstandeten 12 Fällen war ein Fall doppelt und schon in den o. g. 79.000 € enthalten. Für die übrigen 11 Fälle sind die erstattungsfähigen Beträge bereits eingegangen bzw. die Zahlungseingänge stehen bevor.

190 Es zeigte sich, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie relevante Daten gar nicht, nicht vollständig, falsch oder verspätet in IPV erfasst hat. Die Folge war zumeist, dass Erstattungsanträge nicht gestellt wurden. Es kam ferner zu fehlerhaften Erstattungsanträgen und zu deutlich verspäteten Einnahmen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

zu T 190

Der Senat von Berlin überprüft die bestehenden Abläufe, um eine konsistente und zeitgerechte Erfassung zukünftig besser sicherzustellen. Hierfür soll mit dem Start des Projektes „IPV an Schulen“ mit der Einführung der Datenerfassung an der Stelle begonnen werden, an der die Daten entstehen. Ziel ist die Ausweitung auf alle Schulen. Mit Pilotschulen verschiedener Schularten wird hierfür im Jahr 2026 eine Grundlage geschaffen.

Die in den vorstehenden Textziffern beanstandeten konkreten Fälle wurden korrigiert.

7.3 Erstattungsanträge

191 Fehlende, falsche bzw. nicht konsistente Daten in IPV können zu fehlerhaften Erstattungsanträgen führen. In manchen Fällen wird die Generierung eines Erstattungsantrags bereits systemseitig abgelehnt. Diese Fälle sind zwingend zeitnah zu klären, um den Erstattungsantrag nachzuholen.

zu T 191

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

192 In 42 Fällen wurden **Erstattungsanträge** bereits vor dem Versand an die Krankenkassen **systemseitig** (durch IPV) **abgelehnt**. Dies hatte verschiedene Gründe: ein bestimmter „Datenbaustein“ war nicht gefüllt, andere Daten fehlten oder die Angaben waren nicht plausibel. Den **Fehlermeldungen** ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zum Teil seit Jahren **nicht nachgegangen**, sodass die Erstattungsanträge weiterhin ausstehen. Einige der **Ansprüche** sind mittlerweile **verjährt**.

Zudem wurden Erstattungsanträge manuell angelegt, jedoch nicht an die Krankenkassen versandt.

Die ausstehende Erstattungssumme beträgt allein für diese Fälle rd. 250.000 €.

zu T 192

Der Rechnungshof von Berlin beanstandet 42 Fälle.

Die genannten Feststellungen betreffen einzelne Fallkonstellationen mit systemseitig nicht generierten bzw. nicht weitergeleiteten Erstattungsanträgen. In einem Teil der Fälle sind bereits Erstattungsbeträge eingegangen, weitere sind in Bearbeitung.

Der Senat von Berlin nimmt die Hinweise zum Anlass, die Prozesse zur Bearbeitung systemseitig abgelehnter Erstattungsanträge sowie die Nachverfolgung manueller Anträge zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

7.4 Antworten der Krankenkassen

193 Die Krankenkassen antworten dem Antragsteller elektronisch, ob bzw. in welcher Höhe dem Antrag stattgegeben wird.[217] Daher sind diese Antworten zwingend durch die Personalsachbearbeitung nachzuhalten, um Ablehnungen, abweichende Erstattungen und ausbleibende Antworten klären zu können.

zu T 193

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

194 In 46 Fällen **lehnten** die Krankenkassen **Erstattungsanträge** ohne konkrete Gründe **ab**. Diese Meldungen blieben zum Teil **jahrelang unbearbeitet**, sodass eine Klärung nicht erfolgte und die Erstattungen zum Zeitpunkt der Prüfung ausstanden.

zu T 194

Der Rechnungshof von Berlin beanstandet 46 Fälle.

Ein Fall wurde vom Rechnungshof von Berlin doppelt gezählt.

Weitere 15 der verbliebenen 45 Personalfälle sind bereits unter T 188, T 189 sowie T 192 beanstandet worden und somit ebenfalls doppelt.

Von den noch verbliebenen Fällen wurde eine Vielzahl bereits abgearbeitet.

195 Eine Krankenkasse **reagierte auf keine** der an sie versandten **Erstattungsanträge**. Diesem Umstand ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ebenfalls **seit Jahren nicht nachgegangen**. Bei den im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung übermittelten Zahlungsbelegen fiel auf, dass die Krankenkasse eine andere Berliner

[217] vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 AAG

Verwaltung als Adressat hinterlegt hatte. Da die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie jedoch keine elektronischen Antworten auf ihre Erstattungsanträge erreichten und sie auch keine Maßnahmen ergriffen hat, um diesem Umstand zu begegnen, war es nicht möglich, etwaige Ablehnungen oder Bestätigungen in abweichender Höhe zu erkennen und zu klären.

zu T 195

Fehlende Eingangsmeldungen seitens der Krankenkasse sind zunächst lediglich ein Indiz für nicht erfolgte Zahlungseingänge.

Die tatsächlichen Zahlungseingänge werden außerhalb des elektronischen Rückmeldeverfahrens über den Bankverkehr der Landeshauptkasse Berlin abgewickelt und von dort den einzelnen Behörden über ProFiskal zugeordnet.

Trotz der vom Rechnungshof von Berlin beanstandeten fehlenden Eingangsmeldungen wurden in 51 von 56 der beanstandeten Fälle die Erstattungsbeträge, inklusive Korrekturanträgen, in voller Höhe seitens der betreffenden Krankenkasse überwiesen und von der für Bildung, Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung entsprechend vereinnahmt. In 5 von 56 Fällen, bei denen es zu einer Differenz zwischen Erstattungsanträgen und Zahlungseingängen kam, wurde eine Klärung initiiert.

Die Zuordnung von Zahlungseingängen durch die Landeshauptkasse Berlin erfolgt nicht nur auf Grundlage des angegebenen Empfängers. Vielmehr erfolgt bei der Zuordnung auch eine Orientierung an dem von der Krankenkasse angegebenen Verwendungszweck. Der zu nutzende Verwendungszweck wiederum wird mit jedem Erstattungsantrag elektronisch übermittelt. Dieser enthält unter anderem eine der Betriebsnummern der für Bildung, Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung, mit Hilfe derer die Landeshauptkasse Berlin die korrekte Zuordnung zur für Bildung, Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung vornimmt.

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hat sich jedoch selbstverständlich an die betreffende Krankenkasse gewandt.

Seit in Kraft treten der EU-Verordnung zur Empfängerüberprüfung (VoP) im Oktober 2025 muss als Empfänger bzw. Empfängerin der Name des Inhabers bzw. der Inhaberin des

Kontos, auf das gezahlt werden soll, angegeben werden. Der Name der Kontoinhaberin des von der betreffenden Krankenkasse zu nutzenden Kontos lautet Landeshauptkasse Berlin. Demzufolge wird künftig nur die Landeshauptkasse Berlin als Empfängerin angegeben sein und die Zuordnung von Zahlungen der Krankenkassen erfolgt über die im Verwendungszweck angegebenen Betriebsnummern.

196 Eine andere Krankenkasse versandte teilweise **keine Antworten auf Erstattungsanträge**. Es handelte sich fast ausschließlich um nachträgliche Änderungen der ursprünglich abgesetzten Erstattungsanträge. Auch diesem Umstand ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zum Teil seit Jahren nicht nachgegangen. Von fünf im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung nachgefragten Fällen konnte nur einer abschließend geklärt werden. Es besteht das Risiko, dass die übrigen Erstattungen weiterhin ausstehen.

zu T 196

Es handelt sich um 22 Personalfälle, von denen 4 auch bereits in anderen Textziffern (T 188, T 189, T 197) gezählt wurden. Die verbliebenen 18 Personalfälle konnten komplett bearbeitet werden.

Fehlende Eingangsmeldungen seitens der Krankenkasse sind nur ein Indiz für fehlende Zahlungseingänge. Diese werden außerhalb des elektronischen Rückmeldeverfahrens über den Bankverkehr der Landeshauptkasse Berlin abgewickelt und von dort den einzelnen Behörden über ProFiskal zugeordnet.

Trotz fehlender Eingangsmeldungen zu Korrekturmeldungen auf ursprünglich abgesetzte Erstattungsanträge wurden in allen beanstandeten Fällen die Erstattungsbeträge, inklusive Korrekturanträgen, in voller Höhe seitens der betreffenden Krankenkasse überwiesen und von der für Bildung, Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung entsprechend vereinnahmt. Es stehen für die beanstandeten Fälle keine Erstattungen aus.

197 Eine Krankenkasse setzte in 123 Fällen **zwei Bestätigungen zu jeweils einem Erstattungsantrag** ab. Es wurden sowohl Erstattungsanträge wie Stornomeldungen doppelt bestätigt. Auch diesem Umstand wurde seit Jahren nicht nachgegangen. Eine Sachverhaltsaufklärung im Rahmen der Erhebung zu fünf exemplarisch angefragten

Fällen war nicht möglich. Es besteht das Risiko, dass Beträge zu Unrecht vereinnahmt wurden.

zu T 197

Doppelte Eingangsmeldungen seitens der Krankenkasse sind nicht gleichbedeutend mit erfolgten Zahlungseingängen. Diese werden außerhalb des elektronischen Rückmeldeverfahrens über den Bankverkehr der Landeshauptkasse Berlin abgewickelt und von dort den einzelnen Behörden über ProFiskal zugeordnet.

Es wurden insgesamt 123 Fälle beanstandet. In 110 Fällen wurde seitens der Krankenkasse die Erstattungsanträge, inklusive Korrekturanträgen, in beantragter Höhe erstattet und von der für Bildung, Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung entsprechend vereinnahmt. Bei 8 Fällen kam es durch nach unten korrigierte Erstattungsbeträge zu einer Rückforderung von bereits vereinnahmten Zahlungen. Diese wurden über ProFiskal zurückerstattet. Ein Personalfall mit zwei beanstandeten Fallkonstellationen (Fälle) konnte nicht geklärt werden, da weder in LiV noch in IPV zu der im Prüfbericht angegebenen Personalnummer eine Schwangerschaft bzw. übermittelte Erstattungsanträge zu finden sind. In 3 Fällen wurde ein Differenzbetrag zwischen den übermittelten Erstattungsanträgen und den Einzahlungen durch die Krankenkasse ermittelt. Diese Fälle befinden sich in der Klärung.

198 Die vorgenannten offenen **Klärungsfälle** haben einen „Wert“ von **rd. 1,6 Mio. €**. Es ist nicht hinnehmbar, dass hier seit Jahren nichts zu deren Aufklärung unternommen wurde. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

zu T 198

Aus den Erläuterungen des Senats von Berlin zu den vorstehenden Textziffern ergibt sich, dass das vom Rechnungshof von Berlin vermutete Beanstandungspotential tatsächlich nur in weitaus geringerer Höhe vorhanden ist.

7.5 Arbeitshilfen

199 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie stellt den Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeitern zum Erstattungsverfahren Arbeitshilfen zur Verfügung. Dazu zählen ein Berechnungsbogen (Excel-Tabelle) zur Berechnung des Erstattungsbetrags bei Beschäftigungsverboten sowie ein Leitfaden „Mutterschutz, Elternzeit und Beschäftigungsverbot“. Eine weitere Handreichung „zur Umsetzung des Mutterschutzgesetzes in den allgemein bildenden Schulen des Landes Berlin“ wird den Schulleitungen zur Verfügung gestellt.

zu T 199

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

200 In dem Berechnungsbogen waren an zwei Stellen Formeln **unvollständig**, sodass zwei Zulagenarten fehlerhaft nicht in die Berechnung einbezogen wurden. Infolgedessen fielen Erstattungsanträge um rd. 257.000 € zu gering aus.

zu T 200

Soweit auf einen unvollständig von der für Bildung, Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung bereitgestellten Berechnungsbogen hingewiesen wird, hatte der Rechnungshof von Berlin bereits im Abschlussgespräch der Prüfung von einer äußerst seltenen Fallkonstellation gesprochen. Zusammen mit den Feststellungen zur Komplexität des Verfahrens wird an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass selbstverständlich nicht alle Konstellationen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln (z. B. MS-Excel) abbildbar sind.

Das vom Rechnungshof von Berlin vermutete Beanstandungspotential in Höhe von rund 257.000 € dürfte damit tatsächlich weitaus geringer sein.

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige hat die vom Rechnungshof von Berlin aufgezeigten Fehler in der Excel-Arbeitshilfe umgehend bereinigt und diese den Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt.

201 Im Leitfaden für die Personalsachbearbeitung blieb unerwähnt, dass sich Erstattungen nach dem AAG auch auf Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld erstrecken. Auf die informationstechnische Abwicklung in IPV wurde ebenfalls nicht eingegangen und eine Kontrolle der Erstattungsanträge und der Antworten der Krankenkassen durch die Personalsachbearbeitung war nicht vorgesehen. Damit **fehlten** der Personalsachbearbeitung **wesentliche Informationen bzw. Vorgaben**, die für eine ordnungsgemäße und vollständige Bearbeitung unerlässlich sind.

zu T 201

Eine vollständig überarbeitete Version des Leitfadens für die Personalsachbearbeitung ist fertig gestellt und befindet sich derzeit in der Qualitätssicherung.

202 Sowohl im vorgenannten Leitfaden wie in der Legende des Berechnungsbogens blieb offen, wie seitens der Personalsachbearbeitung die mannigfaltigen Fallkonstellationen bei Beschäftigungsverboten zu handhaben sind. Auch damit **fehlten wesentliche Informationen für die Personalsachbearbeitung**.

zu T 202

Mit dem neuen Leitfaden für die Personalsachbearbeitung werden nunmehr noch mehr, bislang aus Sicht des Rechnungshofs von Berlin offene Fragen abgedeckt sein. Eine Evaluation ist sechs Monate nach der Veröffentlichung geplant.

203 Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld werden in IPV grundsätzlich maschinell berechnet. Würde die Berechnung jedoch zu fehlerhaften Ergebnissen führen (z. B. aufgrund vorheriger Elternzeit), ist der Zuschuss manuell zu berechnen. Eine **Rechenhilfe bzw. unterstützende Informationen standen der Personalsachbearbeitung nicht zur Verfügung**.

zu T 203

Auch mögliche Konstellationen, wie etwa eine vorherige Elternzeit vor Beginn einer erneuten Mutterschutzfrist, wurden in die Arbeitsmaterialien aufgenommen.

204 Eine Erfassung von Beschäftigungsverboten durch die Schulleitungen in LiV war gemäß der Handreichung für Schulleitungen nicht vorgesehen. Die Beschäftigten in der Personalsachbearbeitung sollten jedoch die Daten in IPV und LiV miteinander abgleichen, um Auffälligkeiten festzustellen. Diese **Prozessgestaltung ist** in sich **widersprüchlich und irreführend**.

zu T 204

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung wird die Handreichung ergänzen und das Verfahren zum vorläufigen Beschäftigungsverbot deutlicher formulieren. Insbesondere wird herausgestellt, dass die Personalstelle in jedem Fall eine Durchschrift der Verfügung des vorläufigen Beschäftigungsverbots erhalten muss.

205 Den Schulleitungen ist eine Änderung des mutmaßlichen Entbindungsdatums mitzuteilen. Der Entbindungstermin wirkt sich auf die Mutterschutzfrist, damit auf den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld sowie ggf. auf die Dauer eines Beschäftigungsverbots und schließlich auf die Erstattung nach dem AAG aus. Allerdings ist die **Weiterleitung dieser Information an die Personalstelle** gemäß der Handreichung für Schulleitungen **nicht vorgesehen**.

zu T 205

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung wird in der entsprechenden Handreichung zusätzlich einen Arbeitsablauf von der Schulleitung über die Schulaufsicht an die Personalstelle initiieren.

206 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bereitgestellten Arbeitshilfen keine ausreichende Unterstützung darstellen und sogar Bearbeitungsfehlern Vorschub leisten. Der Rechnungshof hat dies und die daraus folgenden Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot beanstandet.

zu T 206

Sämtliche Handreichungen werden derzeit überarbeitet oder sind bereits fertiggestellt.

7.6 Befristete Beschäftigungsverbote zu Beginn der Schwangerschaft

207 Beschäftigungsverbote sind durch den Arbeitgeber erst dann auszusprechen, wenn einer (potenziellen) Gefahrenlage für Mutter/Kind, die von der Tätigkeit ausgeht, nicht durch organisatorische Maßnahmen oder Zuweisung einer anderen Tätigkeit begegnet werden kann (sogenannte Ultima Ratio, § 13 Abs. 1 Mutterschutzgesetz – MuSchG). Soweit es verantwortbar erscheint, ist der schwangeren Beschäftigten die Fortführung ihrer Tätigkeit zu ermöglichen.[218]

zu T 207

Die Erläuterungen der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

208 Gemäß der Handreichung hat die Schulleitung unverzüglich nach Kenntnisnahme der Schwangerschaft gegenüber einer Mitarbeiterin bis zur Feststellung des Immunschutzes (Dauer ca. 14 Tage) ein befristetes Beschäftigungsverbot auszusprechen. Eine vorgeschaltete Prüfung vorrangiger Maßnahmen (z. B. Tätigkeit im Innendienst) ist nicht vorgesehen. Die **pauschale Anordnung** eines befristeten Beschäftigungsverbots durch den Arbeitgeber ohne Einzelfallprüfung und in Zeiten knapper Personalressourcen **entspricht weder den rechtlichen Vorgaben noch wirtschaftlichem und sparsamem Handeln**.

[218] vgl. § 9 Abs. 1 MuSchG

zu T 208

Die bestehenden Regelungen werden derzeit überprüft und ggf. angepasst.

Es wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der besonderen Situation an den Berliner Schulen in Bezug auf Infektionsgefährdungen für die Dauer des vorläufigen Beschäftigungsverbots ein Innendienst nur außerhalb der Schule, ggf. im Bereich der Verwaltung und/oder im Homeschooling-Bereich, möglich sein wird.

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung wird die Handreichung ergänzen und das Verfahren zum vorläufigen Beschäftigungsverbot deutlicher formulieren.

209 Eine **Meldung** von befristeten Beschäftigungsverboten durch die Schulleitung an die Personalstelle, die Voraussetzung für die Datenerfassung in IPV und damit für einen Erstattungsantrag wäre, war in der Handreichung ebenfalls **nicht vorgesehen**. Kurioserweise soll die Schulleitung jedoch auf der „Anlage 2“ der Handreichung, welche in der Schule verbleibt, (sich selbst gegenüber) bestätigen, dass eine Meldung an die Personalstelle erfolgt ist. **Auch diese Prozessgestaltung ist irreführend und unzureichend**.

zu T 209

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung wird in der entsprechenden Handreichung zusätzlich einen Arbeitsablauf von der Schulleitung über die Schulaufsicht an die Personalstelle initiieren.

210 Letztlich wurde in nur rd. 10 % der Fälle in IPV ein generelles Beschäftigungsverbot, wozu auch befristete Beschäftigungsverbote durch den Arbeitgeber gehören, erfasst und damit eine Erstattung ausgelöst. Für rd. 90 % der 1.951 Mutterschutzfälle wurde zwar nach Maßgabe der Handreichung ebenfalls ein „befristetes Beschäftigungsverbot“ bis zur Feststellung des Immunstatus ausgesprochen, jedoch nicht in IPV erfasst.

zu T 210

Der Senat von Berlin überprüft die bestehenden Abläufe, um eine konsistente Dokumentation und Abwicklung der Erstattungen sicherzustellen.

211 Das **pauschale Vorgehen** beim Ausspruch befristeter Beschäftigungsverbote entspricht nicht § 13 MuSchG und ist **unwirtschaftlich**. Bezogen auf eine „Ecklehrerin“ mit einer Vergütung nach Entgeltgruppe 13, Stufe 2 entsprachen die „Freistellungen“ einem **Gegenwert von rd. 3,6 Mio. €**.

zu T 211

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung wird die Handreichung ergänzen und das Verfahren zum vorläufigen Beschäftigungsverbot deutlicher formulieren.

7.7 Innendienst ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat

212 Der Einsatz von schwangeren Beschäftigten im Innendienst ist nur dann anzuordnen, wenn im konkreten Einzelfall eine Gefahrenlage vorliegt (§ 13 MuSchG). Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ordnet den **Innendienst** ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat durch die Handreichung für Schulleitungen jedoch **pauschal** (**ohne Einzelfallprüfung**) an. Ausnahmen sind danach nur zulässig, wenn die werdende Mutter sich schriftlich bereiterklärt, ihre Tätigkeit fortführen zu wollen. Die Senatsverwaltung bezieht sich diesbezüglich auf § 2 Abs. 2 Mutterschutzverordnung Berlin (BlnMuSchVO). Diese Regelung gilt jedoch nur für **Beamtinnen**. Insofern werden schwangere **Tarifbeschäftigte** ohne Rechtsgrundlage in den Innendienst versetzt.

213 Eine allgemeine Gefahr, insbesondere aufgrund überwiegenden bewegungsarmen ständigen Stehens über mindestens vier Stunden am Tag,[219] liegt bei Lehrerinnen regelmäßig nicht vor.

zu T 212 und T 213

Aus Sicht des Senats von Berlin spricht nichts gegen einen Wegfall des obligatorischen Innendienstes ab dem 6. Schwangerschaftsmonat zu Gunsten einer antragsbedingten, ggf. individuell begründeten Regelung, zumal die obligatorische Stellungnahme des betriebsärztlichen Dienstes eine jeweils aktuelle Wertung der Schwangerschaft und der Gefährdungssituation insgesamt vornimmt und ggf. auch Hinweise zu besonderen Gefährdungslagen in der Zukunft (etwa der Ausbruch von bestimmten Infektionskrankheiten an der Schule) vorsieht. Diese Stellungnahme kann von der Dienstkraft jederzeit im Rahmen einer individuellen betriebsärztlichen Vorsorge aktualisiert werden.

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin in T 212, Satz 5, ist zutreffend.
Der Senat von Berlin beabsichtigt, im Entwurf der geplanten rechtlichen Neuregelung der beamtenrechtlichen Bestimmungen eine neue, für verbeamtete und tarifbeschäftigte Lehrkräfte einheitliche Regelung vorzusehen.

214 Eine Recherche zum Umgang anderer Bundesländer mit schwangeren Beschäftigten an Schulen ergab, dass nicht alle Länder eine Regelung analog § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO vorsehen. Die Berliner Verordnung stammt ursprünglich aus dem **Jahr 1956**. Mit ihr sollte insbesondere mehrstündiges Stehen vermieden werden. Die Regelung entspricht weder den aktuellen Arbeitsbedingungen noch den aktuellen personellen Herausforderungen im Schulwesen. Der Gegenwert der Freistellungen ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat entsprach rd. 20,5 Mio. €. Daher hat der Rechnungshof der für landesweite Personalangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen empfohlen, zu prüfen, ob § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO aufgehoben werden kann.

[219] vgl. § 11 Abs. 5 Nr. 3 MuSchG

zu T 214

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

7.8 Organisation innerhalb der Personalstelle

215 Die Prüfung hat **mannigfache Bearbeitungs- und Organisationsmängel** aufgezeigt, die von fehlerhafter und unvollständiger Datenerfassung, über Nichtbeachtung von Fehlermeldungen und Mitteilungen der Krankenkassen bis hin zu mangelhaften internen Vorgaben reichten. Hinzu kam eine uneinheitliche Bearbeitungspraxis in regional organisierten Arbeitsgruppen.

zu T 215

Der Senat von Berlin wird die Verfahren kontinuierlich verbessern. Insbesondere wurden durch die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung bereits diverse Handreichungen/Arbeitsmaterialien überarbeitet. Die Arbeitsgruppen der Personalstellen werden zukünftig noch besser unterstützt, damit eine möglichst fehlerfreie und konsistente Bearbeitung erfolgen kann.

216 Bei dem Erstattungsverfahren handelt es sich um eine rechtlich wie in der informationstechnischen Umsetzung anspruchsvolle Materie. Sie kommt in der täglichen Praxis eher selten vor, ist jedoch finanziell äußerst bedeutend. Der Umgang der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie damit ist, nicht zuletzt im Hinblick auf die finanzielle Dimension, unhaltbar. Die derzeitige Aufbauorganisation erscheint nicht geeignet, eine korrekte Arbeitsweise sicherzustellen. Der Rechnungshof hat daher **angeregt, eine zentrale Bearbeitung** des Erstattungsverfahrens innerhalb der Personalstelle **zu prüfen**.

zu T 216

Derzeit finden Überlegungen zur Struktur der Personalstelle in der für Bildung, Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung statt. Die Anregung des Rechnungshofs von Berlin wird in die finalen Überlegungen einfließen.

7.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie

217 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat mitgeteilt, dass die Überprüfung der meisten beanstandeten Einzelfälle noch ausstehe. Sie weist darauf hin, dass LiV keine valide Datenbasis für Einträge in IPV darstelle. Allein papiergebundene Unterlagen seien relevant. Rückmeldungen der Krankenkassen führten zudem nicht automatisch zu einem Zahlungseingang. Abweichungen zwischen (ausbleibender) Rückmeldung und Zahlungseingang seien beispielsweise dann möglich, wenn Sachverhalte zwischen Personalsachbearbeitung und Krankenkasse bilateral geklärt worden seien. Die beanstandeten Fälle mit ausbleibenden Rückmeldungen durch die Krankenkasse seien erstattet worden. Hinsichtlich der fehlerhaften Arbeitshilfen sieht die Senatsverwaltung nicht sich, sondern das Landesverwaltungsamt in der Verantwortung. Landesweit einheitliche Instrumente für eine einheitliche Bearbeitung von Erstattungen, wie eine Step-by-Step-Anleitung bezüglich IPV, angereichert mit rechtlichen Hinweisen durch Abteilung IV der Senatsverwaltung für Finanzen, würden in allen Dienststellen des Landes fehlen. Bezüglich des unvollständigen, internen Berechnungsbogens (Excel-Tabelle) wendet die Senatsverwaltung ein, dass „selbstverständlich nicht alle Konstellationen [...] abbildbar sind“. Der Ausspruch von befristeten Beschäftigungsverboten zu Beginn der Schwangerschaft basiere auf einer Einschätzung des „medical airport Service“, Stand 2/2020. Die Beanstandung zum Einsatz schwangerer Beschäftigter im Innendienst ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat werde zurückgewiesen. Eine Unterscheidung zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten sei aufgrund des Schutzzweckes nicht angezeigt. Ein Schaden sei weder rechtlich ausreichend belegt noch in der Höhe nachvollziehbar.

zu T 217

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Der Senat von Berlin merkt jedoch ergänzend an, dass die Anwendung von bundesgesetzlichen Regelungen jeder Dienststelle in eigener Zuständigkeit und Verantwortung obliegt. Es bedarf grundsätzlich keiner allgemeinen Ausführungen durch die Abteilung Landespersonal oder das Landesverwaltungsamt Berlin. Hinweise für die Anwendung des Mutterschutzgesetzes und insbesondere von Gefährdungsbeurteilungen für schwangere Arbeitnehmerinnen sind allgemein zugänglich und unter anderem den Internetseiten des Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin sowie denen des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben zu entnehmen.

Für die Datenerfassung, Zahlbarmachung und Erstattung stellt das Landesverwaltungsamt Berlin im Anwenderhandbuch für das Verfahren IPV das Schwerpunktthema „S15 Beschäftigungsverbote und Mutterschutz“ zur Verfügung. Die Verantwortung für die Datenpflege und Durchführung der jeweiligen Maßnahmen obliegt der jeweils zuständigen Dienststelle.

218 Der Rechnungshof hat die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zur Kenntnis genommen. Die Senatsverwaltung verkennt, dass der Rechnungshof die Fehlerhaftigkeit der geprüften Einzelfälle mit der festgestellten Datenlage in IPV begründet. Die Einträge von Beschäftigungsverboten in LiV hat er lediglich als Indiz für eine fehlerhafte Dateneingabe in IPV herangezogen. Der Rechnungshof betont erneut, dass ausschließlich eine elektronische Kommunikation bezüglich des Erstattungsverfahrens gesetzlich geregelt ist. Die von der Senatsverwaltung dargestellte Vorgehensweise („bilaterale Abstimmung“) entspricht dem nicht, sodass das Verfahren insgesamt intransparent und fehlerhaft ist. Die Senatsverwaltung geht nicht darauf ein, warum sie seit Jahren die ausbleibenden Antworten der Krankenkassen nicht aufgeklärt hat. Unabhängig davon, dass auch der Rechnungshof eine landeseinheitliche Handreichung mit ausführlichen rechtlichen Hinweisen befürworten würde, kann sich die Senatsverwaltung nicht der Verantwortung für das von ihr herausgegebene Arbeitsmaterial entziehen. Sie hat ihren Beschäftigten korrekte, konsistente und hinreichend ausführliche Arbeitshilfen bereitzustellen, um damit eine rechtssichere sowie wirtschaftliche und sparsame Arbeitsweise in ihrem Zuständigkeitsbereich zu ermöglichen. Wie dargestellt, steht ein pauschaler Ausspruch von befristeten Beschäftigungsverboten zu Beginn der Schwangerschaft nicht im Einklang mit

§ 13 MuSchG. Daran ändert auch die Empfehlung eines medizinischen Dienstleisters nichts. Der Rechnungshof spricht sich im Hinblick auf den Einsatz im Innendienst ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat für eine Anpassung der einschlägigen Rechtsgrundlage (unabhängig vom Status der Beschäftigten) aus. Dadurch stünde mehr Personal für die Unterrichtsversorgung zur Verfügung bzw. würden erstattungsfähige Beschäftigungsverbote ausgesprochen werden. Das Land Berlin erhielte so für die Personalkosten in Millionenhöhe entweder eine entsprechende Arbeitsleistung oder eine Erstattung nach dem AAG. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Senatsverwaltung die bei ihr liegende Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Erstattungsverfahrens nach wie vor verkennt.

zu T 218

In einer Vielzahl an Fällen funktioniert die elektronische Kommunikation mit den Krankenkassen. Trotzdem kommt es immer wieder vor, dass Sachverhalte auch außerhalb dieser elektronischen Kommunikation zu klären sind und Erstattungen eingehen.

Die Arbeitsmaterialien sind vollständig überarbeitet worden, die Handreichung für die Schulleitungen wird ergänzt. Mit steigender Datenqualität ist davon auszugehen, dass eine Kommunikation an der Norm vorbei immer entbehrlicher werden dürfte.

Nicht mit in die Prüfung einbezogen wurde offenbar die zentral vom Landesverwaltungsamt, DS IPV („SSC“), als Schwerpunktthema „S15 Beschäftigungsverbote und Mutterschutz“ für IPV bereitgestellte Handreichung.

Sobald die beamtenrechtlichen Regelungen durch die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung angepasst sind, wird auch für den Tarifbereich eine Regelung im Einklang mit § 13 MuSchG herbeigeführt. So soll eine gleiche Behandlung beider Beschäftigtengruppen bei gleichem Sachverhalt gewährleistet werden.

Die für Bildung, Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung nimmt die korrekte Bearbeitung sehr ernst und ist sich darüber bewusst, dass die Erstattungsansprüche erhebliche Größenordnung haben. Der geschilderte Eindruck des Rechnungshofs von Berlin kann daher objektiv nicht nachvollzogen werden und wird von Seiten des Senats von Berlin zurückgewiesen.

7.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen

219 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass die Einschätzung des Rechnungshofs zum Umgang der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie mit schwangeren Beschäftigten ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat geteilt werde. § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO sei insbesondere im Hinblick auf den (Lehrkräfte-)Personalmangel nicht mehr „zeitgemäß“. Auch nach eigenen Recherchen verfüge kein anderes Bundesland über eine vergleichbare Regelung. § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO solle daher aufgehoben werden.

zu T 219

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

7.11 Zusammenfassung und Erwartung

220 Der Rechnungshof hat beim wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Haushaltsmitteln (§ 7 LHO), dem Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO) sowie bei der Einhaltung von arbeitsrechtlichen Vorschriften erhebliche Mängel festgestellt. Diese führten zu einem finanziellen Schaden für das Land Berlin in Millionenhöhe.

zu T 220

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin werden zur Kenntnis genommen. Es wurden bereits Maßnahmen eingeleitet bzw. umgesetzt (s. Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 222), um die Einhaltung der Vorgaben besser sicherzustellen. Die bestehenden Prozesse werden fortlaufend überprüft und weiterentwickelt.

221 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend das erhebliche Ausmaß an Mängeln und hebt dabei

- die unterlassene, falsche und verspätete Datenpflege im IT-Verfahren IPV,
- die zum Teil seit Jahren unbearbeiteten, fehlerhaften bzw. systemseitig abgelehnten Erstattungsanträge,
- die unterlassene Kontrolle von Antworten der Krankenkassen auf Erstattungsanträge sowie deren zum Teil seit Jahren ausstehende abschließende Bearbeitung,
- die fehlerhaften und unvollständigen Arbeitshilfen für Personalsachbearbeitung und Schulleitungen,
- die fehleranfällige Prozessgestaltung bzw. deren Abbildung in den Handreichungen,
- die nicht vorgesehene pauschale Anordnung von Beschäftigungsverboten zu Beginn der Schwangerschaft sowie von Innendienst ab Beginn des sechsten Schwangerschaftsmonats ohne Einzelfallprüfung

hervor.

zu T 221

Durch die Überarbeitung der Handreichungen für die Personalsachbearbeitung und Schulleitungen sowie die Überprüfung des gesamten Prozesses wird künftig eine effizientere und weniger fehleranfällige Bearbeitung ermöglicht.

222 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie**

- **ausstehende Erstattungen schnellstmöglich – unter Beachtung der Verjährungsfristen – beantragt und die Antworten kontrolliert,**
- **die Klärungsfälle unverzüglich zusammen mit den Krankenkassen bearbeitet,**
- **die Fehler in der Rechenhilfe zeitnah korrigiert,**
- **§ 2 Abs. 2 BlnMuSchVO bis zu dessen Aufhebung nicht mehr auf Tarifbeschäftigte anwendet,**
- **nur noch Beschäftigungsverbote im Einklang mit § 13 MuSchG ausspricht,**
- **die Handreichungen schnellstmöglich überarbeitet,**
- **alle maßgeblichen Prozesse zeitnah anpasst sowie**
- **weitere organisatorische Maßnahmen ergreift, um künftig rechtssicheres sowie wirtschaftliches und sparsames Handeln sicherzustellen.**

zu T 222

Viele der beanstandeten Fälle wurden bereits bearbeitet, die übrigen befinden sich derzeit in der laufenden Befassung.

Die Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeiter sind angewiesen, bei unklaren Ablehnungsgründen Kontakt mit der jeweiligen Krankenkasse aufzunehmen und die Erstattung zu überwachen.

Die Rechenhilfe wurde bereits korrigiert bzw. überarbeitet.

Aufgrund der Gleichbehandlung von Tarifbeschäftigten sowie Beamtinnen und Beamten kann nicht einseitig auf die analoge Anwendung des § 2 Abs. 2 MuSchVO bei Tarifbeschäftigten verzichtet werden. Unmittelbar nach Änderung der Verordnung wird die Verfahrensweise angepasst.

Die Handreichungen befinden sich in der Überarbeitung bzw. liegen bereits final vor.

Die Prozesse werden aktuell überprüft.

8 Fehlende Qualitätskriterien bei der Strombeschaffung für öffentliche Gebäude gefährden die nachhaltige Erreichung der Klimaschutzziele

Um der globalen Erderwärmung entgegenzuwirken, muss der Kohlendioxidausstoß erheblich reduziert werden. Dies gilt insbesondere für den Gebäudesektor, der für mehr als 55 % des weltweiten Stromverbrauchs verantwortlich ist. Die Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern verursacht hohe Treibhausgasemissionen. Um diese Emissionen nachhaltig und ressourcenschonend zu reduzieren, enthält das Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz für die Stromversorgung von öffentlichen Gebäuden seit dem Jahr 2021 folgende Vorgaben: Es darf ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien bezogen werden, der höchsten Klimaschutz-Anforderungen genügt. Welche Qualitätskriterien dabei zu erfüllen sind, haben die für Klimaschutz und die für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen nicht definiert. Dies hatte Folgen. So konnte das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin für die darin verwalteten 1.575 öffentlichen Gebäude nicht nachweisen, ob der für die Gebäudenutzung beschaffte Strom den gesetzlich vorgeschriebenen höchsten Klimaschutz-Anforderungen genügt. Um dies künftig sicherzustellen, ist der Erlass einer Verwaltungsvorschrift mit verbindlichen konkreten Qualitätsanforderungen, die bei der Strombeschaffung für öffentliche Gebäude zu berücksichtigen sind, dringend erforderlich.

8.1 Einleitung

223 Die gegenwärtige **globale Erwärmung** hat gravierende Auswirkungen auf Natur und Menschen.[220] Extreme Wetterereignisse wie Dürren, Starkregen und Stürme nehmen zu. Die aus diesem Klimawandel resultierenden materiellen Schäden sind enorm. So haben Wetterereignisse, wie z. B. Hagel, Blitz und Überschwemmung, allein in Berlin im Jahr 2023 einen Versicherungsschaden von rd. 46 Mio. € verursacht.[221] Ursache für den

220 vgl. Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt, Monitoring-Bericht zur Umsetzung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms (BEK 2030) Berichtsjahr 2023, S. 4, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/das-berliner-energie-und-klimaschutzprogramm-bek/bek_monitoringbericht_2023.pdf?ts=1727075549 (Stand: 14. April 2025)

221 vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV), Medieninformation vom 27. Mai 2024, Regionale Naturgefahrenbilanz 2023, Schäden durch Naturgefahren in der Sach- und Kraftfahrtversicherung, abrufbar unter: https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/regionale-naturgefahrenbilanz-schaeden-durch-naturgefahren-steigen-immens-177696 (Stand: 14. April 2025)

Klimawandel ist die zunehmende Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre, insbesondere von Kohlendioxid. Hohe Mengen an Kohlendioxid führen dazu, dass sich die erdnahe Atmosphäre und die Meere verstärkt erwärmen.[222]

zu T 223

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

224 Um die mit dem Klimawandel verbundenen Herausforderungen zu bewältigen und negativen ökologischen Folgen entgegenzuwirken, legt das Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln)[223] als ein zentrales Klimaschutzschutzziel die **Reduzierung** von **Kohlendioxidemissionen** fest und bestimmt hierzu wichtige Instrumente. Bei der Umsetzung des Klimaschutzziels hat der Senat öffentliche Belange einschließlich der Nachhaltigkeit und des Ressourcenschutzes zu berücksichtigen (vgl. § 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 EWG Bln).[224] Um den Kohlendioxidausstoß bei der Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude zu verringern, muss seit dem 11. September 2021 der für öffentliche Gebäude, Schulen und Liegenschaften benötigte Strom ausschließlich aus erneuerbaren Energien bezogen werden.[225] Dieser Strom muss außerdem höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllen (vgl. § 10 Abs. 6 EWG Bln). Erneuerbare Energien sind Wasserkraft, Windenergie, Solarenergie, Geothermie und

222 vgl. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, BEK 2030 Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm - Broschüre - (Stand: April 2019), S. 4, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/publikationen/bek2030_broschuere.pdf?ts=1705017672 (Stand: 14. April 2025)

223 vgl. Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln) vom 22. März 2016, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Energiewende und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin vom 22. März 2016 (GVBl. S. 122), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes vom 27. August 2021 (GVBl. S. 989)

224 vgl. zu den gesetzlich verankerten Zielen und Instrumenten: §§ 1, 3 Abs. 1 und 2, 4 ff. EWG Bln

225 § 10 Abs. 6 EWG Bln i. d. F. vom 27. August 2021, gemäß Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes in Kraft getreten am 11. September 2021

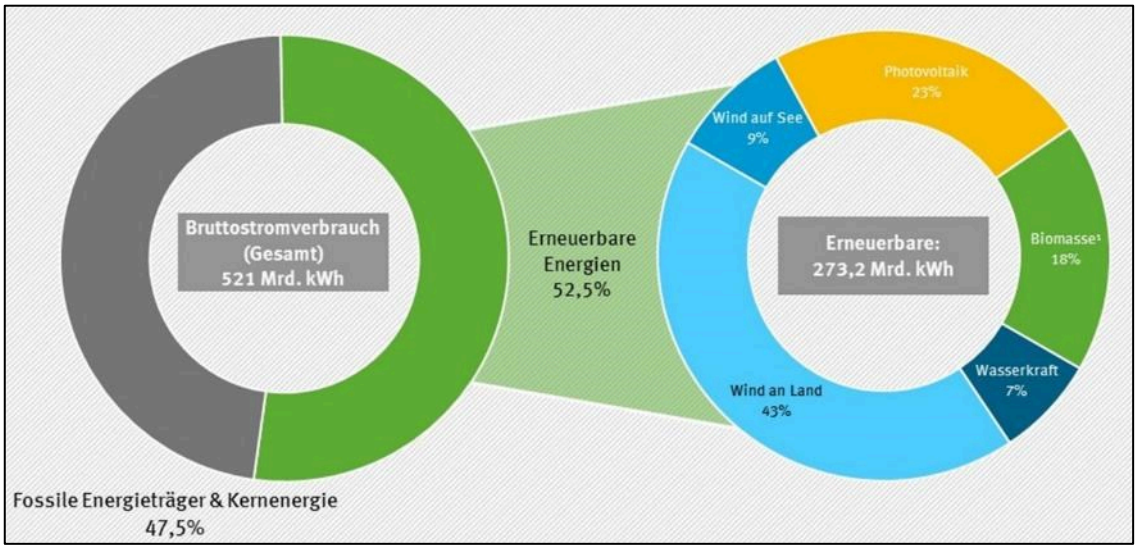
Energie aus Biomasse.[226] Der hieraus gewonnene Strom wird vom Umweltbundesamt (UBA) als **Ökostrom** bezeichnet.[227]

zu T 224

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

225 Im Jahr 2023 lag der **Ökostromanteil** am Bruttostromverbrauch[228] **deutschlandweit** bei **52,5 %**. Davon stammt etwa die Hälfte der genutzten erneuerbaren Energie aus Windkraft und ein Viertel aus Photovoltaikanlagen. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 40: Bruttostromverbrauch in Deutschland im Jahr 2023 (Anteile in %)



Quelle: UBA (Stand: September 2024)[229]

226 vgl. § 3 Nr. 21 Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023

227 vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 4. Aufl. 2022, S. 5, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/arbeitshilfe-fuer-eine-europaweite-ausschreibung (Stand: 14. April 2025)

228 „Der Bruttostromverbrauch umfasst den von Letztverbrauchern wie Industrie oder privaten Haushalten verwendeten Nettostromverbrauch sowie den Eigenverbrauch der Kraftwerke und die Netzverluste.“, UBA, Glossar, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/service/glossar (Stand: 1. Juni 2025)

229 UBA auf Basis Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (Stromerzeugung aus Geothermie aufgrund geringer Mengen nicht dargestellt), abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#strom (Stand: 14. April 2025)

Im Vergleich hierzu betrug der Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch in **Berlin** im Jahr 2022 nur **3,5 %**.[230] Dies weist darauf hin, dass Berlin bei der Erzeugung und dem Bezug von Strom aus erneuerbaren Energien Nachholbedarf hat. Auch wenn in Berlin als Stadtstaat die Möglichkeiten für die Stromgewinnung aus Windenergie sehr begrenzt sind, so bestehen doch Steigerungspotenziale bei der **Stromerzeugung** durch Nutzung von Solarenergie, insbesondere durch den Betrieb von **Solaranlagen** auf Dachflächen.[231] Um klimaschädliche Treibhausgase zu reduzieren, kommt in Berlin auch dem **Bezug von Ökostrom** aus anderen Regionen eine große Bedeutung zu.

zu T 225

Der Senat von Berlin weist darauf hin, dass der Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung in Berlin stetig steigt und im Jahr 2024 bei 6,4 % lag. Insbesondere der Anteil der Solarenergie ist in den letzten Jahren stark angestiegen und liegt aktuell (Stand 08. Januar 2026) bei 5,9 %, was auch mit der Einführung des Maßnahmenpakets Masterplan Solarcity Berlin im Jahr 2020 und der Verabschiedung des Solargesetzes im Jahr 2023 zusammenhängt. Die heimische Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist eine wesentliche Voraussetzung für die Dekarbonisierung des Stromverbrauchs im Land Berlin. Trotzdem ist das Land Berlin weiterhin Stromimporteur und hat sich daher die vom Rechnungshof von Berlin beschriebenen Ziele gesteckt. Im Übrigen sind die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zutreffend.

8.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

226 Der Gebäudesektor hat an dem weltweiten Stromverbrauch einen Anteil von mehr als 55 %, der insbesondere auf den Bau, die Nutzung und die Instandhaltung von Gebäuden

230 Länderarbeitskreis Energiebilanzen, Energieindikatoren: Erneuerbare Energieträger, abrufbar unter: https://www.lak-energiebilanzen.de/ergebnisse-des-datenabrufs/?a=i200&j=2022&l=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16&v=anm,ee_pro_pev_eb,ee_pro_strerz_brutto,ee_pro_strver_brutto,Stand (Stand: 14. April 2025)

231 vgl. zu den gesetzlichen Zielen und Instrumenten der vermehrten Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien auf, in und an öffentlichen Gebäuden und zur Errichtung von Solaranlagen auf Dachflächen öffentlicher Gebäude § 19 EWG Bln

entfällt.[232] [233] Die Stromversorgung auf Basis fossiler Energieträger verursacht klimaschädliche Treibhausgasemissionen. Die Verminderung des Stromverbrauchs und der Bezug von Ökostrom bei der Bewirtschaftung von Gebäuden sind daher wirkungsvolle Maßnahmen zur Treibhausgasreduzierung.[234] Neben Energieeffizienzmaßnahmen kommt es deshalb gerade im Gebäudesektor darauf an, eine möglichst umfassende Stromversorgung für die Gebäudetechnik und die Gebäudenutzung aus erneuerbaren Energien sicherzustellen. Um den Kohlendioxidausstoß im öffentlichen Gebäudesektor zu verringern, darf seit dem 11. September 2021 für „alle öffentlichen Gebäude, Schulen und Liegenschaften [...] ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien bezogen werden, der höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllt“ (§ 10 Abs. 6 EWG Bln). Die Verringerung des Kohlendioxidausstoßes wirkt nicht nur der Erderwärmung entgegen, sondern trägt auch entscheidend dazu bei, **Klimaschadenskosten** zu begrenzen und somit künftig **Ausgaben** zur Bewältigung der Folgen der Erderwärmung zu verringern. Um diesen gesamtwirtschaftlichen ökologischen Effekt bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung anstehender öffentlicher Investitionen kostenseitig sichtbar zu machen und zu berücksichtigen, ist gesetzlich vorgeschrieben,[235] vermiedene Klimaschadenskosten in Höhe von aktuell 195 €[236] für jede Tonne Kohlendioxid zu veranschlagen, die durch Klimaschutzmaßnahmen nach dem EWG Bln eingespart wird.

zu T 226

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind grundsätzlich zutreffend.

232 vgl. Whitepaper von „Building Minds“, Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit - Nachhaltigkeit in der Immobilienwirtschaft, 2020, S. 7

233 vgl. BauNetz Wissen, Energieverbrauch und Baustandards, abrufbar unter: https://www.baunetzwissen.de/nachhaltig-bauen/fachwissen/einfuehrung/energieverbrauch-und-baustandards-665901 (Stand: 1. Juni 2025)

234 vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 4. Aufl. 2022, a. a. O., S. 5

235 § 29 EWG Bln i. V. m. der Verordnung über die Berechnung von Klimaschadenskosten (KlimakostenV) vom 7. Juni 2022 (GVBl. S. 370)

236 § 2 KlimakostenV; der Kostenansatz von 195 € gilt in den Fällen, für die § 3 keine spezifische Berechnungsmethode vorgibt

Allerdings sind die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zur Rechtslage nur teilweise richtig. Es trifft zu, dass es im Land Berlin gesetzliche Vorgaben zur Berücksichtigung vermiedener Klimaschadenskosten gibt. Diese sind nach Bestimmungen im EWG Bln im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit einzubeziehen. Dies gilt aber nicht pauschal, sondern nur in den ausdrücklich im EWG Bln genannten Fällen. § 10 Abs. 6 EWG Bln gehört nicht dazu.

227 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Klimaschutzvorgaben des § 10 Abs. 6 EWG Bln beim Strombezug für die im Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) verwalteten Gebäude umgesetzt wurden.

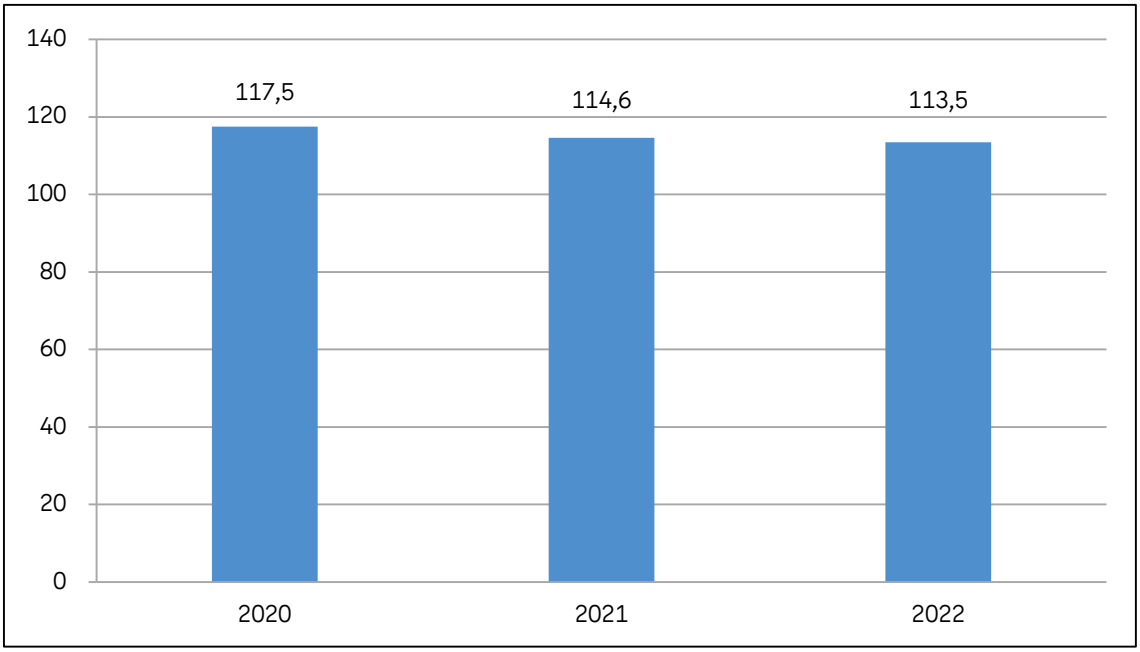
Das SILB hat u. a. die Aufgabe, alle Leistungen der Verwaltung und Bewirtschaftung (und damit auch das Energiemanagement) der dem Sondervermögen zugeordneten öffentlichen Gebäude zu steuern und durchzuführen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SILB ErrichtungsG).[237] Mit Stand vom 31. Dezember 2022 gehörten zum SILB insgesamt **1.575 Gebäude** aus dem Bereich der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen, z. B. Finanzämter, Gerichtsgebäude, berufsbildende Schulen, Gebäude der Polizei und der Feuerwehr sowie Kultureinrichtungen und Justizvollzugsanstalten.[238]

Zum Stromverbrauch der Gebäude des SILB in den Jahren 2020 bis 2022 zeigt sich folgendes Bild:

[237] Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB ErrichtungsG) vom 4. Dezember 2002 (GVBl. S. 357) i. d. F. vom 4. März 2024 (GVBl. S. 82)

[238] vgl. BIM Kennzahlenreport 2022, S. 7, abrufbar unter https://www.bim-berlin.de/fileadmin/Bilder_BIM_Website/5_Presse/Publikationen/BIM_Kennzahlenreport_2022_web_barrierefrei_Verlinkungen.pdf (Stand: 14. April 2025)

Ansicht 41: Stromverbrauch der Gebäude des SILB in den Jahren 2020 bis 2022 (in Mio. kWh)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH

Die Ansicht zeigt, dass der **Stromverbrauch** der Gebäude des SILB in den Jahren 2020 bis 2022 durchgängig auf einem Niveau von jeweils mehr als 110 Mio. kWh/Jahr lag. Mit dieser Strommenge könnten in einem Jahr etwa 33.000 Zwei-Personen-Haushalte mit einem durchschnittlichen Stromverbrauch von 3.470 kWh/Jahr[239] versorgt werden. Die Personenzahl dieser Haushalte
entspricht etwa der Einwohnerzahl einer großen Mittelstadt wie Weimar (rd. 66.000 Einwohner).[240] Trotz des im Jahr 2022 gegenüber dem Jahr 2021 um 1,1 Mio. kWh geringeren Stromverbrauchs sind die Stromkosten des SILB von 25,2 Mio. € im Jahr 2021 um fast 8 Mio. € auf 33,1 Mio. € im Jahr 2022 gestiegen. Daher ist die Beschaffung kostengünstigen Stroms, der die ökologischen Qualitätsanforderungen erfüllt, von hoher Bedeutung.

Der Rechnungshof hat für den Zeitraum von September 2021 bis Dezember 2023 geprüft, ob die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) - der die Geschäftsführung für das SILB obliegt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 SILB ErrichtungsG) - für die im SILB verwalteten öffentlichen Gebäude die Strombezugsvorgaben des § 10

239 vgl. Angaben des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2021 (Stand: September 2023), abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/private-haushalte/Tabellen/stromverbrauch-haushalte.html (Stand: 14. April 2025)

240 vgl. Angaben des Thüringer Landesamts für Statistik (Stand: Dezember 2024), abrufbar unter: https://statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?TabelleID=KR000161&auswahl=krs&nr=55&Aevas2=Aevas2&daten=jahr (Stand: 5. Mai 2025)

Abs. 6 EWG Bln ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgesetzt hat. Er hat im Schwerpunkt geprüft, ob bei der Strombeschaffung gewährleistet wurde, dass der Strom höchsten Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität genügt. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch geprüft, ob zur Umsetzung von § 10 Abs. 6 EWG Bln verbindliche konkretisierende Vorgaben und Qualitätskriterien für die Strombeschaffung bestanden und ob diese angewendet wurden.

zu T 227

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

8.3 Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zum Strombezug

228 § 10 Abs. 6 EWG Bln verlangt, dass der Strom für die öffentlichen Gebäude nicht nur zu 100 % aus erneuerbaren Energien stammt, sondern auch **höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität** erfüllt. Diese gesetzlichen Anforderungen werden jedoch weder im EWG Bln noch in anderen Rechtsvorschriften verbindlich konkretisiert. Sie sind daher in Anwendung von
§ 3 Abs. 2 EWG Bln unter Berücksichtigung öffentlicher Belange, einschließlich der Nachhaltigkeit und des Ressourcenschutzes, zu ermitteln. Die Nachhaltigkeit und der Ressourcenschutz sind integrale Bestandteile des Klimaschutzziels der Verringerung von Kohlendioxidemissionen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 EWG Bln) und somit bei der Festlegung der Qualitätsanforderungen für den Bezug von Ökostrom zu berücksichtigen. Dies bedeutet konkret: Der für den Strombezug vorgesehene Ökostrom soll möglichst so erzeugt werden, dass dadurch keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt entstehen. Das entspricht höchsten Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität. Damit diese gesetzlichen Strombezugsvorgaben für die öffentlichen Gebäude praxisgerecht umgesetzt werden können, bedarf es für die Strombeschaffung der Bestimmung von praxistauglichen Qualitätsmerkmalen, die der Ökostrom aufweisen muss, um höchsten Klimaschutz-Anforderungen zu genügen (z. B. in Verwaltungsvorschriften des Senats oder in Anwendungshinweisen).

Die Konkretisierung der Anforderungen für die Strombeschaffung ist eine gesamtstädtische Steuerungsaufgabe der für Klimaschutz und der für Wirtschaft

zuständigen Senatsverwaltungen. Diese sind zuständig für den Regelungsbereich des EWG Bln (z. B. für die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften nach § 6 Abs. 1 AZG) und die Mitwirkung beim Energiecontrolling für Liegenschaften des Landes Berlin (Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt)[241] sowie für Grundsatzangelegenheiten der Energiewirtschaft und für den Abschluss von Rahmenverträgen über die gesamtstädtische Versorgung der Berliner Verwaltung mit Strom (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe).[242]
Um Vorgaben mit praxistauglichen einheitlichen Qualitätskriterien im Sinne von § 10 Abs. 6 EWG Bln zum anforderungsgerechten Strombezug für die öffentlichen Gebäude Berlins aufzustellen, bedarf es daher des Zusammenwirkens beider Senatsverwaltungen. Bis zum Vorliegen dieser Vorgaben ist es Aufgabe der zuständigen gebäudeverwaltenden Stellen, die Anforderungen entsprechend zu konkretisieren und bei der Strombeschaffung dafür zu sorgen, dass Strom für die öffentlichen Gebäude Berlins bezogen wird, der höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllt und gleichzeitig auch wirtschaftlich ist. Dies gilt auch dann, wenn die gebäudeverwaltende Stelle die Strombeschaffung auf einen Dienstleister übertragen hat.

zu T 228

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind nur teilweise zutreffend.

In Hinblick auf die Umsetzung des § 10 Abs. 6 EWG Bln lässt sich festhalten, dass die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung nicht unmittelbare Normadressatin dieser Vorschrift ist, da die Strombeschaffung für das Land Berlin zentral durch die Energiewirtschaftsstelle bei der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung abgewickelt wird. Weiter ist anzumerken, dass sich aus § 31 EWG Bln primär eine grundsätzlich koordinierende Funktion der für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltung bezüglich der ressortübergreifenden Aufgaben zur Erreichung der Ziele nach § 3 Abs. 1 EWG Bln ableiten lässt. Gleichwohl stimmt der Senat von Berlin dem Rechnungshof von Berlin dahingehend zu, dass eine weitere Konkretisierung der an die Stromqualität zu stellenden Anforderungen den § 10 Abs. 6 EWG Bln für die Normadressaten handhabbar machen würde (vgl. die in T 233 durch den Rechnungshof von Berlin wiedergegebenen Ausführungen der Senatsverwaltungen). Eine Verpflichtung zur Vorlage solcher Vorgaben

241 vgl. Abschnitt XI Nr. 32 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031) bzw. Abschnitt IX Nr. 13a und 13b GV Sen vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613)

242 vgl. Abschnitt XII Nr. 15 GV Sen 2017 bzw. Abschnitt XI Nr. 15 GV Sen 2024

lässt sich aber aus dem Gesetz nicht unmittelbar ableiten. Das Vorliegen einheitlicher Vorgaben ist auch keine Bedingung für die Umsetzung von § 10 Abs. 6 EWG Bln. Zutreffend ist die Feststellung, dass bei der Umsetzung des Gesetzes öffentliche Belange, einschließlich der Nachhaltigkeit und des Ressourcenschutzes, zu beachten sind. Die übrigen Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind ebenfalls zutreffend.

229 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keine Verwaltungsvorschriften bestehen, welche die Anforderungen des § 10 Abs. 6 EWG Bln für den Strombezug konkretisieren und entsprechende Qualitätskriterien sowie Nachweisvorgaben für die Strombeschaffung enthalten. Es bestehen auch keine sonstigen Vorgaben, die den Inhalt der Anforderungen näher bestimmen (z. B. Anwendungshinweise). Die für Klimaschutz und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen haben die ihnen insoweit obliegenden Regelungsaufgaben zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Strombezugs bisher nicht erfüllt.

zu T 229

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind nur teilweise zutreffend. In Bezug auf die hier dargestellte Obliegenheit einer Regelungsaufgabe zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Strombezugs wird auf die Ausführungen des Senats von Berlin zu T 228 verwiesen. Ein Prozess zur weiteren Konkretisierung der Vorgaben für den Strombezug über das entsprechende Leistungsblatt 03 im Rahmen einer Aktualisierung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) befindet sich zwischen den für Wirtschaft und Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltungen in der Abstimmung.

230 Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass auch die BIM die Vorgaben zum Strombezug nach dem EWG Bln für die Gebäude des SILB nicht konkretisiert hat. Sie hat die gesetzlichen Strombezugsanforderungen auch nicht bei der zuständigen Senatsverwaltung erfragt. Dadurch fehlte ihr eine wichtige Informationsgrundlage für die anforderungsgerechte Strombeschaffung im SILB, insbesondere für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vertragsgestaltung sowie die anschließende Kontrolle des Beschaffungsprozesses. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass die BIM die Energiewirtschaftsstelle (EWS) – eine Organisationseinheit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung – mit der Strombeschaffung beauftragt hat. Die BIM hat es jedoch

versäumt, gegenüber der beauftragten EWS auf die Beachtung der gesetzlichen Strombezugsvorgaben hinzuwirken.

zu T 230

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind in der vorliegenden Form nicht zutreffend.

Die BIM unterstützt das Ziel, dass die Vorgaben des § 10 Abs. 6 EWG Bln bezüglich hoher Qualitätsanforderungen an Ökostrom weiter konkretisiert werden.

Mit der davidberlin – Da.V.i.D. GmbH (unterstützend tätig für die EWS) – ist eine Dienstleisterin durch die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung damit beauftragt, vor dem Hintergrund des jeweiligen Marktumfeldes zum Zeitpunkt der einzelnen Ausschreibungen Analysen zur Bestimmung der Qualitätskriterien zu übernehmen. Zudem trägt die BIM ihre eigene Einschätzung bezüglich der Konkretisierung der Ökostrom-Qualität bei und unterstützt die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung im Zuge der Vorbereitung der jeweiligen Ausschreibung. Eine Festlegung der Ökostromkriterien durch die BIM allein kann aufgrund der Komplexität der Thematik und der damit verbundenen ausschreibungsrechtlichen Risiken sowie auch der Markt-Risiken (Verfügbarkeit entsprechender Ökostromprodukte) nicht geleistet werden.

Eine Konkretisierung der Stromqualität durch die BIM kann zudem auch deshalb nicht erfolgen, weil die ausschreibende Stelle, die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung (EWS), mehrere Lose als Bündel ausschreibt und die BIM nur anteilig Strom aus bestimmten Losen für das SILB abnimmt. Sie kann auch aus diesem Grunde nicht alleinig für die Definition der Ökostromkriterien verantwortlich sein.

Ferner ist anzumerken, dass die Anforderungen an die Stromqualität gemäß § 10 Abs. 6 EWG Bln im Rahmen der Beschaffung für die Lieferjahre 2026-2029 in Abstimmung mit der EWS nochmals konkretisiert wurden.

231 Die fehlende Konkretisierung der Strombezugsvorgaben hatte Folgen für die Strombeschaffung:

So konnte für die im SILB verwalteten 1.575 öffentlichen Gebäude (vgl. T 227) nicht nachgewiesen werden, dass der für die Gebäudenutzung beschaffte Strom die gesetzlich vorgeschriebenen höchsten Klimaschutz-Anforderungen erfüllt.

Außerdem hat eine vertiefte Prüfung von 64 Herkunftsnachweisen des für das SILB im Jahr 2022 bezogenen Stroms aus Wasserkraftanlagen ergeben, dass dieser Strom höchsten Klimaschutz-Anforderungen nicht genügte. Obwohl Wasserkraft zu den erneuerbaren Energien gehört, erfüllt der in Wasserkraftanlagen erzeugte Strom nicht automatisch höchste Klimaschutz-Anforderungen. Die Stromerzeugung in Wasserkraftanlagen kann mit Umweltbeeinträchtigungen oder Umweltschäden einhergehen. Dies wirkt sich negativ auf die Bewertung der Stromqualität aus.[243] Denn zu den höchsten Klimaschutz-Anforderungen gehört auch die Beachtung der Nachhaltigkeit und des Ressourcenschutzes bei der Stromerzeugung (vgl. § 10 Abs. 6 i. V. m. § 3 Abs. 2 Satz 1 EWG Bln; T 228). Um negative Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu minimieren, kommen besondere Umweltschutzmaßnahmen bei der Stromerzeugung in Betracht, z. B. Fischschutz, Mindestwasserabfluss oder Lebensraumaufwertung.[244] Die Festlegung von Umweltschutzmaßnahmen für die Stromerzeugung als Qualitätsmerkmal für die Strombeschaffung dient der Nachhaltigkeit und dem Schutz der natürlichen Ressourcen. Die nachgewiesene Erfüllung solcher Qualitätsmerkmale wird bei der Bewertung der Stromqualität positiv berücksichtigt. Die Stromerzeugung durch Wasserkraft erfüllt demgemäß höchste Klimaschutz-Anforderungen im Sinne des § 10 Abs. 6 EWG Bln erst dann, wenn sie nachweislich von durchgeführten geeigneten Umweltschutzmaßnahmen flankiert wird. Es ist daher erforderlich, bereits bei der vertraglichen Anbahnung der Strombeschaffung von den Bietern entsprechende Schutzmaßnahmen als Anforderung für die Stromerzeugung aus Wasserkraftanlagen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu verlangen. Bei dem vertieft geprüften Strombezug aus Wasserkraftanlagen waren jedoch entsprechende Umweltschutzmaßnahmen weder vertraglich vorgesehen noch bei der Stromerzeugung nachweislich durchgeführt worden.

---

243 vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 3. Aufl. 2016, S. 38 f., S. 42 f., abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-03-17_broschuere_leitfaden-oekostrom-ausschreibung_korr.pdf (Stand: 14. April 2025) in Verbindung mit UBA, Erarbeitung und Praxiserprobung eines Maßnahmenplanes zur ökologisch verträglichen Wasserkraftnutzung, 2011, S. 6, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-praxiserprobung-eines-massnahmenplanes (Stand: 14. April 2025)

244 vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 3. Aufl. 2016, a. a. O., S. 42 f.

zu T 231

Mit dem Leistungsblatt 03 der VwVBU werden die höchsten Klimaschutzanforderungen an die Stromqualität unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit erfüllt. Durch das Verlangen von Herkunftsnachweisen (HKN) aus 100 % Neuanlagen wird der Fokus auf den Ausbau erneuerbarer Energieanlagen gelegt. Zudem wird mit der Abnahme von Strom aus eigenen erneuerbaren Erzeugungsanlagen echter Ökostrom bezogen und nicht lediglich bilanzieller. Aus Sicht des Senats von Berlin können mit der Konkretisierung der Qualitätsmerkmale zur Strombeschaffung gegenüber den vertraglich gebundenen Lieferanten sowie einer Novellierung der VwVBU – unter Zusammenarbeit der für Wirtschaft und Energie zuständigen Senatsverwaltung mit der für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltung – die Anforderungen des Rechnungshofs von Berlin erfüllt werden.

8.4 Mitteilungen an die Senatsverwaltungen

232 Die für **Wirtschaft und die für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltungen** haben die Prüfungsergebnisse im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten (vgl. T 228) zur Kenntnisnahme und Äußerung erhalten (§ 96 Abs. 1 Satz 1 LHO). Der Rechnungshof hatte erwartet, dass die Senatsverwaltungen im Zusammenwirken dafür sorgen, dass für einen gesetzeskonformen Strombezug die nach § 10 Abs. 6 EWG Bln an die Stromqualität zu stellenden Anforderungen für die Adressaten dieser Vorschrift geklärt sowie eindeutig und praxisbezogen formuliert und vorgegeben werden (z. B. durch entsprechende Ausführungsvorschriften oder Anwendungshinweise). Der Rechnungshof hatte zudem von der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung erwartet, dass sie bei dem Abschluss von Stromversorgungs-Rahmenverträgen durch die EWS die Anforderungen des § 10 Abs. 6 EWG Bln berücksichtigt. Die Festlegung von einheitlichen konkretisierenden Regelungen für den Strombezug ist erforderlich, um die Beschaffungsprozesse so auszurichten, dass der für die öffentlichen Gebäude Berlins bezogene Strom zur Erreichung der Klimaschutzziele des EWG Bln wirksam beiträgt und zugleich eine wirtschaftliche Gebäudenutzung befördert.

zu T 232

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind – sowie sie die Zuständigkeit der für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltung betreffen - grundsätzlich zutreffend. Hinsichtlich der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung verweist der Senat von Berlin auf dessen Ausführungen zu T 228 und T 229.

233 Die Senatsverwaltungen sind in ihren Äußerungen der Einschätzung des Rechnungshofs gefolgt, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität“ weiterer Konkretisierung bedarf, um die an die Stromqualität zu stellenden Anforderungen für die Normadressaten handhabbar zu machen. Die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung hat angekündigt, dass sie unter Beachtung klimaschutzfachlicher, energiewirtschaftlicher und vergaberechtlicher Gesichtspunkte in fachlicher Abstimmung mit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung eine Fortschreibung der Strombeschaffungsvorgaben in der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt[245] vorbereite, um die Anforderungen an den Strombezug aus erneuerbaren Energien im Sinne des § 10 Abs. 6 EWG Bln zu präzisieren und zu aktualisieren. Diese solle nach Angabe der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung u. a. eine einheitliche Formulierung und Vorgabe zu den „höchsten Klimaschutz-Anforderungen“ im Land Berlin enthalten. Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat zudem angegeben, in Ausschreibungen zu den Stromverträgen des Landes Berlin für die Jahre 2024 und 2025 bereits „klare ökologische Anforderungen definiert“ zu haben. Zur Umsetzung der „höchsten Klimaschutz-Anforderungen“ sei für das Lieferjahr 2024 vertraglich vereinbart worden, dass der Strom vollständig aus Neuanlagen bzw. regionalen Anlagen stammt und diese ökologischen Anforderungen erfüllt. Damit sei sichergestellt, dass das Land Berlin ausschließlich Strom aus Neuanlagen entsprechend der Definition des UBA beschaffe.

[245] Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU) in der Neufassung vom 19. Oktober 2021

zu T 233

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

234 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen und angegebenen Maßnahmen positiv. Er weist darauf hin, dass schon im August 2021 in den parlamentarischen Beratungen zur Einführung des § 10 Abs. 6 EWG Bln angeregt wurde,[246] die Empfehlungen des UBA bei der Strombeschaffung anzuwenden. Das UBA empfiehlt beispielsweise, dass Ökostrom bevorzugt aus eindeutig beschriebenen und identifizierbaren Neuanlagen geliefert werden sollte. Das UBA formuliert aber auch besondere Anforderungen an den Bau und den Betrieb von Wasserkraftanlagen.[247] Der Rechnungshof hält es für erforderlich, unter Berücksichtigung der Empfehlungen auch die Anforderungen für den Strombezug aus Wasserkraftanlagen zu konkretisieren und Schutzmaßnahmen zur Abwendung von negativen Umweltauswirkungen der Stromerzeugung in Wasserkraftwerken unter Berücksichtigung des Marktangebots und der Wirtschaftlichkeit dem Stromlieferanten vertraglich vorzugeben. Dadurch wird nicht nur ein Strombezug aus erneuerbaren Energien sichergestellt, der Treibhausgasemissionen reduziert. Es werden damit auch Umweltbeeinträchtigungen und Umweltschäden vermieden oder gemindert, die bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien entstehen können. Dies entspricht der gesetzlich vorgeschriebenen nachhaltigen und ressourcenschonenden Verfolgung des Klimaschutzziels.

zu T 234

Der Senat von Berlin nimmt die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

246 vgl. Inhaltsprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz des Abgeordnetenhauses vom 9. August 2021 (18/70), S. 11

247 vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 3. Aufl. 2016, a. a. O., S. 38 ff.; in der 4. Aufl. 2022, a. a. O., S. 38 ff., empfiehlt das UBA die Ökostromlieferung aus Neuanlagen „optional“

8.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

235 Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat im April 2025 zum Beitragsentwurf Stellung genommen und bekräftigt, die Erwartungen des Rechnungshofs bei den Beschaffungsprozessen zur Versorgung öffentlicher Gebäude mit Strom zu berücksichtigen. Die Vorgabe „höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität“ sei ein unbestimmter Rechtsbegriff des UBA, der im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit bei den Beschaffungsprozessen berücksichtigt werde.

Die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung und die BIM haben sich zu dem Beitragsentwurf nicht geäußert.

zu T 235

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

236 Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung angekündigt hat, die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs bei der künftigen Strombeschaffung für die Gebäude des SILB zu berücksichtigen. Er weist jedoch darauf hin, dass es sich bei der in § 10 Abs. 6 EWG Bln enthaltenen Qualitätsanforderung für den Strombezug nicht um einen vom UBA geprägten Begriff handelt, sondern um eine gesetzliche Vorgabe, die unter Beachtung von § 3 EWG Bln und des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 7 LHO) umzusetzen ist (vgl. T 224 und 228).

zu T 236

Der Senat von Berlin nimmt den Hinweis des Rechnungshofs von Berlin zur Kenntnis.

8.6 Zusammenfassung und Erwartung

237 Die für Klimaschutz und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen haben seit Inkrafttreten der Strombezugsvorgaben aus § 10 Abs. 6 EWG Bln im September 2021 (vgl. T 224) die gesetzlich für den Strombezug geforderten höchsten Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität noch nicht näher bestimmt. Es wurden keine aus den gesetzlichen Vorgaben abgeleiteten Qualitätskriterien festgelegt, die bei der Strombeschaffung zu berücksichtigen sind und an denen gemessen und nachgewiesen werden kann, ob der für die öffentlichen Gebäude beschaffte Strom höchsten Klimaschutz-Anforderungen genügt und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. Dadurch ist nicht sichergestellt, dass
der für die öffentlichen Gebäude Berlins bezogene Strom der gesetzlich vorgeschriebenen Qualität entspricht. Dieses Risiko hat sich bei der vertieft geprüften Stromlieferung aus Wasserkraftanlagen für das SILB im Jahr 2022 auch verwirklicht. Erforderliche Umweltschutzmaßnahmen, welche die Stromqualität positiv beeinflussen, waren weder vertraglich vorgesehen noch sind sie bei der Stromerzeugung nachweislich durchgeführt worden.

Fehlende Qualitätskriterien für die Strombeschaffung verhindern einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug sowie effektive und effiziente Qualitätskontrollen bei dem Bezug von Ökostrom. Die unzureichende Umsetzung der Klimaschutzvorgaben beim Strombezug für öffentliche Gebäude schmälert den Beitrag, den der öffentliche Gebäudesektor in Berlin zur nachhaltigen und ressourcenschonenden Erfüllung der Klimaschutzziele erreichen kann.

zu T 237

In Bezug auf die Rechtslage wird auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 228 verwiesen. Die übrigen Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind grundsätzlich zutreffend.

238 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe – wie angekündigt – für den öffentlichen Gebäudebereich die Anforderungen an den Strombezug aus erneuerbaren Energien durch Fortschreibung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt präzisiert und verbindlich festlegt.**

Er erwartet hierzu insbesondere, dass in der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt handhabbare Qualitätskriterien zur Strombeschaffung für öffentliche Gebäude festgelegt werden, die vorliegen müssen, damit der bezogene Strom höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllt und zugleich dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit genügt. Die Empfehlungen des UBA sollten dabei berücksichtigt werden.

zu T 238

Die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung wird prüfen, inwieweit die Strombeschaffungsvorgaben im Rahmen einer Fortschreibung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt weiter konkretisiert werden können. Sollte sich eine solche derzeit nicht realisieren lassen, wird im Einvernehmen mit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung alternativ zu prüfen sein, ob entsprechende Anforderungen an die Strombeschaffung in Form eines aktualisierten Leistungsblatts 3 zur Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt zumindest veröffentlicht und zur freiwilligen Verwendung zur Umsetzung des § 10 Abs. 6 EWG Bln zur Verfügung gestellt werden können. Auf die Anwendungshilfe könnte per Rundschreiben verwiesen werden. Vorabstimmungen zur Aktualisierung des Leistungsblatts 3 zwischen den genannten Senatsverwaltungen sind bereits erfolgt.

9 Unzureichende Sicherstellung des ökologischen Ausgleichs nach der Baumschutzverordnung

Der Baumbestand in Berlin hat eine große Bedeutung für den Naturhaushalt der Stadt und muss deshalb geschützt werden. Der Rechnungshof hat erhebliche Defizite im Verwaltungshandeln ausgewählter Bezirksämter beim Vollzug der Baumschutzverordnung festgestellt. Den Bezirksämtern sind Einnahmeverluste für ökologische Ausgleichsmaßnahmen entstanden und es lagen schwerwiegende Mängel bei der Kontrolle von Ersatzpflanzungen vor. So wurden alleine in den drei Bezirken im Zeitraum von drei Jahren 2.500 festgesetzte Ersatzpflanzungen mit einem Gegenwert von über 1 Mio. € nicht kontrolliert. Beigetragen hierzu hat, dass die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung den Vollzug der Baumschutzverordnung nicht ausreichend gesamtstädtisch geregelt und gesteuert hat. Insbesondere hat sie die Digitalisierung der Arbeitsprozesse der Bezirksämter nicht ausreichend vorangetrieben und somit Möglichkeiten zum Bürokratieabbau ungenutzt gelassen. Es ist dringend erforderlich, dass die Senatsverwaltung die gesamtstädtische Steuerung verstärkt wahrnimmt und die Nutzung des IT-Fachverfahrens für den Baumschutz sicherstellt. Dies würde zu einem verbesserten Verwaltungshandeln der Bezirksämter beitragen und auf eine zukunftsgerichtete und effektive Umwelt- und Naturschutzverwaltung hinwirken.

9.1 Einleitung

239 Stadt- und Straßenbäume sind für eine lebenswerte Stadt von großer Bedeutung. Bäume erfüllen zahlreiche ökologische Funktionen.[248] [249] Baumverlust trägt zum Klimawandel bei und verstärkt das Phänomen deutlich höherer Temperaturen in Städten gegenüber dem Umland (urbaner Hitzeinseleffekt).[250]

Die Entwicklung der letzten Jahre, insbesondere der hohe Baudruck und klimatische Veränderungen, z. B. extreme Wetterereignisse wie Starkregen, Sturm, Hitze und

248 vgl. https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-der-anpassung/tatenbank/stadt-strassenbaeume-im-klimawandel (Stand: 2. Dezember 2024)

249 vgl. https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/pflanzen/pflanzenwissen/28508.html (Stand: 2. Dezember 2024)

250 vgl. https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/hitze-in-der-innenstadt-mehr-baeume-schatten-noetig (Stand: 2. Dezember 2024)

Trockenheit, haben massive Auswirkungen auf den Gesamtbaumbestand des Landes.[251] Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung stellte daher im Februar 2024 dringenden Änderungsbedarf für die Verordnung zum Schutze des Baumbestandes in Berlin (Baumschutzverordnung - BaumSchVO) fest.[252]

zu T 239

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

240 Der Baumbestand in Berlin ist durch die BaumSchVO geschützt.[253] Sie umfasst die zu schützenden Bäume nach Art und Größe sowie Regelungen zum Verfahren. Eine Beseitigung geschützter Bäume ist gemäß § 5 BaumSchVO nur in Ausnahmefällen zulässig und verpflichtet die Antragstellenden gemäß § 6 BaumSchVO grundsätzlich zum ökologischen Ausgleich wahlweise durch Ersatzpflanzung oder die Zahlung einer Ausgleichsabgabe. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Bezirksämter bei der Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzrecht sowie die Kontrolle der Ersatzpflanzungen geprüft. Er hat die Bezirke Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf für die Prüfung ausgewählt. Der Rechnungshof hat die Haushaltsjahre 2021 bis 2024 in die Prüfung einbezogen und anhand von Stichproben untersucht, ob die Bezirksämter bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für die Beseitigung geschützter Bäume ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorgingen.

Der Rechnungshof hat ergänzend geprüft, ob die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung ihre gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben zur einheitlichen Umsetzung der BaumSchVO wahrgenommen hat und in ausreichendem Maße dazu beiträgt, die digitalen Verwaltungsabläufe der Bezirksämter weiterzuentwickeln.

---

251 vgl. https://www.berlin.de/sen/uvk/natur-und-gruen/stadtgruen/daten-und-fakten/stadtbaeume (Stand: 30. April 2025)

252 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt vom 13. Februar 2024 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/18099), S. 1

253 vgl. § 1 BaumSchVO

zu T 240

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

241 Die Prüfung hatte zum Ziel, etwaige Defizite für einen berlinweit einheitlichen und wirtschaftlichen Vollzug der BaumSchVO sowie Verbesserungspotenzial aufzuzeigen, um den Schutz des Baumbestandes in Berlin für den Naturhaushalt bestmöglich sicherzustellen.

zu T 241

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

9.2 Vollzug der Baumschutzverordnung

242 Innerhalb der Bezirksämter sind die Umwelt- und Naturschutzämter als untere Naturschutzbehörden für das Verwaltungsverfahren nach der BaumSchVO zuständig.[254] Sie entscheiden über die Anträge auf Beseitigung geschützter Bäume und ordnen grundsätzlich Ersatzpflanzungen oder Ausgleichsabgaben an (§§ 5, 6 BaumSchVO). Sie können auch Genehmigungen versagen oder Beseitigungen als solche einordnen, die nicht zum ökologischen Ausgleich verpflichten, z. B. bei stark geschädigten Bäumen. Zu ihren Pflichtaufgaben gehört auch, die Ersatzpflanzungen zu kontrollieren sowie Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe für ökologische Zwecke zeitnah zu verwenden.

zu T 242

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

[254] vgl. § 3 Abs. 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz – NatSchG Bln)

243 Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung hat die Aufgabe, den Vollzug der BaumSchVO gesamtstädtisch zu steuern.[255] Hierzu gehören insbesondere Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht). Die Senatsverwaltung muss für einheitliche, effektive und effiziente Regelungen und Vorgaben für die Umsetzung der BaumSchVO sorgen, z. B. in Form von verbindlichen Handlungsvorgaben durch den Erlass von Ausführungsvorschriften.[256] Mit der Befugnis des Senats, Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke zu erlassen, wird dessen Gesamtverantwortung für die Stadt zum Ausdruck gebracht, die der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen in den Bezirken dient.[257]

Zudem verantwortet die Senatsverwaltung den Einsatz der IT-Fachverfahren für ihren Geschäftsbereich,[258] um die Ziele des Gesetzes zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin - EGovG Bln) zu erreichen. Demnach sind die Verwaltungsabläufe der Berliner Verwaltung zu optimieren und zu digitalisieren.

zu T 243

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

9.3 Entwicklung der Baumfällgenehmigungen mit ökologischer Ausgleichspflicht

244 Die Antragszahlen für Baumfällgenehmigungen variieren in den Bezirken stark. Durchschnittlich wurden pro Jahr in Steglitz-Zehlendorf 1.600 Anträge, in Friedrichshain-Kreuzberg 350 Anträge und in Marzahn-Hellersdorf 690 Anträge gestellt. Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf erteilte die wenigsten Fällgenehmigungen mit Ausgleichspflicht (7 %

255 vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 Verfassung von Berlin (VvB), §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 4a Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. Abschnitt IX Nr. 1 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613); bis 25. Juli 2024: Abschnitt XI Nr. 1 GV Sen vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

256 vgl. § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG, § 60 NatSchG Bln

257 vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 171

258 vgl. § 20 Abs. 3 EGovG Bln

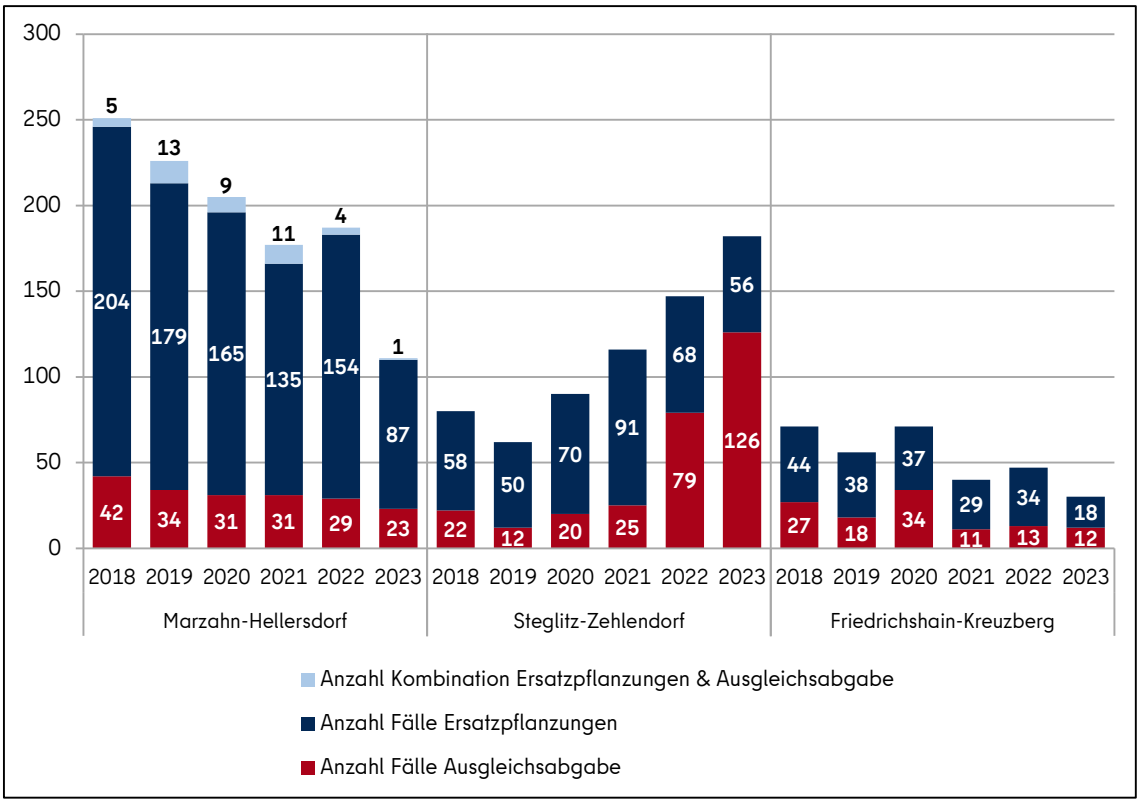
der Fälle), gefolgt von Friedrichshain-Kreuzberg (15 % der Fälle) und Marzahn-Hellersdorf (28 % der Fälle). Es zeigt sich ein niedriger Anteil von Baumfällgenehmigungen mit ökologischer Ausgleichspflicht. Hierfür sind hohe Schadstufen der Bäume insbesondere durch Klima- und Sturmschäden ursächlich, wofür nur bedingt Ausgleichspflicht besteht.

zu T 244

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

245 In der folgenden Ansicht ist die Anzahl der Fällgenehmigungen mit Ausgleichspflicht im Zeitverlauf für die Bezirksämter dargestellt. Sie zeigt, dass die Festsetzung von Ersatzpflanzungen grundsätzlich überwiegt:

Ansicht 42: Entwicklung der Festsetzung von Ersatzpflanzungen und Ausgleichsabgaben in den Jahren 2018 bis 2023



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der geprüften Bezirksämter

Die zunehmende Tendenz der Ausgleichsabgabe im Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf resultiert aus einer Verfahrensänderung im Jahr 2022. Soweit Antragstellende

Ersatzpflanzungen nicht in der festgesetzten Frist anzeigten, setzte das Bezirksamt parallel mit der Erinnerung an die Ersatzpflanzung die Ausgleichsabgabe fest, um den ökologischen Ausgleich durchzusetzen.

zu T 245

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

9.4 Festsetzung der Ausgleichsabgaben durch die Bezirksämter

246 Werden Ausgleichsabgaben durch die Bezirksämter festgelegt, gehört es zu deren Aufgaben, diese anhand handelsüblicher Baumschulware in angemessener Höhe festzusetzen (§ 6 Abs. 8 BaumSchVO). Sie müssen dabei wirtschaftlich vorgehen (§ 7 Abs. 1 LHO) und die Einnahmen vollständig erheben (§ 34 Abs. 1 LHO), sodass der ökologische Ausgleich gleichwertig erfolgen kann.

zu T 246

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

247 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Bezirksämter festgestellt und beanstandet, dass diese die Preisentwicklung für Baumschulware nicht regelmäßig überprüft und Preisangaben nicht aktualisiert haben. Sie haben bei der Festlegung der Ausgleichsabgaben uneinheitliche und veraltete Berechnungsgrundlagen verwendet. Die Bezirksämter haben unwirtschaftlich gehandelt, indem sie die Preisentwicklung über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren bei der Berechnung der Ausgleichsabgabe unberücksichtigt gelassen haben. In der Folge sind ihnen Einnahmen entgangen, die nicht für ökologische Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung standen. Der vom Rechnungshof durchgeführte allgemeine Preisvergleich ausgewählter Bäume anhand eines Baumschulkataloges aus dem Jahr 2014 mit dem des Jahres 2024/2025 zeigte erhebliche Preisanstiege für Baumschulware. So lagen beispielsweise die

Preissteigerungen zwischen 35 % für die Pappel und 70 % für die Ulme,[259] was die finanzielle Relevanz des Versäumnisses der Bezirksämter verdeutlicht.

zu T 247

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Der Senat von Berlin merkt an, dass sich die Prüfungsankündigung vom 12. September 2023 an das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf anfänglich auf den Prüfzeitraum 2021-2022 bezog und im Laufe der Überprüfung auf weitere Jahrgänge ergänzt wurde, so dass Daten aus den Jahren 2018- 2023 ausgewertet wurden (Auszug aus dem Schreiben des Rechnungshofs von Berlin vom 12. September 2023: „Der Rechnungshof von Berlin beabsichtigt, die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns des Umwelt- und Naturschutzamtes bei der Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzrecht für die Haushaltsjahre 2021 bis 2022 zu prüfen.“).

Es ist für den Senat von Berlin insofern nicht nachvollziehbar, dass ein Preisvergleich zwischen den Jahren 2014 einerseits und 2024/2025 andererseits zur Grundlage für die Feststellung eines unwirtschaftlichen Handelns hinsichtlich des Bezirksamtes Marzahn-Hellersdorf herangezogen wurde.

248 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass Verfahrensregelungen der Bezirksämter für eine einheitliche Vorgehensweise der Mitarbeitenden für den Baumschutz fehlten. Infolgedessen wählten die Mitarbeitenden in ihren Arbeitsprozessen teilweise unterschiedliche Baumschulkataloge für die Berechnung der Ausgleichsabgaben aus. Im Ergebnis war nicht nur die Festsetzung der Ausgleichsabgabe zwischen den Bezirken, sondern teilweise auch innerhalb der Bezirke uneinheitlich. Dadurch haben die Bezirksämter Antragstellende in gleich gelagerten Fällen teilweise ungleich finanziell belastet.

[259] ermittelter Preisanstieg auf Grundlage der Katalogpreise einer Baumschule entsprechend dem Stammumfang: Pappel 18 bis 20 cm, Ulme 16 bis 18 cm

zu T 248

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Die beanstandete Verfahrensweise wurde in den Bezirken bereits teilweise geprüft und vereinheitlicht; dies gilt beispielsweise für das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf.

9.5 Kontrolle der Ersatzpflanzungen durch die Bezirksämter

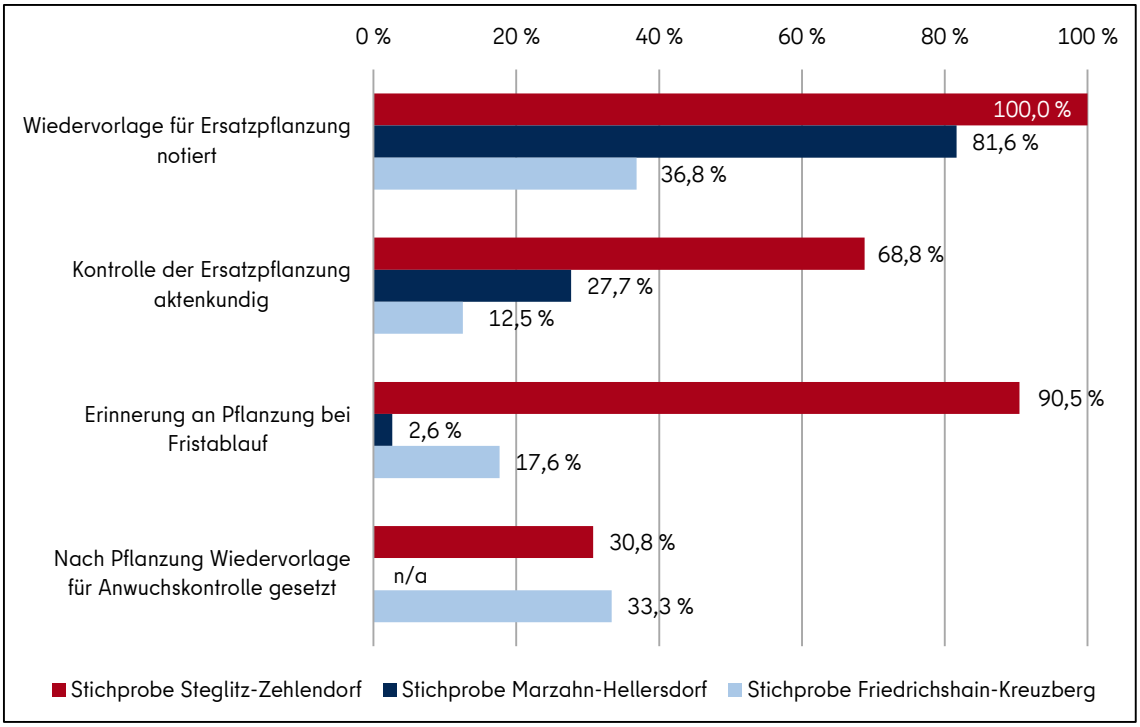
249 Werden Ersatzpflanzungen durch die Bezirksämter angeordnet, gilt die Ausgleichspflicht der Antragstellenden erst als vollumfänglich erfüllt, wenn der neu gepflanzte Baum nach Ablauf von vier Jahren in der darauffolgenden Vegetationsperiode angewachsen ist (§ 6 Abs. 7 BaumSchVO). Es ist Aufgabe der Bezirksämter, die Handlungspflicht der Antragstellenden auf Ersatzpflanzung und Anwuchspflege behördlich durchzusetzen. Hierfür müssen sie die Ersatzpflanzungen kontrollieren.

zu T 249

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

250 Die Bezirksämter haben im Zeitraum 2019 bis 2021 in 512 Fällen (Marzahn-Hellersdorf), 211 Fällen (Steglitz-Zehlendorf) und 104 Fällen (Friedrichshain-Kreuzberg) Ersatzpflanzungen oder eine Kombination aus Ersatzpflanzung und Ausgleichsabgabe festgesetzt (vgl. Ansicht 42). Der Rechnungshof hat die einzelnen Schritte der Kontrollhandlungen der Bezirksämter anhand von Stichproben aus diesem Zeitraum geprüft. Die Ergebnisse sind nachfolgend dargestellt:

Ansicht 43: Erfüllungsgrad verschiedener Kontrollhandlungen für Ersatzpflanzung und Anwuchskontrolle durch die Bezirksämter



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Auswertung der Stichproben bei den Bezirksämtern

zu T 250

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

251 Die Auswertung der Stichproben durch den Rechnungshof ergab, dass die Bezirksämter keine systematische Kontrolle der Ersatzpflanzungen gewährleisteten und die einzelnen Kontrollhandlungen uneinheitlich handhabten. Es ergab sich ein Anteil unkontrollierter Ersatzpflanzungen (ohne Anwuchskontrolle) zwischen 31,2 % und 87,5 %. Es ist davon auszugehen, dass die Kontrolldefizite noch höher sind, wenn man die zeitlich nachgelagerte Anwuchskontrolle nach vier Jahren berücksichtigen würde, da die Bezirksämter über kein geregeltes Wiedervorlagesystem hierfür verfügten.

zu T 251

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

252 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass neben den von den Bezirksämtern als Begründung vorgetragenen mangelnden Personalressourcen auch systemische bzw. organisatorische Ursachen für die Defizite der Kontrollhandlungen ursächlich waren. Insbesondere haben die Bezirksämter den Umfang von Kontrollhandlungen nicht geregelt und keine standardisierten Prozessvorgaben entwickelt. Sie haben die Vorgänge dezentral gehandhabt sowie die Wiedervorlagen in Papiervorgängen und individuellen Kalendern der Mitarbeitenden geführt. Infolgedessen war eine effektive und effiziente Vorgangsbearbeitung erschwert. Die Bezirksämter haben es versäumt, durch organisatorische Maßnahmen und standardisierte Arbeitsprozesse eine umfassende Kontrolle zu gewährleisten.

zu T 252

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin trifft grundsätzlich zu.

Die Feststellung, dass „Vorgänge dezentral gehandhabt sowie die Wiedervorlagen in Papiervorgängen und individuellen Kalendern der Mitarbeitenden geführt [werden]“ bildet die Praxis jedoch nicht vollständig ab. So wurden die Festlegungen für Ersatzpflanzungen sowie deren gemeldeter Vollzug beispielsweise im Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf jahrgangsweise elektronisch erfasst. Ferner wird der Vorgang zukünftig durch die Nutzung des IT-Fachverfahrens UNIS automatisiert, um eine bessere Nachvollziehbarkeit und Nachverfolgbarkeit zu gewährleisten.

253 Der Rechnungshof hat mit einer fiktiven Berechnung anhand der Stichprobe den Anteil der unkontrollierten Bäume in den geprüften Bezirken für einen Zeitraum von drei Jahren (2019 bis 2021) ermittelt. Dieser beträgt bereits ca. 2.500 Bäume mit einem finanziellen Wert von etwa 1,1 Mio. €.[260] Werden die Ersatzpflanzungen nicht kontrolliert, können die Bezirksämter nicht feststellen, ob die Antragstellenden ihrer Handlungspflicht nachgekommen sind, sodass das Risiko für einen finanziellen und ökologischen Schaden

[260] Die Werte ergeben sich aus dem festgestellten prozentualen Anteil unkontrollierter Ersatzpflanzungen bezogen auf die festgesetzte Gesamtanzahl zu pflanzender Bäume multipliziert mit dem durchschnittlichen Preis. Die dargestellten Werte sind das Gesamtergebnis aus den drei Bezirksämtern.

erheblich steigt. Ohne die Durchführung von Kontrollen besteht die Gefahr, dass die gesetzliche Verpflichtung zum ökologischen Ausgleich ins Leere läuft.

zu T 253

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist dem Grunde nach zutreffend.

Der fiktiven Berechnung des Rechnungshofs von Berlin kann allerdings nicht gefolgt werden. Eine fehlende Kontrolle einer Pflanzung bedeutet nicht automatisch, dass diese nicht erfolgt ist. Der vom Rechnungshof von Berlin errechnete finanzielle Schaden kann insofern nicht nachvollzogen werden. Soweit Auswirkungen anzunehmen wären, beträfen diese einen gegebenenfalls nicht erfolgten ökologischen Ausgleich. Darüber hinaus sind Nachpflanzungen jederzeit möglich.

9.6 Gesamtstädtische Steuerung der Senatsverwaltung

254 Die Hauptverwaltung muss die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahrnehmen. Hierzu gehören insbesondere Leitungsaufgaben der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung für ihren Geschäftsbereich (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht).[261] Das gesamtstädtische Interesse an der Leitung durch die Hauptverwaltung liegt in der berlinweit einheitlichen Wahrnehmung bestimmter Aufgaben oder deren berlinweiter Koordination. Im Verhältnis zu den Bezirken umfassen Leitungsaufgaben u. a. auch Inhalte des Verwaltungsvollzuges. Die Senatsverwaltung kann Leitungsaufgaben durch Verwaltungsvorschriften, Zielvereinbarungen, Aufsichtsentscheidungen, Rundschreiben, Gespräche und Informationsaustausch wahrnehmen.[262]

---

261 vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, § 4a Abs. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IX Nr. 1 GV Sen vom 26. Juli 2024 sowie Abschnitt XI Nr. 1 GV Sen vom 21. April 2017

262 vgl. Discher, Der Verfassungsrechtliche Rahmen für die Verteilung der Aufgaben zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen Berlins, LKV 2024, S. 93

Die Senatsverwaltung kann zudem verbindliche Handlungsvorgaben für die Umsetzung der BaumSchVO durch den Erlass von Ausführungsvorschriften schaffen (§ 6 Abs. 2 Buchst. a AZG, § 60 NatSchG Bln).

zu T 254

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

255 Nach Außerkrafttreten der Ausführungsvorschriften zur Baumschutzverordnung[263] im Jahr 2002 hat die Senatsverwaltung keine neuen erlassen. Sie bezog sich auf den Wegfall der Fach- und Rechtsaufsicht der Senatsverwaltung für die Bezirke durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz des Jahres 1999. Die Bezirksämter seien für die Umsetzung der BaumSchVO zuständig und somit bei der Senatsverwaltung auch keine Stellen für die Steuerung vorgesehen.

zu T 255

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

256 Die BaumSchVO enthält in erheblichem Umfang unbestimmte Begriffe und Verfahren, die auslegungsbedürftig sind. Die Senatsverwaltung hat keine Verfahrensvorgaben für den einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug erlassen. In Ermangelung solcher Vorgaben gingen die Bezirksämter im Verwaltungsverfahren uneinheitlich vor. Dies führte insbesondere bei der Festsetzung der Ausgleichsabgabe in allen geprüften Bezirksämtern zu Einnahmeverlusten, da diese unterschiedliche und veraltete Baumschulkatalogpreise verwendeten (vgl. T 247). Ferner führte es u. a. dazu, dass die Bezirksämter die Ersatzpflanzungen nur unzureichend kontrollierten (vgl. T 251), sodass ein Risiko für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts Berlins besteht.

[263] vgl. AV BaumSchVO vom 5. August 1992 (ABl. S. 2537)

zu T 256

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

257 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die Senatsverwaltung ihre gesamtstädtische Steuerungsaufgabe im Zusammenhang mit dem Verwaltungsvollzug der BaumSchVO durch die Bezirksämter verkannt und diese infolgedessen nicht wahrgenommen hat. Sie hat es versäumt, die Umsetzung der BaumSchVO durch den Erlass von Ausführungsvorschriften ausreichend zu regeln und zu steuern oder anderweitig wahrzunehmen, z. B. durch Rundschreiben, Gespräche und Informationsaustausch. Somit konnte sie auch keine vollständigen Daten zur Entwicklung des Baumbestandes gewährleisten und bewerten, wozu sie jedoch verpflichtet ist.[264]

Der Wegfall der Rechts- und Fachaufsicht über die Bezirke entbindet die Senatsverwaltung nicht von den notwendigen Steuerungsaufgaben, die ihr nach geltendem Recht (vgl. T 254) obliegen.

zu T 257

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Die vom Rechnungshof von Berlin unter den T 270-272 wiedergegebene Stellungnahme der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung wird durch den Senat von Berlin aufrechterhalten.

258 Der Rechnungshof hält es für unbedingt erforderlich, dass die Senatsverwaltung ihre Steuerungsaufgaben trotz begrenzter Personalressourcen wahrnimmt und durch sinnvolle Regelungen zur Ausführung der BaumSchVO einen einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug der Bezirke unterstützt.

[264] vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 1 NatSchG Bln

zu T 258

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Der Senat von Berlin befindet sich im Prozess der Novellierung der Baumschutzverordnung und wird die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin berücksichtigen.

9.7 Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens für den Baumschutz durch die Senatsverwaltung

259 Die Verwaltungsabläufe der Berliner Verwaltung sind in elektronischer Form abzuwickeln und in entsprechender Form zu gestalten (§ 10 Abs. 1 EGovG Bln).
Es ist Aufgabe der Senatsverwaltung, den Einsatz der IT-Fachverfahren ihres Geschäftsbereichs zu verantworten (§ 20 Abs. 3 EGovG Bln). Hiervon umfasst sind sowohl die Neuentwicklung als auch die Überarbeitung, Anpassung und Veränderung bereits betriebener IT-Fachverfahren. Die Senatsverwaltung muss diese Verantwortung wahrnehmen und dabei die nach § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 EGovG Bln festgesetzten IKT-Standards für das Land Berlin, z. B. das IKT-Rollenkonzept, beachten. Sie muss daher insbesondere über die strategische Ausrichtung entscheiden, den Prozesszweck sowie -ziele definieren und den effektiven Ablauf und die Ergebnisse des Prozesses verantworten.[265]

zu T 259

Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung wird sich zur Sicherstellung der Digitalisierung des Verwaltungsvollzuges der BaumSchVO im Rahmen der Fachverfahrensverantwortung für das IT-Fachverfahren UNIS künftig intern abstimmen und im Weiteren auf eine umfassende Nutzung des IT-Fachverfahrens durch die Umwelt- und Naturschutzämter der Bezirke hinwirken. Die Datenhoheit liegt vollumfänglich in der Zuständigkeit des jeweiligen bezirklichen Umwelt- und Naturschutzamtes. Dies steht dem angemahnten Mangel eines statistischen Nutzens aus UNIS rechtlich entgegen. Des

[265] vgl. Nr. 2.1.2 Handbuch zum Geschäftsprozessmanagement im Land Berlin i. V. m. Nr. 4.3.8 IKT-Rollenkonzept zur Umsetzung des EGovG Bln im Land Berlin

Weiteren ist die Auswertung des Nutzungsgrades auf der Detailebene aus personal- und datenschutzrechtlichen Gründen untersagt.

260 Die Senatsverwaltung hatte zum 1. Januar 2022 die Verfahrensverantwortung für die Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens für den Umwelt- und Naturschutzbereich (UNIS)[266] von den Bezirken übernommen. Es umfasst auch ein Modul für den Baumschutz, womit das Verwaltungsverfahren vom Antrag über die Bescheiderteilung bis hin zur Kontrolle ab August 2023 vollständig digital bearbeitet werden kann.

zu T 260

Es wird auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 259 verwiesen.

261 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass unvollständige Festlegungen zu Zielstellung, Rollen, Aufgaben, Entscheidungsprozessen und zur Zusammenarbeit der Beteiligten innerhalb der Senatsverwaltung der Weiterentwicklung des Fachverfahrens entgegenstanden. Im Ergebnis hat die Senatsverwaltung nicht im erforderlichen Maße darauf hingewirkt, dass die Verwaltungsprozesse der Bezirksämter bei der Umsetzung der BaumSchVO digital und einheitlich abgewickelt werden konnten. So hat die Senatsverwaltung z. B. nicht durch eine zentrale Hinterlegung von Preisen für Baumschulware im digitalen Fachverfahren ein wirtschaftliches und einheitliches Verwaltungshandeln der Bezirksämter sichergestellt.

zu T 261

Es wird auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 259 verwiesen.

262 Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Bezirksämter UNIS nicht vollumfänglich nutzten. Sie verwiesen in diesem Zusammenhang auf eingeschränkte

[266] Umwelt- und Naturschutzinformationssystem, wassergefährdende Stoffe UNIS – wgs21

Funktionalitäten, zeitlichen Mehraufwand im Vergleich zur alternativen Nutzung des Textverarbeitungsprogramms sowie fehlende Personalressourcen für notwendige bezirkliche Anpassungen von UNIS.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung unzureichend über die Einschränkung der einzelnen Funktionalitäten und deren Nutzung durch die Bezirksämter informiert war, obwohl sie als verfahrensverantwortliche Stelle und Auftraggeber des Dienstleisters über diese Informationen verfügen musste. Dies stand der Weiterentwicklung und damit der verbindlichen Anwendung des Fachverfahrens in allen Bezirksämtern entgegen. Letztlich konnte die Senatsverwaltung auch keinen statistischen Nutzen für die Gesamtsteuerung aus UNIS generieren.

zu T 262

Es wird auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 259 verwiesen.

263 Der Rechnungshof hält es auch in Anbetracht der in den Jahren 2021 bis 2024 verausgabten Haushaltsmittel von insgesamt 1,3 Mio. €[267] für unbedingt erforderlich, dass der digitale Prozess weiterentwickelt wird und die Funktionalitäten von UNIS umfassend genutzt werden. So wird der Vollzugsaufwand gesenkt, was im Ergebnis zur Entbürokratisierung beitragen wird. Hierfür ist auch eine verbindliche Nutzung sicherzustellen.[268]

zu T 263

Es wird auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 259 verwiesen.

[267] Die Finanzierung erfolgt aus Kapitel 0700 Titel 51185: Dienstleistungen für die verfahrensabhängige IKT, Unterkonto 259 für IT-Fachverfahren der Abteilung I. Die Ausgaben für das Modul Baumschutz können nicht separat ausgewiesen werden.

[268] vgl. § 25 Abs. 1 EGovG Bln

9.8 Novellierung der Baumschutzverordnung durch die Senatsverwaltung

264 Werden geschützte Bäume beseitigt, sehen die Regelungen des Bundes und ergänzend des Landes Berlin für den ökologischen Ausgleich eine angemessene und zumutbare Ersatzpflanzung oder eine Ausgleichszahlung vor.[269]

Sinn und Zweck des Baumschutzes ist es, den Bestand der Bäume zu erhalten. Der ökologische Ausgleich ist daher auf die Bestandserhaltung auszurichten.[270] Der allgemeinen naturschutzrechtlichen Systematik folgend sind Eingriffe in Natur und Landschaft in erster Linie zu unterlassen, hilfsweise auszugleichen, weiter hilfsweise in sonstiger Weise zu kompensieren und nur als letztes Mittel durch Ausgleichszahlungen abzugelten.[271]

Werden keine Ersatzpflanzungen geleistet, sondern eine Ausgleichsabgabe festgesetzt, müssen die Bezirksämter die Mittel zeitnah und ausschließlich für ökologische Maßnahmen verwenden (§ 6 Abs. 9 BaumSchVO).

zu T 264

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

265 In Berlin können die Antragstellenden gleichberechtigt zwischen einer Ersatzpflanzung und der Zahlung einer Ausgleichsabgabe wählen (§ 6 Abs. 1 BaumSchVO).[272] Die geprüften Bezirksämter haben im Zeitraum von 2018 bis 2023 jährlich Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe zwischen 63.000 € und 428.000 € erhoben. Wie aus der folgenden Ansicht hervorgeht, konnten die Bezirksämter diese Einnahmen in der Regel

269 vgl. § 29 Abs. 2 Satz 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG), § 26 Abs. 3 NatSchG Bln, § 6 Abs. 1 und 2 BaumSchVO

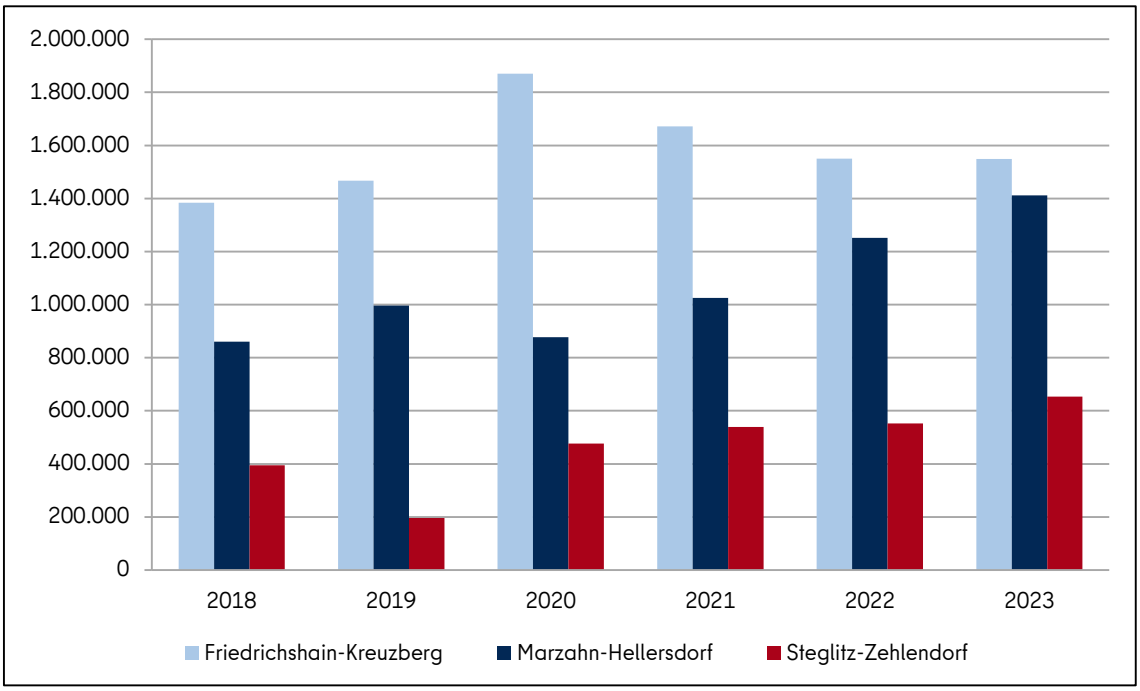
270 vgl. Albrecht, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 74. Edition (Stand: 1. April 2025), § 29 BNatSchG Rn. 25

271 vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. Januar 2006 - OVG 11 B 12.05 -, Rn. 19, zitiert nach juris; vgl. auch Vornholt, Kommentierung zu Verwaltungsgericht Berlin: Rechtsnatur der ökologischen Ausgleichsabgabe im Sinne von § 6 BerlBaumSchVO, NVwZ 2024, S. 185, Abschnitt III, zitiert nach beck-online

272 Für Vorhaben des Landes Berlin ist der ökologische Ausgleich ausschließlich durch Ersatzpflanzungen zu erbringen.

nicht im gleichen Haushaltsjahr verwenden, sodass signifikante Ausgabereste entstanden. Diese haben die Bezirksämter im Zeitverlauf nicht abgebaut:

Ansicht 44: Ausgabereste aus der Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzrecht der Bezirksämter in den Jahren 2018 bis 2023 (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Abschlussdaten der Senatsverwaltung für Finanzen für 2018 bis 2023 aus dem IT-Verfahren ProFiskal und der Erhebungen bei den Bezirksämtern

zu T 265

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

266 Die Umwelt- und Naturschutzämter der Bezirksämter wiesen auf die erheblichen Herausforderungen hin, die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe zeitnah zu verwenden. So seien sie auf die Zusammenarbeit mit dem Straßen- und Grünflächenamt angewiesen, da sie keine eigenen Flächen bewirtschaften. Zudem hat die bestehende Flächenknappheit für Ausgleichsmaßnahmen in den Bezirken, insbesondere in den Innenstadtlagen, stetig zugenommen. Ferner erschwerten unbesetzte Personalstellen sowie eine hohe Personalfluktuation die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen.

zu T 266

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

267 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine zeitnahe Mittelverwendung nicht erfolgte. Die Umsetzung von Projekten für die zweckentsprechende Verwendung der Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe war mit hohem Verwaltungsaufwand bei den Bezirksämtern verbunden. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, aufgrund abnehmender Personalressourcen den behördlichen Erfüllungsaufwand zu begrenzen und die Aufgaben auf das notwendige Maß zu beschränken. Der Vorrang einer Ersatzpflanzung gegenüber der Ausgleichsabgabe kann hierbei einen wesentlichen Beitrag leisten.

zu T 267

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Der Senat von Berlin befindet sich im Prozess der Novellierung der Baumschutzverordnung und wird die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin berücksichtigen.

268 Der Rechnungshof hat in Anbetracht dieser Herausforderungen beanstandet, dass die Senatsverwaltung den Schutzzweck nach § 1 BaumSchVO in der Regelung des § 6 Abs. 1 BaumSchVO (Stand: Mai 2025) nicht ausreichend berücksichtigt hat. Dem Anliegen entsprechend, geschützte Bäume in ihrem Bestand zu erhalten, müssen bei unvermeidbaren Bestandsminderungen vorrangig Nachpflanzungen erfolgen. Mit dem Vorrang einer Ersatzpflanzung würde dem Schutzzweck der BaumSchVO sowie den Zielen des ökologischen Ausgleichs aus Naturschutz- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten bestmöglich entsprochen werden.

zu T 268

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Der Senat von Berlin befindet sich im Prozess der Novellierung der Baumschutzverordnung und wird die Hinweise des Rechnungshofs von Berlin berücksichtigen.

9.9 Stellungnahmen der Bezirksämter

269 Die geprüften Bezirksämter sind den Feststellungen des Rechnungshofs zum Verwaltungsvollzug bei der Festsetzung von Ausgleichsabgaben sowie zur Kontrolle der Ersatzpflanzungen nicht entgegengetreten und haben bereits organisatorische und prozessuale Maßnahmen angekündigt, um das Verwaltungshandeln beim Vollzug der BaumSchVO zu verbessern. Die Bezirksämter vertraten jedoch die Auffassung, dass eine systematische Kontrolle der Ersatzpflanzungen erst mit ausreichender Personalausstattung der Umwelt- und Naturschutzämter gewährleistet werden kann.

zu T 269

Die Darstellung der Stellungnahme der Bezirksämter durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

9.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung

270 Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung ist den Feststellungen des Rechnungshofs ebenfalls nicht entgegengetreten. Hinsichtlich ihrer gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben für einen einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug beabsichtige die Senatsverwaltung, die BaumSchVO zu aktualisieren. Diese werde verschiedene Regelungen und genaue Vorgaben enthalten, um künftig einen einheitlichen Verwaltungsvollzug in Berlin sicherzustellen. Für die Festlegung handelsüblicher Preise für Baumschulware plane die Senatsverwaltung den unteren Naturschutzbehörden ebenfalls Vorgaben in geeigneter Form, z. B. im Rahmen einer fachlichen Richtlinie, zur Verfügung zu stellen und diese regelmäßig zu aktualisieren.

zu T 270

Die Darstellung der Stellungnahme der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

271 Bezogen auf die unzureichende Wahrnehmung der Verfahrensverantwortung für das IT-Fachverfahren UNIS hat die Senatsverwaltung im Mai 2025 angekündigt, sich künftig intern abzustimmen und auf eine umfassende Nutzung des IT-Fachverfahrens hinzuwirken, um die Digitalisierung des Verwaltungsvollzuges sicherzustellen.

Sie teilte in ihrer Stellungnahme vom Juni 2025 mit, dass der Großteil der fachlichen Anpassungen den Mitarbeitenden der bezirklichen Fachbereiche Baumschutz erst ab August 2023 zur Verfügung stand. Die Einwendungen der Bezirksämter, wonach für die unzureichende Nutzung des Baumschutzmoduls u. a. fehlende Personalressourcen für die Anpassung des Moduls ursächlich seien, hält die Senatsverwaltung für unzutreffend. Die Dokumentenvorlagen seien zentral durch den Dienstleister und die Geschäftsstelle bereitgestellt sowie den Bezirksämtern für notwendige Erläuterungen Unterstützung angeboten worden.

zu T 271

Die Darstellung der Stellungnahme der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

272 Um den Schutzzweck der Verordnung ausreichend Geltung zu verschaffen, beabsichtige die Senatsverwaltung für die Aktualisierung der geltenden BaumSchVO u. a. den Vorrang der Ersatzpflanzung vor der Ausgleichsabgabe wieder aufzunehmen.

zu T 272

Die Darstellung der Stellungnahme der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung durch den Rechnungshof von Berlin ist zutreffend.

273 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass die Senatsverwaltung im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben umfassende Vorgaben für einen einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug in Berlin im Zuge der Novellierung der

BaumSchVO angekündigt hat sowie beabsichtigt, den Schutzzweck der Verordnung zukünftig stärker zu berücksichtigen. Die verbesserte Abstimmung im IT-Fachverfahren und die umfassende Nutzung des IT-Fachverfahrens werden zu einer verbesserten Datenlage zum Gesamtbestand der Bäume beitragen.

zu T 273

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

274 Die Ausführungen der Senatsverwaltung hinsichtlich des Zeitpunktes einer umfassenden Funktionalität für das Baumschutzmodul ab August 2023 entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof verkennt nicht,
dass die Entwicklung und Anpassung von IT-Fachverfahren Zeit erfordert. Der Rechnungshof hält jedoch daran fest, dass spätestens seit dem 3. Quartal 2023 eine umfassende Nutzungsmöglichkeit des IT-Fachverfahrens bestand, welche von den Bezirksämtern nicht ausreichend wahrgenommen wurde. Die unterschiedlichen Auffassungen der Bezirksämter und der Senatsverwaltung zum personellen Aufwand für weitere Anpassungen durch die Bezirksämter unterstreichen den Handlungsbedarf für die Steuerung durch die Senatsverwaltung.

zu T 274

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

9.11 Zusammenfassung und Erwartung

275 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Bezirksämter aufgrund der Nutzung veralteter Berechnungsgrundlagen bei der Festsetzung des ökologischen Ausgleichs unwirtschaftlich handelten. Sie haben es ferner versäumt, eine systematische Kontrolle der Ersatzpflanzungen sicherzustellen, wodurch ein finanzielles und ökologisches Risiko für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts besteht.

Der Rechnungshof beanstandet ferner, dass die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung ihrer gesamtstädtischen Steuerungsaufgabe zur Gewährleistung eines berlinweit einheitlichen, wirtschaftlichen und digitalen Verwaltungsvollzugs nicht ausreichend nachgekommen ist.

zu T 275

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin trifft zu.

Bezüglich des ersten Absatzes der Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin in T 275 weist der Senat von Berlin auf Folgendes hin:

Die beanstandete Verfahrensweise wurde in den Bezirken geprüft und teilweise bereits entsprechend zu einer einheitlichen Vorgehensweise überarbeitet und aktualisiert. Zudem wird der Vorgang beispielsweise im Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf durch die Nutzung des IT-Fachverfahrens UNIS automatisiert, um eine bessere Nachvollziehbarkeit und Nachverfolgbarkeit zu gewährleisten (s. Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 248 und T 252).

276 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter Marzahn-Hellersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Friedrichshain-Kreuzberg**

- **durch Verfahrensanweisungen und aktuelle Berechnungsgrundlagen einheitliche, nachvollziehbare und wirtschaftliche Verwaltungsverfahren bei der Anordnung von Ersatzpflanzungen und Ausgleichsabgaben nach der BaumSchVO sicherstellen sowie**
- **einen systematischen, effektiven und effizienten Kontrollprozess für Ersatzpflanzungen implementieren, um den ökologischen Ausgleich zu gewährleisten.**

zu T 276

Die Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin werden seitens des Senats von Berlin bestätigt.

Hinsichtlich des Bezirksamtes Steglitz-Zehlendorf hält der Senat von Berlin ergänzend fest, dass in diesem ab dem 11. Februar 2025 der Katalog von Bruns aus dem Jahr 2024 als Berechnungsgrundlage gilt. Es gibt eine Verfahrensanweisung der Leitung des Umwelt- und Naturschutzamtes vom 23. Dezember 2021 für die Zuständigkeit zwischen den Gruppen Naturschutz und Umweltverwaltung, die weiterhin Gültigkeit hat und als sinnvoll erachtet wird.

Krankheitsbedingt war es im Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf zu Aussetzungen in der Ersatzpflanzungskontrolle gekommen. Der Kontrollprozess konnte mit einer Stellenneubesetzung im III. Quartal 2025 wieder aufgenommen werden. Die Kontrollen sind im Jahr 2025 gestiegen.

Das geänderte Vorgehen des Bezirksamtes Steglitz-Zehlendorf sieht vor, dass die Kontrollen auch im Rahmen der regulären Ortsbegehungen durchgeführt werden sollen. Es werden zudem aber auch gezielt Ortstermine zu Ersatzpflanzungen vereinbart, damit die Zugänglichkeit zum Grundstück gewährleistet ist. Alle Benachrichtigungen zu getätigten Ersatzpflanzungen werden über die Umweltverwaltungsgruppe geprüft und an die Baumschützerinnen und -schützer zur Nachkontrolle vor Ort weitergeleitet. Für eine noch kontinuierlichere Bearbeitung der Ersatzpflanzungsfälle wurde die Umweltverwaltungsgruppe durch eine Umstrukturierung der Aufgaben um eine Person verstärkt.

Im Übrigen verweist der Senat von Berlin auf seine Ausführungen zu T 275.

277 **Von der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung erwartet der Rechnungshof, dass sie**

- **ihre Steuerungsaufgaben beim Vollzug der BaumSchVO zukünftig wahrnimmt und zeitnah durch Ausführungsvorschriften oder in sonstiger Weise den einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug der Bezirksämter sicherstellt,**
- **ihre Verantwortung für das IT-Fachverfahren im Bereich Baumschutz umfassend wahrnimmt und zeitnah auf eine verbindliche Nutzung des digitalen Verfahrens durch die Bezirksämter hinwirkt sowie**
- **im Rahmen des aktuellen Novellierungsverfahrens der BaumSchVO darauf hinwirkt, dass der Vorrang der Ersatzpflanzung beim notwendigen ökologischen Ausgleich aufgenommen wird.**

zu T 277

Der Senat von Berlin betreibt das Verfahren zur Novellierung der BaumschutzVO mit hoher Priorität, und wird die Beanstandungen und Empfehlungen des Rechnungshofs von Berlin, wie aus der Stellungnahme ersichtlich, berücksichtigen.

Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung wird das IT-Fachverfahren weiterhin laufend anpassen und die Potentiale des IT-Verfahrens für einen einheitlichen Vollzug der BaumschutzVO in den Bezirken ausschöpfen.

10 Gut gemeint ist noch nicht gut gemacht – krasse Fehlsteuerung bei der Gebührenerhebung für die Sondernutzung öffentlichen Straßenlands

Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat versucht, die Bezirke für die Jahre 2023 und 2024 zu einer Befreiung und Erstattung von straßenrechtlichen Sondernutzungsgebühren zu veranlassen, um Ziele der Wirtschaftsförderung zu erreichen. Die von der Senatsverwaltung hierzu getroffenen Entscheidungen waren aber weder rechtlich zulässig noch wirtschaftlich sinnvoll. Die Fehlsteuerung der Senatsverwaltung hat berlinweit zu einem Chaos bei den Bezirken im Umgang mit den Sondernutzungsgebühren sowie zu Einnahmeverlusten, unzulässigen Ausgaben und erheblichem Verwaltungsaufwand geführt. Die gesteckten Wirtschaftsförderziele wurden hingegen nicht im Ansatz erreicht.

10.1 Einleitung

278 Mit einem städtischen Bruttoinlandsprodukt von 207 Mrd. € im Jahr 2024 ist Berlin die größte Stadtökonomie im deutschsprachigen Raum.[273] Eine funktionsfähige und wachsende Wirtschaft ist für Berlin von zentraler Bedeutung. Zielgerichtete Wirtschaftsförderung leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Die staatliche Wirtschaftsförderung in Berlin umfasst alle von öffentlichen Stellen oder in deren Auftrag durchgeführten Maßnahmen, insbesondere finanzielle Fördermaßnahmen, die das Ziel verfolgen, die Wirtschaft Berlins zu stärken und hier Arbeitsplätze zu schaffen.[274]

zu T 278

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

273 vgl. Statistischer Bericht des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg über die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung im Land Berlin nach Wirtschaftsbereichen 1991 bis 2024 –, März 2025, Nr. 1

274 vgl. Geschäftsbericht 2021 der Investitionsbank Berlin, Wirtschaftsförderung, S. 14, abrufbar unter https://www.ibb.de/media/dokumente/investor-relations/geschaeftsberichte/ibb-geschaeftsbericht-2021.pdf (Stand: 22. April 2025)

Die erwähnte Höhe des BIP von 207 Mrd. € für Berlin entspricht dem aktuellen Berechnungsstand (2024) des „Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (VGRdL).

279 Innerhalb der Berliner Verwaltung gehört die öffentliche **Wirtschaftsförderung** zu den Aufgaben der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung.[275] Nach der Coronapandemie bestand die Herausforderung öffentlicher Wirtschaftsförderung insbesondere darin, Gründungen und Bestandsunternehmen bei ihrem Wachstumskurs zu unterstützen.[276] Dabei trafen die Pandemie und die daraus resultierenden Schutzmaßnahmen einige Branchen deutlich stärker als andere. Zu diesen Branchen gehörten die Tourismus- und die Veranstaltungsbranche, Schaustellerinnen und Schausteller, der stationäre Handel, die Hotellerie, die Gastronomie sowie die Kreativwirtschaft.[277] Beginnend mit dem Jahr 2022 hat die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung ein Förderprogramm mit mehr als 30 Maßnahmen zur Unterstützung dieser besonders betroffenen Branchen aufgelegt.[278] Hierfür stehen auch im Haushaltsplan für die Jahre 2024 und 2025 jährlich jeweils rd. 17,5 Mio. € bereit.[279]

zu T 279

Der Senat von Berlin merkt an, dass der Begriff „Wachstumskurs“ durch „Erholung“ ersetzt werden sollte, da die Wirtschaftsförderung für die genannten Branchen zunächst auf deren Wiederhochfahren abzielte. Bis heute hat beispielsweise der Tourismussektor das Niveau des Jahres 2019 noch nicht wieder erreicht, wobei die Ursachen hierfür nicht mehr in der Pandemie liegen. Zudem sollte bei der Summe von jährlich rd. 17,5 Mio. €

275 ohne bezirkliche Wirtschaftsförderung, vgl. Nr. 7 Abs. 5 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) i. V. m. Abschnitt XI Nr. 1 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613)

276 vgl. Geschäftsbericht 2021 der Investitionsbank Berlin, a. a. O.

277 Programm Neustart Wirtschaft der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, veröffentlicht am 28. März 2022, S. 2, abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/web/presse/pressemitteilungen/assets/senweb-programm-neustart-wirtschaft.pdf (Stand: 22. April 2025)

278 vgl. gemeinsame Pressemitteilung der Senatskanzlei, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe und der Senatsverwaltung für Kultur und Europa vom 28. März 2022 sowie Pressemitteilung des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei - vom 30. April 2024

279 Haushaltsplan 2024/2025, Kapitel 1320 - Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung - Titel 68307 - Wirtschaftsförderung -, Teilansatz Nr. 10

ergänzt werden, dass diese im Zuge des Sparbeitrages („Pauschale Minderausgabe“) auf 15 Mio. € im Jahr 2024 und 9 Mio. € im Jahr 2025 reduziert wurde.

280 Um seine vielfältigen Aufgaben erfüllen und insbesondere Wirtschaftsförderung betreiben zu können, ist das Land Berlin auf **Einnahmen** angewiesen. Neben Steuern und Beiträgen sind **Gebühren** wichtige Einnahmequellen zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben.[280] Gebühren sind rechtzeitig und vollständig zu erheben (vgl. § 34 Abs. 1 LHO). Von der Erhebung fälliger Gebühren, die ihre Grundlage in Rechtsvorschriften haben, kann nur dann abgesehen werden, wenn dies rechtlich vorgesehen ist. Dies ist Ausfluss der Rechtsbindung der Verwaltung (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG).

zu T 280

Die Erläuterung der Rechtslage sowie die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

281 Mit Pressemitteilung vom 11. Dezember 2023 hat das Presse- und Informationsamt des Landes Berlin darüber informiert, dass Berlin die Gastronomie, das Schausteller- und Veranstaltungsgewerbe, die Messe- und Kongresswirtschaft, den Einzelhandel und die Kultur- und Kreativwirtschaft von der **Sondernutzungsgebühr für öffentliches Straßenland** im Jahr 2024 **befreien** werde. Dies habe die zuständige Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt in einem Schreiben an die bezirklichen Straßen- und Grünflächenämter und die Ordnungsämter mitgeteilt. Mit dieser Maßnahme werde es gelingen, Arbeitsplätze zu erhalten und den Wirtschaftsstandort Berlin zu stärken. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen zu prüfen, ob die Senatsverwaltung bei der Steuerung der Erhebung von Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksämter ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat.

[280] vgl. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Kapitel 2 Rn. 2.20; vgl. Bohley, Die Öffentliche Finanzierung, 1. Aufl. 2003, S. 9

zu T 281

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

10.2 Sondernutzungsgebühren - Grundlagen und Zuständigkeiten

282 Das öffentliche Straßenland umfasst alle Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Zur öffentlichen Straße gehören u. a. die Fahrbahnen, Gehwege, Radwege und Parkflächen (§ 2 Abs. 1 und 2 BerlStrG).[281] **Sondernutzung** ist jeder Gebrauch der öffentlichen Straßen, der über den Gemeingebrauch, d. h. über den Gebrauch im Rahmen der Widmung für den Verkehr, hinausgeht.[282] Bekannte Beispiele für Sondernutzungen sind Straßencafés oder auch Weihnachts-, Wochen- und Jahrmärkte sowie Straßenfeste. Sondernutzungen sind erlaubnispflichtig (§ 11 Abs. 1 BerlStrG). Für die Sondernutzung öffentlichen Straßenlands werden Gebühren nach der Sondernutzungsgebührenverordnung (SNGebV) und dem anliegenden Gebührenverzeichnis (GV SNGebV) erhoben. Die Gebührenpflicht entsteht mit der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis.[283]

zu T 282

Die Erläuterung der Rechtslage sowie die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

283 Das Land Berlin hat im Jahr 2023 rd. 51,5 Mio. € an Sondernutzungsgebühren eingenommen.[284] Die **Sondernutzungsgebühr** ist die von Sondernutzenden zu zahlende

---

281 Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13. Juli 1999 (GVBl. S. 380) i. d. F. vom 11. Dezember 2024 (GVBl. S. 614)

282 vgl. § 11 Abs. 1 i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG

283 vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, § 4 SNGebV i. V. m. §§ 11 Abs. 9, 27 Abs. 3 Satz 1 BerlStrG

284 Auswertung der Haushaltsdaten (Ist-Einnahmen) durch den Rechnungshof für das Jahr 2023 zum Titel 11155 - Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen - (Kapitel 0705 und 0770 des Einzelplans 07 sowie Kapitel 3400 bzw. 3800 der Bezirkshaushaltspläne)

Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlichen Straßenlands.[285] Sie ist eine Benutzungsgebühr.[286] Die öffentliche Leistung besteht in der Zulassung der Sondernutzung unter Verdrängung des Gemeingebrauchs anderer.[287] Ihre **Funktion** ist straßenrechtlicher Natur. Sie soll zum Erhalt des öffentlichen Straßenlands beitragen. Es ist hingegen nicht Aufgabe des Sondernutzungsgebührenrechts, Unternehmen durch niedrige Gebühren zu erhalten oder Wirtschaftsförderung zu betreiben.[288]

zu T 283

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend. Darüber hinaus ist bei der Bemessung der Sondernutzungsgebühr gemäß § 11 Abs. 9 Satz 2 BerlStrG auch der wirtschaftliche Vorteil der Sondernutzung zu berücksichtigen.

284 Die **Zuständigkeiten** für die Erhebung von Sondernutzungsgebühren und für die damit einhergehenden gesamtstädtischen Leitungsaufgaben sind von dem in der Verfassung von Berlin angelegten zweistufigen Aufbau der Berliner Verwaltung geprägt. Der **Senat** nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören insbesondere die Leitungsaufgaben, d. h. die Planung, die Grundsatzangelegenheiten, die Steuerung und die Aufsicht.[289] Darüber hinausgehende Aufgaben der Hauptverwaltung werden im Einzelnen durch das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG) mit Zuständigkeitskatalog bestimmt.[290] Die **Bezirke** nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr.[291] Sie erfüllen diese Aufgaben nach den

285 Vorlage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 12. Juni 2006 an das Abgeordnetenhaus über den Erlass der Sondernutzungsgebührenverordnung – Verordnung Nr. 15/358 – (Drs 15/5454), S. 30

286 vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juni 1978 – 7 C 5/78 –, Rn. 19, zitiert nach juris;
vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 428

287 vgl. Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kapitel 26 Rn. 78

288 vgl. Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. August 2014 – 1 B 57.11 –, Rn. 32, und OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 1. Juli 2014 – 11 A 1081/12 –, 2. Leitsatz, jeweils zitiert nach juris

289 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Verfassung von Berlin (VvB), vgl. auch § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)

290 vgl. Art. 67 Abs. 3 Satz 1 VvB, § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG

291 Art. 67 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 3 Abs. 2 AZG

Grundsätzen der Selbstverwaltung.[292] Der Senat kann aber insbesondere allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.[293] Eine Fachaufsicht des Senats mit Weisungsrecht besteht gegenüber den Bezirksverwaltungen nicht.

zu T 284

Die Erläuterung der Rechtslage sowie die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

285 Im Bereich des straßenrechtlichen Sondernutzungsrechts und dem darauf fußenden **Sondernutzungsgebührenrecht** gilt folgende konkrete Zuständigkeitsverteilung: Die Hauptverwaltung ist zuständig für die Zulassung von Sondernutzungen, die bezirksübergreifend einheitlich ausgeübt werden, und für bestimmte Sondernutzungen, die nicht auf einen Bezirk beschränkt sind – einschließlich der Erhebung der darauf bezogenen Sondernutzungsgebühren.[294] Diese Aufgaben werden durch die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt wahrgenommen.[295] Für alle anderen Sondernutzungen liegt die Zuständigkeit für die Gebührenerhebung bei den Bezirken und wird dort durch die Bezirksämter als Verwaltungsbehörden wahrgenommen.[296] Insbesondere sind die Bezirke zuständig für die Erhebung von Gebühren für Sondernutzungen im Zusammenhang mit Straßenfesten und Veranstaltungen, der Außengastronomie und dem Herausstellen von Waren des Einzelhandels.[297] Von den berlinweit im Jahr 2023 vereinnahmten 51,5 Mio. € (vgl. T 283) haben die Bezirke Sondernutzungsgebühren in Höhe von 27 Mio. € erhoben.[298]

---

292 vgl. Art. 66 Abs. 2 Satz 1 VvB

293 vgl. Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB, § 6 Abs. 1, Abs. 3 bis 6 AZG

294 vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG, Nr. 10 Abs. 9 ZustKat AZG

295 vgl. Abschnitt IX Nr. 26 und 28 GV Sen vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613); bis 25. Juli 2024: Abschnitt XI Nr. 12 und 14 GV Sen vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

296 vgl. § 26 BerlStrG i. V. m. §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 Satz 2 AZG, § 36 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

297 Tarifstellen 1.2.3, 1.3 und 1.4.1 GV SNGebV

298 Auswertung der Haushaltsdaten (Ist-Einnahmen) durch den Rechnungshof für das Jahr 2023 zum Titel 11155 – Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen – (Kapitel 3400 bzw. 3800 der Bezirkshaushaltspläne)

zu T 285

Die Erläuterung der Rechtslage sowie die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

10.3 Richtlinien der Regierungspolitik zu Sondernutzungsgebühren

286 Das Abgeordnetenhaus hat am 25. Mai 2023 die von dem Regierenden Bürgermeister von Berlin vorgelegten Richtlinien der Regierungspolitik gebilligt.[299] Im Kapitel **Wirtschaft** ist Folgendes ausgeführt:

> „Das erfolgreiche Programm ‚Neustart Berlin' wird weiterentwickelt. Im Fokus dabei stehen das Gastgewerbe, das Schausteller- und Veranstaltungsgewerbe, die Messe- und Kongresswirtschaft, der Einzelhandel sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft. Betreffende Branchen bleiben bis Ende 2024 von der Sondernutzungsgebühr für öffentliches Straßenland befreit."[300]

Mit Schreiben vom **30. Mai 2023** hat ein Branchenverband die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung „um rasche Umsetzung [...] in Richtung der Bezirke" gebeten. Hierzu hat die Fachabteilung der Senatsverwaltung im Juni 2023 in einem Vermerk festgehalten, dass der in den Richtlinien der Regierungspolitik avisierte Verzicht auf Sondernutzungsgebühren **keinen verkehrspolitischen oder straßenrechtlichen Bezug** aufweise. Es handele sich um reine Wirtschaftsförderung. Daher hat die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung dem Branchenverband im Juli 2023 geantwortet, dass die Umsetzung des Gebührenverzichts der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung obliege. Sie habe die Anfrage des Branchenverbands dorthin weitergeleitet. Von der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung wurden keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen.

Ende **September 2023** hat die Senatskanzlei die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung um Auskunft über den Sachstand in der Angelegenheit gebeten. Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat dann am **1. November 2023** entschieden, doch

---

299 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 25. Mai 2023 (Plenarprotokoll 19/31, S. 2607)

300 Vorlage des Regierenden Bürgermeisters vom 16. Mai 2023 an das Abgeordnetenhaus über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik (Drs 19/0980), S. 7

die Federführung bei der Umsetzung der in den Richtlinien der Regierungspolitik vorgesehenen Gebührenbefreiung zu übernehmen. Dazu hat ihr die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung am 23. November 2023 eine Begründung zugeleitet.

zu T 286

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

287 Der normative Rahmen für **Richtlinien der Regierungspolitik** ist im Wesentlichen durch folgende Vorgaben geprägt: Sie werden vom Regierenden Bürgermeister bestimmt.[301] Unabhängig von ihrer Billigung durch das Abgeordnetenhaus sind die Richtlinien nur für den Regierenden Bürgermeister, die übrigen Senatsmitglieder und das Senatskollegium im Verhältnis zueinander verbindlich.[302] Für die anderen Staatsorgane und für sonstige Dritte begründen sie weder Rechte noch Pflichten. Sie entfalten im Verwaltungsbereich ggf. eine mittelbare Wirkung für Personen oder Behörden, die einer Weisungsbefugnis der Senatsmitglieder unterliegen.[303] Für die Bezirksverwaltungen sind sie nicht bindend.[304]

Bei den Richtlinien der Regierungspolitik handelt es sich um strategische politische Ziele, deren konkrete Umsetzung in Verwaltungshandeln im Rechtsstaat den rechtlichen Grenzen und Vorgaben unterliegt und innerhalb der vorgeschriebenen Verfahren stattzufinden hat.[305] Auch dies folgt aus dem Grundsatz der Rechtsbindung der Verwaltung (vgl. schon T 280). Was rechtlich nicht möglich ist, kann und darf nicht umgesetzt werden. Es besteht auch **keine rechtliche Bindung** des Senats gegenüber dem Abgeordnetenhaus an die von diesem gebilligten Richtlinien. Der Senat kann deshalb auch ohne Weiteres von ihnen abweichen.[306] Die mit der Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik befassten Verwaltungszweige und Amtsträger sind daher verpflichtet,

301 vgl. Art. 58 Abs. 2 VvB

302 vgl. Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB, § 2 Abs. 1 Satz 2 Geschäftsordnung des Senats (GO Sen)

303 vgl. Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, § 45 Rn. 45.5

304 vgl. § 7 Abs. 1 AZG

305 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2014, T 211; vgl. auch Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 58 Rn. 6; Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 5. Aufl. 2022, Rn. 97

306 vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 6. Dezember 1994 - 65/93 -, 4. Leitsatz und Rn. 23, zitiert nach juris; vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 5. Aufl. 2022, Rn. 97

eingehend zu prüfen, ob und wie die Ziele der Richtlinien rechtlich realisierbar sind. Das Verwaltungshandeln ist danach auszurichten.

Zur Umsetzung der in den Richtlinien der Regierungspolitik im Jahr 2023 im Bereich Wirtschaft angekündigten Befreiung von Sondernutzungsgebühren hat der Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

zu T 287

Die Erläuterung der Rechtslage sowie die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

10.4 Entscheidung der Senatsverwaltung vom 7. Dezember 2023

288 Die **Bezirke** sind für die Erhebung von Sondernutzungsgebühren für Straßenfeste und Veranstaltungen, Außengastronomie und Warenpräsentation des Einzelhandels auf öffentlichem Straßenland zuständig (vgl. T 285).[307] Die Sondernutzungsgebühren sind von den Bezirksverwaltungen rechtzeitig und vollständig zu erheben.[308] Sie können ausnahmsweise ermäßigt oder erlassen werden, wenn die **Sondernutzung** im **besonderen öffentlichen Interesse Berlins** liegt (§ 8a Nr. 1 SNGebV). In den ihrer Zuständigkeit unterliegenden Verfahren sind ausschließlich die Bezirke zur Entscheidung darüber befugt, ob eine Sondernutzungsgebühr im Einzelfall erlassen oder ermäßigt werden kann. Der Erlass oder die Ermäßigung sind dort von Amts wegen zu prüfen. Dafür muss in dem zu beurteilenden Einzelfall ein besonderes öffentliches Interesse Berlins an der Sondernutzung selbst vorliegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Härtefallregelung handelt, die als Ausnahmevorschrift grundsätzlich eng auszulegen ist (ständige Rechtsprechung Verwaltungsgericht Berlin).[309] Handeln Sondernutzende mit

307 Tarifstellen 1.2.3, 1.3 und 1.4.1 GV SNGebV

308 vgl. § 34 Abs. 1 LHO

309 vgl. Verwaltungsgericht (VG) Berlin, Urteile vom 24. August 2020 - 1 K 11.18 -, Rn. 23, vom 4. Juli 2019 - 1 K 348.17 -, Rn. 24, und vom 6. Dezember 2018 - 1 K 440.17 -, Rn. 27, jeweils zitiert nach juris

Gewinnerzielungsabsicht, spricht bereits dieser Umstand gegen das Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses.[310]

Von dem Erlass und der Ermäßigung von Sondernutzungsgebühren ist die **Erstattung** bereits entrichteter Gebühren zu unterscheiden. § 8a Nr. 1 SNGebV bietet dafür keine Grundlage. Denn die Vorschrift regelt lediglich, dass Sondernutzungsgebühren in bestimmten Fällen ausnahmsweise ermäßigt oder erlassen werden können, also insoweit von vornherein nicht entrichtet werden müssen.

zu T 288

Das Vorliegen einer Gewinnerzielungsabsicht hat nicht zwingend zur Folge, dass ein besonderes öffentliches Interesse nicht angenommen werden kann. Vielmehr stellt eine Gewinnerzielungsabsicht nur einen von mehreren Aspekten dar, der bei der Entscheidung über den Gebührenerlass angemessen zu berücksichtigen ist. Gleichzeitig kann ein besonderes öffentliches Interesse im gesamtstädtischen Interesse liegen und ist durch den Senat von Berlin festzustellen.

Die Auffassung, wonach § 8a Nr. 1 SNGebV keine Grundlage für eine Erstattung von bereits entrichteten Sondernutzungsgebühren enthalte, teilt der Senat von Berlin nicht. Der Erlass oder die Ermäßigung von Sondernutzungsgebühren kann durchaus auch nachträglich ausgesprochen werden. Insbesondere können nichtbegünstigende Verwaltungsakte auch nach ihrer Unanfechtbarkeit aufgehoben werden. Entfällt auf diese Weise der Rechtsgrund für die Gebührenfestsetzung, sind bereits gezahlte Gebühren nach verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen rückzuerstatten.

Im Übrigen sind die Erläuterungen der Rechtslage sowie die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zutreffend.

289 Bei der Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik ist die **Hauptverwaltung** an Recht und Gesetz gebunden (vgl. T 287). Die Rechtmäßigkeit der Verwaltung muss auch

[310] vgl. VG Berlin, Urteil vom 4. Juli 2019 - 1 K 348.17 -, Rn. 26, zitiert nach juris

in den Bezirksverwaltungen gewahrt bleiben.[311] Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung darf daher im Rahmen der gesamtstädtischen Leitung und Steuerung nur auf ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln der Bezirke bei der Erhebung von Sondernutzungsgebühren hinwirken.[312] Sie ist ermächtigt, die Erhebung und die Höhe der Sondernutzungsgebühren durch **Rechtsverordnung** zu regeln.[313] Außerdem kann sie ermessensleitende Verwaltungsvorschriften für die Bezirksverwaltungen erlassen.[314] Dabei ist zu beachten, dass es nicht Aufgabe des Sondernutzungsgebührenrechts ist, Wirtschaftsförderung zu betreiben.[315]

zu T 289

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend. Es wird allerdings im Übrigen auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 292 verwiesen.

290 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung im November 2023 entschieden hat, die in den Richtlinien der Regierungspolitik angekündigte Befreiung von Sondernutzungsgebühren federführend umzusetzen (vgl. T 286). Sie hat aber die SNGebV nicht geändert und auch keine Verwaltungsvorschriften dazu erlassen. Stattdessen hat sie entschieden, kurzfristig ein Schreiben an die Bezirke zu richten, damit diese keine Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024 erheben. Das „Wording“ solle so verbindlich wie (rechtlich) möglich sein. Die Bezirke sollten dadurch veranlasst werden, sich an die Richtlinien der Regierungspolitik zu halten.

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2023 hat die Senatsverwaltung den Bezirksämtern insbesondere Folgendes mitgeteilt:

311 vgl. § 9 Abs. 3 AZG

312 vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IX Nr. 26 und 28 GV Sen vom 26. Juli 2024

313 vgl. § 27 Abs. 3 Satz 1 BerlStrG

314 vgl. § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG i. V. m. § 27 Abs. 4 BerlStrG

315 vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. August 2014 - 1 B 57.11 -, Rn. 32, und OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 1. Juli 2014 - 11 A 1081/12 -, 2. Leitsatz, jeweils zitiert nach juris

„Im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe sowie der Senatskanzlei wird hiermit ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass der Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksämter bis Ende des Jahres 2024 gemäß § 8 a Sondernutzungsgebührenverordnung für die folgenden Tarifstellen – festgestellt:

Tarifstelle 1.2.3	Straßenfeste und Veranstaltungen
Tarifstelle 1.3	Gastronomie (Schankveranden, Herausstellen von Tischen einschließlich Stehtischen und Sitzgelegenheiten)
Tarifstelle 1.4.1	Herausstellen von Waren“

In dem Schreiben wurden die Bezirke gebeten, für das Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu erheben. Darüber hinaus wurde in dem Schreiben in das Ermessen der Bezirke gestellt, auch Sondernutzungsgebühren, die ab Mai 2023, d. h. seit dem Erlass der Richtlinien der Regierungspolitik, für die genannten Tarifstellen erhoben worden sind, rückwirkend zu erstatten. Zur Begründung ihres Vorgehens hat die Senatsverwaltung im Wesentlichen ausgeführt, dass die „außergewöhnliche Vielfalt des Angebots an Gastronomie und Einzelhandelsgeschäften sowie die zahlreichen Berliner Volksfeste [...] für die Attraktivität und Erlebnisvielfalt Berlins“ wichtig seien. Zudem stärke „der Erhalt von Gewerbebetrieben und die Vermeidung von Insolvenzen sowie der Erhalt von Arbeitsplätzen auch unter Berücksichtigung von Sozialabgaben und Steuern, die Wirtschaftskraft Berlins“. Zur Kompensation entstehender Einnahmeverluste ist in dem Schreiben die Information enthalten, dass die Senatsverwaltung für Finanzen den Bezirken eine Basiskorrektur zugesagt habe.

zu T 290

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

291 Anfang Januar 2024 haben sieben Bezirksämter mit einem gemeinsamen Schreiben gegenüber der Senatsverwaltung dazu rechtliche Bedenken geltend gemacht. § 8a SNGebV sei keine geeignete Rechtsgrundlage für den vorgesehenen Gebührenerlass. Es bestehe die Sorge, sich und die Mitarbeitenden der Gefahr der Strafverfolgung auszusetzen. Die Senatsverwaltung hat hierauf mit Schreiben vom 19. Januar 2024 an die Bezirksämter reagiert und im Kern ausgeführt, die rechtlichen

Bedenken seien unbegründet. Der Gebührenerlass gemäß Schreiben vom 7. Dezember 2023 sei durch § 8a SNGebV gedeckt.

zu T 291

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

292 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass sie mit der in dem Schreiben vom 7. Dezember 2023 enthaltenen Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses für einen weitreichenden Erlass von bestimmten Sondernutzungsgebühren gleich mehrfach gegen den Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung verstoßen hat:

- Die Senatsverwaltung hat sich eines Instruments bedient, das ihr zur verbindlichen Steuerung der Erhebung von Sondernutzungsgebühren gegenüber den Bezirken rechtlich nicht zusteht. Sie ist nicht befugt, verbindliche Regelungen gegenüber den Bezirken zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren durch einfaches Schreiben zu treffen.
- Die Senatsverwaltung hat zudem unbefugt in die Verfahrenszuständigkeit der Bezirke für die Gebührenerhebung eingegriffen. Sie hat keine Zuständigkeit, in Verwaltungsverfahren, in denen die sachliche Zuständigkeit bei den Bezirken liegt, ein besonderes öffentliches Interesse für einen Gebührenerlass verbindlich festzustellen. Eine entsprechende Ermächtigung ist in der SNGebV für die Senatsverwaltung nicht enthalten.
- Außerdem ist die Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses für einen Erlass von Sondernutzungsgebühren nach § 8a Nr. 1 SNGebV nicht zulässig. Denn nach dieser Vorschrift muss das besondere öffentliche Interesse an der Sondernutzung selbst und nicht an dem Erlass der dadurch ausgelösten Sondernutzungsgebühr bestehen.
- Auch in der Sache lag kein besonderes öffentliches Interesse an einer Sondernutzung vor, die einen Gebührenerlass oder eine Gebührenermäßigung rechtfertigen könnte. Hierfür müsste die konkrete Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse liegen, insbesondere darf sie nicht primär der Gewinnerzielungsabsicht von Sondernutzenden dienen. Die im Schreiben der

Senatsverwaltung genannten gewerblichen Sondernutzungen – z. B. das Herausstellen von Tischen und Stühlen vor einem Restaurant auf den Gehweg – liegen nicht im besonderen öffentlichen Interesse. Denn die sondernutzenden Gewerbetreibenden handeln mit Gewinnerzielungsabsicht und erlangen aus der Sondernutzung wirtschaftliche Vorteile. Ein nur mittelbares Interesse der Öffentlichkeit an der Vielfalt des Angebots an Gastronomie und Geschäften, an der Attraktivität und Erlebnisvielfalt Berlins oder an dem Erhalt von Gewerbebetrieben und Arbeitsplätzen ist für einen Gebührenerlass nicht ausreichend.

- Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung keine Befugnis, den Bezirken ein Ermessen zu eröffnen, ab Mai 2023 erhobene Sondernutzungsgebühren rückwirkend zu erstatten. Auch insoweit gilt, dass die Senatsverwaltung in bezirklichen Verwaltungsverfahren nicht zuständig ist. Zudem ist § 8a Nr. 1 SNGebV auch in der Sache keine Rechtsgrundlage für eine Erstattung entrichteter Sondernutzungsgebühren. Die Norm ermöglicht bei Vorliegen der Voraussetzungen grundsätzlich nur, nicht entrichtete Sondernutzungsgebühren zu erlassen oder zu ermäßigen.

zu T 292

Nach Auffassung des Senats von Berlin ist es zulässig, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung in Bezug auf das jeweilige Fachrecht ein besonderes öffentliches Interesse – auch mit Blick auf die Richtlinien der Regierungspolitik und die Meinungsbildung innerhalb des Senats von Berlin – für die gesamtstädtische und damit bezirksübergreifende Ebene formuliert. Zugleich kann die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung dies mit der Bitte verknüpfen, dass die Bezirke dieses Gesamtinteresse im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeit bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für einen Erlass nach § 8a SNGebV entsprechend berücksichtigen.

Aufgrund der Bedeutung dieser Angelegenheit für die Regierungspolitik war damit auch die politische Erwartungshaltung verbunden, dass die Bezirke dies entsprechend umsetzen, was aber von der rechtlichen Wirkung, die einem einfachen Schreiben naturgemäß nur zukommen kann, getrennt werden muss. Rundschreiben und sonstige Schreiben einer Senatsverwaltung zu Fragen der rechtlichen Auslegung oder Anwendung von Rechtsvorschriften sind im Übrigen eine lange gelebte Verwaltungspraxis. Ein solches Vorgehen, auch mit dem Ziel der Herstellung einer einheitlichen Verfahrensweise unterhalb der Ebene von Verwaltungsvorschriften, sind kein Versuch einer unzulässigen

Einflussnahme auf die Bezirke oder die Beeinträchtigung bezirklicher Befugnisse, sondern Beispiel für eine langjährig etablierte Verwaltungspraxis. Im vorliegenden Fall hat die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung in Abstimmung mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung und der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung – im Vorgriff auf den späteren Senatsbeschluss – das in den Richtlinien der Regierungspolitik und im Rahmen der Meinungsbildung im Senat zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse festgestellt und den Bezirken für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Bewertung nach § 8a SNGebV mitgeteilt.

Zugleich zielte dieses Vorgehen auf eine gewisse Rechtssicherheit für die Bezirke, um in der entsprechenden Fallkonstellation von einer Gebührenfestsetzung absehen zu können, ohne rechtliche oder finanzielle Nachteile befürchten zu müssen. Dies unterstützend wurde in dem vom Rechnungshof von Berlin referenzierten Schreiben vom 07. Dezember 2023 mitgeteilt, dass mögliche Einnahmeverluste ausgeglichen werden würden. Trotz der insgesamt klaren Positionierung zugunsten eines berlinweit bestehenden öffentlichen Interesses wurden hierdurch weder die bezirkliche Zuständigkeit noch die eigenständige Entscheidungsbefugnis der Bezirke infrage gestellt.

Einzuräumen ist, dass der Bezugsgegenstand des nach § 8a SNGebV erforderlichen besonderen öffentlichen Interesses Berlins ungenau bezeichnet wurde, denn in dem Schreiben vom 07. Dezember 2023 sollte das besondere öffentliche Interesse „an“ dem Erlass der Sondernutzungsgebühren und nicht „für“ den Gebührenerlass festgestellt werden. Zutreffend weist der Rechnungshof von Berlin darauf hin, dass sich das besondere öffentliche Interesse nicht auf den Erlass von Sondernutzungsgebühren beziehen konnte, sondern vielmehr auf die mit den Gebühren belasteten Sondernutzungen im öffentlichen Raum. Der Zweck war dem Schreiben vom 07. Dezember 2023 aber auch ohne weiteres zu entnehmen, weil darauf hingewiesen wurde, dass die Attraktivität der Berliner Straßen erhalten werden soll, die aus einem vielfältigen Angebot an Gastronomie, Einzelhandel und Volksfesten entsteht. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass einzelne vom Gebührenerlass betroffene Tarifstellen genannt wurden. Angesichts des in den Richtlinien der Regierungspolitik konkretisierten, die wirtschaftliche Härtesituation der betroffenen Sondernutzenden berücksichtigenden und zeitlich eng begrenzten Anwendungsfalls in Bezug auf konkrete Sondernutzungen war der erforderliche Ausnahmecharakter auch in diesem Fall gegeben. Zutreffend ist dabei der Hinweis des Rechnungshofs von Berlin insoweit, dass die sondernutzenden Gewerbetreibenden mit Gewinnerzielungsabsicht handeln, was

gegen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses sprechen kann. Jedoch ist dies kein Ausschlussgrund für die Annahme eines besonderen öffentlichen Interesses, sondern nur einer von mehreren Aspekten, dem vorliegend angesichts des erheblichen Interesses an der Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens durch Gastronomieangebote, Handel und Volksfeste nicht das entscheidende Gewicht beigemessen wurde. Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat daher im Ergebnis ein besonderes öffentliches Interesse an diesen Sondernutzungen für den betroffenen Zeitraum erkannt. Die Auffassung, wonach § 8a Nr. 1 SNGebV keine Grundlage für eine Erstattung von bereits entrichteten Sondernutzungsgebühren enthalte, teilt der Senat von Berlin im Übrigen nicht (vgl. Ausführungen des Senats von Berlin zu T 288).

10.5 Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023

293 Dem Senat ist über Angelegenheiten, die durch ihn zu entscheiden oder förmlich zur Kenntnis zu nehmen sind, von den zuständigen Mitgliedern des Senats eine **Vorlage** zu unterbreiten.[316] Bei der Erarbeitung von Senatsvorlagen ist insbesondere der Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu beachten. Die Inhalte der Vorlagen müssen Senatsentscheidungen ermöglichen, die der geltenden Rechtslage entsprechen. Dies gilt auch für Entscheidungen im Bereich des Sondernutzungsgebührenrechts.

zu T 293

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

294 Nach der Verfassung von Berlin kann der Senat **Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften** für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.[317] Für den Bereich der allgemeinen Verwaltungsvorschriften hat der Gesetzgeber im AZG konkretisierende gesetzliche Regelungen zum Inhalt, zum Verfahren des Erlasses und zur Durchsetzung

316 vgl. § 11 Abs. 1 GO Sen, § 7 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II)

317 Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB

von Verwaltungsvorschriften verbindlich vorgegeben.[318] Insbesondere sind die Bezirksverwaltungen bei der Durchführung ihrer Aufgaben ausdrücklich an die Verwaltungsvorschriften gebunden.[319] Vergleichbare einfach-gesetzliche Regelungen gibt es für das in der Verfassung von Berlin genannte Instrument der **Grundsätze** nicht. Es fehlt bisher an konkreten gesetzlichen Regelungen für eine rechtssichere Anwendung dieser verfassungsrechtlich normierten Regelungskategorie in Abgrenzung zu den einfach-gesetzlich ausgestalteten Verwaltungsvorschriften; insbesondere fehlt es an Vorgaben zum Inhalt, zum Erlass und zu den Modalitäten der Durchsetzung. In der Sache kommen als „Grundsätze“ nur Regelungen in Betracht, welche die Bezirke zur Verfolgung bestimmter Ziele verpflichten, ohne sie bei Einzelentscheidungen festzulegen.[320] Denn die verfassungsrechtlichen Vorgaben sollen gerade verhindern, dass der Kompetenzbereich der Bezirke übermäßig beschränkt oder ausgehöhlt wird, indem im Bereich der Bezirksaufgaben Vorschriften ergehen, die faktisch den Charakter von Einzelweisungen haben.[321]

zu T 294

Die Auffassung, die verfassungsrechtlich geregelte Befugnis des Senats von Berlin zum Erlass von Grundsätzen müsse erst durch eine einfachgesetzliche Ausgestaltung aktiviert werden, teilt der Senat von Berlin mit Blick auf die ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelungsgebote nicht. Derartige zwingende Gesetzesvorbehalte sind etwa für Änderungen der Bezirksgrenzen nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 VvB, für Eingriffe in Grundrechte nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 26 Satz 2 VvB, den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 64 Abs. 1 VvB oder die Schaffung der Möglichkeit von Haushaltsüberschreitungen durch die Bezirke nach Art. 88 Abs. 4 VvB geregelt. In anderen Fällen wird zwar eine nähere gesetzliche Ausgestaltung von der Verfassung für erforderlich gehalten, die Einrichtung oder Handlungsmöglichkeit im Falle fehlender gesetzlicher Ausgestaltung aber nicht in Frage gestellt, wie etwa bei näheren

318 vgl. §§ 6, 11 f. AZG

319 vgl. § 7 Abs. 1 AZG

320 vgl. Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, § 77 Rn. 77.1.2;
vgl. Michaelis/Krammerbauer, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 67 Rn. 7

321 vgl. Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, § 77 Rn. 77.1.1;
vgl. Michaelis/Krammerbauer, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 67 Rn. 7;
vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 5. Aufl. 2022, Rn. 171

gesetzlichen Regelungen zur Wahl des Abgeordnetenhauses und der BVV in Art 39 Abs. 5 und Art. 70 Abs. 1 Satz 4 VvB, für die Rechte der Fraktionen in Art. 40 Abs. 2 VvB, für Näheres in Bezug auf den Datenschutzbeauftragten in Art. 47 Abs. 2 VvB, für Einzelheiten zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden in Art. 61 Abs. 2 und Art. 63 Abs. 4 VvB, zur Wahl, Zusammensetzung und Abberufung des Bezirksamts in Art. 69 VvB, Art. 74 Abs. 1 Satz 4 und Art. 76 Satz 2 VvB oder zum Rechnungshof von Berlin in Art. 95 Abs. 5 VvB. Und während Art. 67 VvB im ersten Absatz für die Ausgestaltung der Aufsicht und im dritten Absatz für die Bestimmung der Aufgaben des Senats von Berlin außerhalb der Leitungsaufgaben ein Gesetz fordert, gilt dies gerade nicht für die im zweiten Absatz benannte Möglichkeit zum Erlass von Grundsätzen für die Verwaltungstätigkeit der Bezirke. Die These eines „Aktivierungserfordernisses“ findet in der Verfassung damit keine Stütze.

Rückblickend stellt der Senat von Berlin fest, dass die von der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung gewählte Vorgehensweise im vorliegenden Fall nicht die gewünschte Rechtsklarheit geschaffen hat, die unter Umständen mit einer Verwaltungsvorschrift oder gar der Änderung der SNGebV verbunden gewesen wäre, zumal der Erlass von Grundsätzen nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB in der Berliner Verwaltungspraxis bisher noch nicht etabliert ist. Hinsichtlich der Schaffung einer möglichst einheitlichen Verfahrensweise ist der Senat von Berlin allerdings mit Blick auf die bisherige Verwaltungspraxis zu der Auffassung gelangt, dass sich hierfür in erster Linie – wie in vergleichbaren Fällen in der Vergangenheit – ein entsprechender Senatsbeschluss eignet. Eine Beschlussfassung des Senats hatte es in ähnlichen Situationen während der Corona-Jahre gegeben, als der Senat von Berlin ein besonderes öffentliches Interesse im Sinne von § 8a SNGebV feststellte. Diese Vorgehensweise wurde seinerzeit einstimmig begrüßt und blieb in der Folgezeit auch gänzlich unbeanstandet. Insbesondere wurde nicht in Frage gestellt, dass dieses Verfahren geeignet war, eine einheitliche Beschlusspraxis der Bezirke im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu erzielen.

295 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung am 11. Dezember 2023 eine Vorlage in den Senat eingebracht hat. Ziel der Senatsverwaltung war es, die „(Rechts-)Verbindlichkeit“ der von ihr zuvor mit Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter adressierten Gebührenbefreiung „weiter zu erhöhen“. Mit der Vorlage hat die Senatsverwaltung dem Senat im Wesentlichen folgenden Beschlussentwurf zur Entscheidung vorgelegt:

> „Der Senat stellt ein besonderes öffentliches Interesse Berlins dahingehend fest, dass die Bezirksämter von Berlin bis Ende des Jahres 2024 keine Sondernutzungsgebühren für das Gastgewerbe, das Schausteller- und Veranstaltungsgewerbe, die Messe- und Kongresswirtschaft, de[n] Einzelhandel sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft im Sinne der Tarifstellen 1.2.3, 1.3 und 1.4.1 SNGebV erheben."

Zur Begründung hat die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung in der Senatsvorlage ausgeführt, dass eine Sondernutzungsgebühr gemäß § 8a Nr. 1 SNGebV ermäßigt oder erlassen werden könne, wenn die Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse Berlins liege. Zur weiteren Begründung hat sie im Wesentlichen die Ausführungen aus ihrem Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter wiederholt (vgl. T 290). Der Erlass der Gebühren für das Jahr 2023 (rückwirkend) und für das Jahr 2024 sei aus diesen Gründen gerechtfertigt.

Die für Wirtschaft und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen sowie die Senatskanzlei haben die Senatsvorlage mitgezeichnet. Sie enthält an keiner Stelle eine Formulierung, dass der Senat damit Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlässt. Der Senat hat die Vorlage am 19. Dezember 2023 beschlossen.

zu T 295

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

296 Auf die von sieben Bezirksämtern Anfang Januar 2024 geltend gemachten rechtlichen Bedenken (vgl. T 291) hat sich die Senatsverwaltung mit Schreiben vom 19. Januar 2024 an die Bezirksämter erstmals darauf berufen, dass der Senat Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen könne. Sie hat im Wesentlichen ausgeführt:

> „Die vorgetragenen rechtlichen Bedenken sind unbegründet. Gemäß Artikel 67 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung von Berlin kann der Senat Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen. Der Erlass der Gebühren gemäß meinem Schreiben vom 07.12.2023 und dem Senatsbeschluss vom 19.12.2023 ist durch § 8a SNGebV gedeckt. Somit besteht auch kein Verstoß der Bezirksämter gegen § 34 Abs. 1 LHO und eine Strafbarkeit der handelnden Mitarbeitenden scheidet erst recht aus."

zu T 296

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

297 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass sie dem Senat eine **Vorlage mit einem rechtswidrigen Inhalt** zur Beschlussfassung unterbreitet hat. Die zur Beschlussfassung vorgelegte Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses Berlins, dass die Bezirksämter bis Ende des Jahres 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu bestimmten Tarifstellen erheben, ist in mehrfacher Hinsicht rechtlich unzulässig. Sie hätte die Vorlage dem Senat nicht zur Beschlussfassung unterbreiten dürfen. Außerdem sind die von der Senatsverwaltung nachträglich unternommenen Versuche, die vom Senat beschlossene Vorlage umzudeuten, rechtlich untauglich. Hierzu im Einzelnen:

- Zunächst ist auch der Senat zu der im Beschlussentwurf enthaltenen Feststellung nicht befugt. Sie ist mit der gesetzlich den Bezirken zugewiesenen Zuständigkeit für das Verwaltungsverfahren zu Sondernutzungsgebühren unvereinbar (vgl. T 292).
- Zudem hat der Senat – entgegen den Ausführungen der Senatsverwaltung im Schreiben vom 19. Januar 2024 – auch keine „Grundsätze“ für die Tätigkeit der Bezirke nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB beschlossen. Denn es fehlt hierzu bereits an der notwendigen einfach-gesetzlichen Konkretisierung der Verfassungsvorschrift (vgl. T 294). Davon abgesehen, war es aufgrund des Inhalts der von der Senatsverwaltung erarbeiteten Senatsvorlage nicht vom Entscheidungswillen des Senats umfasst, Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke zu erlassen. Die Vorlage enthält hierzu nämlich an keiner Stelle auch nur einen Hinweis. Mit ihrem Schreiben vom 19. Januar 2024 hat die Senatsverwaltung somit den unzutreffenden Rechtsschein hervorgerufen, der Senat habe Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.
- Ungeachtet der fehlenden einfach-gesetzlichen Grundlage kämen als Grundsätze im Sinne der Verfassungsvorschrift ohnehin nur Regelungen in Betracht, die die Bezirke zur Verfolgung bestimmter Ziele verpflichten, ohne sie bei Einzelentscheidungen festzulegen. Die Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses Berlins, im Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren für drei Tarifstellen zu erheben, ist jedoch keine schlichte Zielvorgabe für die Bezirke mit Umsetzungsspielraum, sondern im Kern eine an die Bezirke gerichtete Festlegung

ohne Entscheidungsspielraum, die für alle im genannten Bereich zu treffenden gebührenrechtlichen Einzelentscheidungen gelten soll.

Die Senatsverwaltung hat die berechtigten rechtlichen Bedenken und die deutlich geäußerte Kritik von sieben Bezirksämtern nicht zum Anlass genommen, umzusteuern und das eigene Verwaltungshandeln zu korrigieren. Im Ergebnis hat der von der Senatsverwaltung maßgeblich vorbereitete Senatsbeschluss nicht zu einem berlinweit einheitlichen rechtmäßigen Verwaltungshandeln der Bezirke bei der Sondernutzungsgebührenerhebung zu den betroffenen Tarifstellen (vgl. T 290) beigetragen.

zu T 297

Die Bewertung des Rechnungshofs von Berlin wird nicht geteilt. Dem Senat von Berlin ist es unbenommen, bestimmte Lebensbereiche als im - gesamtstädtischen - besonderen öffentlichen Interesse liegend zu bewerten und diese Bewertung im Rahmen von Abwägungsentscheidungen in einem fachbehördlichen Verfahren geltend zu machen. Auf die Ausführungen des Senats von Berlin zu T 294 wird verwiesen. Zutreffend ist, dass der Senatsbeschluss nicht zu einem berlinweit einheitlichen Verwaltungshandeln der Bezirke geführt hat.

10.6 Wirtschaftlichkeit der Gebührenbefreiung

298 Bevor die Verwaltung finanzwirksame Maßnahmen ergreift, ist eine angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** durchzuführen.[322] Präferenzen, politische Vorgaben, Vorabfestlegungen, Sachzwänge oder eine angenommene bzw. unterstellte Wirtschaftlichkeit entbinden nicht von der Pflicht, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.[323] Dies gilt auch für finanzwirksame Maßnahmen, die in Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik (vgl. T 286) ergriffen werden. Ausreichend für das Vorliegen der Finanzwirksamkeit ist, dass die Maßnahme sich künftig unmittelbar oder

322 vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO, Nr. 2 AV § 7 LHO

323 vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2018, § 7 BHO 6. Leitsatz

mittelbar - ggf. auch bei anderen Verwaltungen - auf Einnahmen und Ausgaben auswirken kann.[324]

zu T 298

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

299 Für die Vorbereitung einer möglichen Entscheidung, mit der ein finanzrelevantes Verwaltungshandeln zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren initiiert werden soll, ergibt sich nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO folgendes Untersuchungsvorgehen: Zunächst ist die **Ausgangslage** systematisch zu ermitteln und festzustellen, ob ein Handlungsbedarf (Notwendigkeit für ein Verwaltungshandeln) im Umgang mit Sondernutzungsgebühren besteht. In diesem Rahmen sind auch die **Ziele** des Verwaltungshandelns konkret festzulegen und die zu beachtenden **Prioritäten** zu benennen. Zur Umsetzung der Ziele müssen die hierfür in Betracht kommenden naheliegenden **Lösungsvarianten** zunächst ermittelt werden. Diese sind dann jeweils auf ihre **Eignung zur Zielerreichung** - insbesondere auf ihre rechtliche und wirtschaftliche Eignung - unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen zu prüfen. Bei der Prüfung der rechtlichen Eignung ist insbesondere der Frage nachzugehen, ob die in Betracht gezogene Lösungsmöglichkeit rechtlich überhaupt zulässig ist. Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Eignung ist prognostisch zu ermitteln, ob die Maßnahme wirksam dazu beitragen kann, die verfolgten Ziele zu erreichen. Die geeigneten Lösungsmöglichkeiten sind dann nach ihrem prognostizierten Nutzen und den geschätzten Kosten (einschließlich Folge- und Vollzugskosten) systematisch zu vergleichen, um eine Vorteilsvariante zu ermitteln, die der Entscheidung zum weiteren Vorgehen zugrunde gelegt wird.

zu T 299

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

[324] vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, 2013, S. 14

300 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung im Vorfeld ihrer **finanzwirksamen Maßnahmen** – Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter (vgl. T 290) und Einbringung der Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023 (vgl. T 295) in den Senat –, mit denen die Bezirke zum Erlass von Sondernutzungsgebühren für bestimmte Branchen für die Jahre 2023 und 2024 veranlasst werden sollten, **keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** durchgeführt hat. Bei ordnungsgemäßer Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte sie insbesondere erkennen können, dass sich die von ihr in Betracht gezogenen Maßnahmen weder rechtlich noch wirtschaftlich zur Zielerreichung eignen:

- Gebühren sind neben Steuern und Beiträgen wichtige Einnahmen des Staates. Von der Erhebung fälliger Gebühren darf nur dann abgesehen werden, wenn dies rechtlich vorgesehen ist und die rechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Dies ist hier nicht der Fall (vgl. T 292). Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass das Sondernutzungsgebührenrecht einen rein straßenrechtlichen Bezug hat. Die Sondernutzungsgebühr ist als Benutzungsgebühr die Gegenleistung für die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung der öffentlichen Straße. Bei der Bemessung der Gebühr sind daher Art, Umfang, Dauer sowie der wirtschaftliche Vorteil der Sondernutzung zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 9 Satz 2 BerlStrG). Das Sondernutzungsgebührenrecht hat nicht die Funktion, Unternehmen durch niedrige Gebühren zu erhalten oder Wirtschaftsförderung zu betreiben (vgl. T 283).
- Für das Gastgewerbe sind insbesondere die sogenannten Schankvorgärten (Herausstellen von Tischen und Sitzgelegenheiten zu Schankzwecken nach der Tarifstelle 1.3.1 GV SNGebV) relevant. Die durchschnittliche Größe eines Schankvorgartens vor Cafés, Bars oder Restaurants beträgt 20 m^2. Für einen Schankvorgarten dieser Größe ergibt sich nach dem Gebührenverzeichnis zur SNGebV je nach Lage eine jährliche Sondernutzungsgebühr von 250 € bis maximal 325 €. Für Warenpräsentationen vor Geschäften des Einzelhandels (Tarifstelle 1.4.1 GV SNGebV) ergibt sich für eine genutzte Fläche von 20 m^2 eine jährliche Sondernutzungsgebühr von 600 € bis maximal 780 €. Diese Jahresbeträge einer Gebührenentlastung reichen nicht ansatzweise zum Erhalt von Arbeitsplätzen und Gewerbebetrieben oder zur Vermeidung von Insolvenzen aus. Auch im Zusammenspiel mit weiteren Maßnahmen leisten sie keinen nennenswerten Beitrag zur Erreichung dieser wirtschaftlichen Ziele, davon abgesehen, dass dies auch nicht die Funktion des Sondernutzungsgebührenrechts ist.

- Auch bei den Zielgruppen Messe- und Kongresswirtschaft sowie Kultur- und Kreativwirtschaft waren keine nennenswerten Entlastungen zu erwarten, weil diese nur selten oder gar kein öffentliches Straßenland nutzen und daher von der gebührenrechtlichen Privilegierung keinen ausreichenden Gebrauch machen. Auch insoweit fehlt es an der wirtschaftlichen Eignung der Maßnahme.
- Darüber hinaus ist insbesondere die von der Senatsverwaltung mit Schreiben vom 7. Dezember 2023 in das Ermessen der Bezirke gestellte rückwirkende Erstattung von Sondernutzungsgebühren – ungeachtet der rechtlichen Unzulässigkeit (vgl. T 292) – extrem vollzugsunwirtschaftlich. Am 10. Januar 2024 hatten acht Bezirksämter ein „Amtshilfeersuchen“ an die für Verkehr und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen gerichtet. Die nachträgliche Erstattung der Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2023 bedeute, dass in allen Bezirken insgesamt rd. 10.000 Vorgänge rückabgewickelt werden müssten. Dies sei mit den knappen personellen Ressourcen der Bezirke nicht möglich. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs löst dabei jeder Vorgang im Durchschnitt Kosten von rd. 300 € aus.[325] Die von den Bezirken geschätzten 10.000 rückabzuwickelnden Vorgänge verursachen damit rechnerisch für die Bezirksämter Kosten von insgesamt 3 Mio. €. Dieser mit der Vorgangsrückabwicklung verbundene erhebliche Aufwand steht zu dem möglichen Nutzen in keinem sachlich und wirtschaftlich angemessenen Verhältnis.

zu T 300

Der Senat von Berlin stimmt mit dem Rechnungshof von Berlin überein, dass systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sinnvoll sind, bevor finanzwirksame Maßnahmen ergriffen werden. Die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme obliegt dabei der zuständigen Senatsverwaltung.

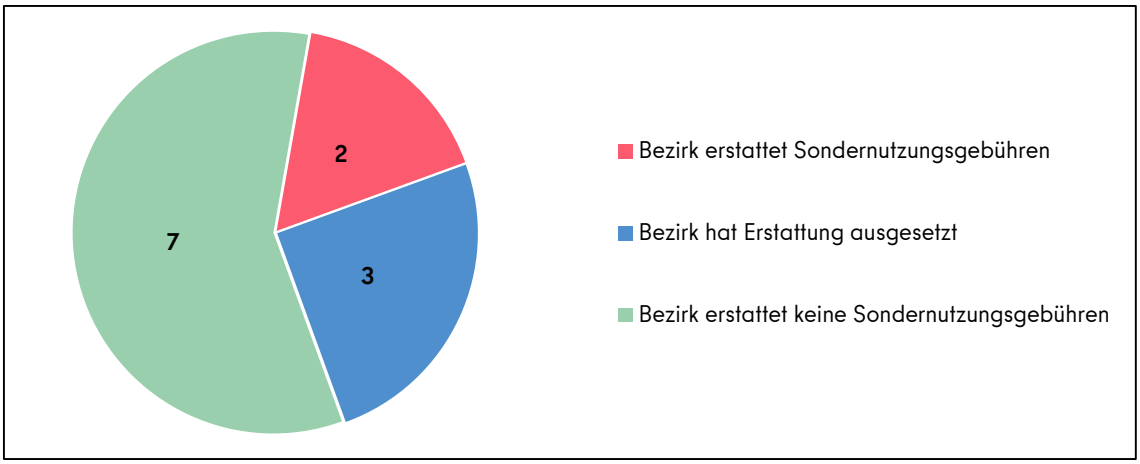
[325] Angabe zu den Stückkosten im Produktvergleichsbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 7. Februar 2023 für das Produkt 61516 – Sondernutzung Straßen –

10.7 Auswirkungen des Verwaltungshandelns der Senatsverwaltung

301 Die rechtswidrige und unwirtschaftliche gesamtstädtische Steuerung der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung bei der Erhebung von Sondernutzungsgebühren durch die Bezirke hat berlinweit zu einem höchst uneinheitlichen Verwaltungshandeln geführt. Soweit Bezirke nach Maßgabe des Schreibens der Senatsverwaltung und des Senatsbeschlusses Gebühren nicht erhoben bzw. erstattet haben, fehlt es hierfür an der erforderlichen Rechtsgrundlage. Das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hat bei den Bezirken zudem einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand ausgelöst. Die beabsichtigten Förderwirkungen sind nicht eingetreten.

Eine Erhebung des Rechnungshofs bei den Bezirksämtern zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2023 hat folgendes Bild ergeben:

Ansicht 45: Erstattung von Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2023 durch die Bezirksämter



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksämter (Stand: Mai/Juni 2024)

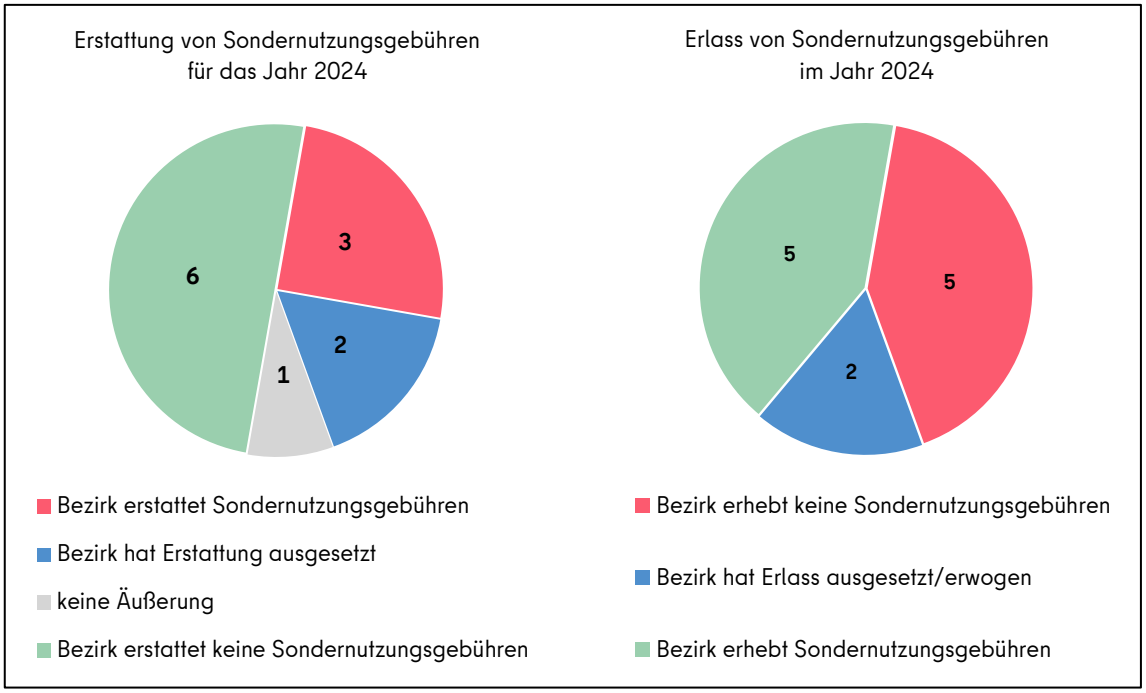
Die Ansicht verdeutlicht, dass 2 der 12 Bezirke angegeben haben, **für das Jahr 2023** zu den genannten Tarifstellen (vgl. T 290) erhobene Sondernutzungsgebühren zu erstatten. 7 Bezirke haben die Auskunft erteilt, dies nicht zu tun.
Die übrigen 3 Bezirke haben angegeben, für das Jahr 2023 erhobene Gebühren auf Antrag erstatten zu wollen, dies aber aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof ausgesetzt zu haben. 7 Bezirksämter haben sogar rechtliche Bedenken gegenüber der Senatsverwaltung geltend gemacht und ihre Sorge zum Ausdruck gebracht, die Mitarbeitenden der Gefahr der Strafverfolgung auszusetzen (vgl. T 291).

zu T 301

Der Senat von Berlin bedauert, dass die beabsichtigten Förderwirkungen nicht eingetreten sind.

302 Für das **Jahr 2024** ergibt sich zum Umgang der Bezirksämter mit den Sondernutzungsgebühren zu den genannten Tarifstellen folgendes Bild:

Ansicht 46: Umgang der Bezirksämter mit Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksämter (Stand: Mai/Juni 2024)

Zur **Erstattung von Sondernutzungsgebühren** für das Jahr 2024 (linke Grafik) haben 3 Bezirke angegeben, dass sie in Fällen, in denen bereits Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024 erhoben und entrichtet worden sind, die Gebühren auf Antrag erstatten. 6 Bezirke haben dies nicht getan. 2 weitere Bezirke haben eine Erstattung für das Jahr 2024 erhobener Gebühren aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof zurückgestellt. Ein Bezirk hat sich zu seinem Vorgehen in diesen Fällen nicht geäußert.

Zum **Erlass von Sondernutzungsgebühren** für das Jahr 2024 (rechte Grafik) haben 5 Bezirke angegeben, für das Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu erheben. 2 Bezirke haben den Erlass von Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024 angabegemäß geplant, aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof aber ausgesetzt

bzw. vom Ausgang der Prüfung abhängig gemacht. Die übrigen 5 Bezirke haben angegeben, für das Jahr 2024 Sondernutzungsgebühren zu erheben.

zu T 302

Der Senat von Berlin bedauert, dass die Bezirke uneinheitlich gehandelt haben.

303 Zudem waren im Haushalt für das Jahr 2024 bis zu 18 Mio. € zur Kompensation ausfallender Sondernutzungsgebühren der Bezirke eingestellt.[326] Für den Ausgleich rückerstatteter Gebühren für das Jahr 2023 ist die Senatsverwaltung für Finanzen von weiteren 5 Mio. € ausgegangen. Hätten alle Bezirke die Gebührenbefreiung umgesetzt, wären voraussichtlich Einnahmeverluste von insgesamt 23 Mio. € eingetreten.

Darüber hinaus hat die Maßnahme unnötig personelle Ressourcen gebunden. Neben direkten personellen Aufwänden für die Gebührenerstattungen bzw. Gebührenerlasse wurden durch die teilweise umfangreichen Befassungen von Beschäftigten mit den damit im Zusammenhang stehenden Rechts- und Organisationsfragen in den Bezirksämtern und in den für Verkehr, Wirtschaft und Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen weitere zum Teil erhebliche organisatorische und personelle Aufwände ausgelöst. Acht Bezirksämter haben sich aufgrund der erwarteten zusätzlichen personellen Aufwände sogar veranlasst gesehen, ein „Amtshilfeersuchen“ an die für Verkehr und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen zu richten (vgl. T 300). Diesen Aufwänden stehen bei den Zielgruppen keine adäquaten Entlastungseffekte gegenüber.

zu T 303

Der Senat von Berlin sieht, dass es zu Verwaltungsaufwand gekommen ist.

[326] vgl. die verbindliche Erläuterung zu Einzelplan 27 Kapitel 2729 - Zuweisungen an die Bezirke - Titel 97101 - Pauschale Mehrausgaben -

10.8 Mitteilung an die für Wirtschaft und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen

304 Im März 2025 hat der Rechnungshof die Prüfungsergebnisse auch der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung mitgeteilt und beanstandet, dass diese vor ihrer Zulieferung der Begründung für die Gebührenbefreiung am 23. November 2023 sowie vor ihren Mitzeichnungen (Mitentscheidungen) zum Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter und zur Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023 keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Der Senatsverwaltung für Finanzen wurden die Prüfungsergebnisse wegen grundsätzlicher und erheblicher finanzieller Bedeutung gemäß § 96 Abs. 2 LHO im März 2025 zur Kenntnis gegeben.

zu T 304

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

10.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

305 Die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt hat im Juni 2025 zum Beitragsentwurf Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Ihr Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter sei rechtmäßig. Da es lediglich „so verbindlich wie rechtlich möglich“ gefasst worden sei, könne dem Schreiben keine rechtlich unzulässige Verbindlichkeit beigemessen werden. Es sei zulässig, dass eine Senatsverwaltung in Bezug auf das jeweilige Fachrecht ein besonderes öffentliches Interesse formuliere und - auch mit Blick auf die Richtlinien der Regierungspolitik und die Meinungsbildung innerhalb des Senats - für die gesamtstädtische und damit bezirksübergreifende Ebene feststelle. Es sei auch zulässig, die Bezirke zu bitten, dieses Gesamtinteresse im Rahmen ihrer Zuständigkeit bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für einen Gebührenerlass nach § 8a SNGebV zu berücksichtigen. Damit sei zwar auch die politische Erwartungshaltung verbunden gewesen, dass die Bezirke dies umsetzen. Dies müsse aber von der rechtlichen Wirkung, die einem einfachen Schreiben zukommen kann, getrennt werden.

Außerdem seien Rundschreiben der Senatsverwaltung zur Auslegung oder Anwendung von Rechtsvorschriften lang gelebte Verwaltungspraxis. Ein solches Vorgehen zur Herstellung einer einheitlichen Verfahrensweise sei kein Versuch unzulässiger Einflussnahme auf die Bezirke oder zur Aushöhlung bezirklicher Befugnisse. Die Senatsverwaltung habe lediglich im Vorgriff auf den späteren Senatsbeschluss das in den Richtlinien der Regierungspolitik und im Rahmen der Meinungsbildung im Senat zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse festgestellt und den Bezirken für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Bewertung mitgeteilt.

Zugleich habe das Schreiben vom 7. Dezember 2023 auf Rechtssicherheit für die Bezirke gezielt, damit diese von einer Gebührenfestsetzung absehen können, ohne rechtliche oder finanzielle Nachteile befürchten zu müssen.

Auch in der Sache sei die in dem Schreiben skizzierte gebührenrechtliche Handhabung rechtmäßig. Hierzu räumt die Senatsverwaltung ein, dass der Bezugsgegenstand des nach § 8a SNGebV erforderlichen besonderen öffentlichen Interesses ungenau bezeichnet sei. Es liege aber auf der Hand, dass das besondere öffentliche Interesse nicht am Erlass von Sondernutzungsgebühren bestehen könne, sondern es auf die Sondernutzungen im öffentlichen Raum ankomme. Dem Schreiben sei zu entnehmen, dass die Attraktivität der Berliner Straßen erhalten werden solle, die aus einem vielfältigen Angebot an Gastronomie, Einzelhandel und Volksfesten entstehe. Angesichts der wirtschaftlichen Härtesituation der betroffenen Sondernutzenden und der zeitlich eng begrenzten Anwendung sei der erforderliche Ausnahmecharakter in diesem Fall gegeben. Zutreffend sei zwar, dass die sondernutzenden Gewerbetreibenden mit Gewinnerzielungsabsicht handeln und dies gegen ein besonderes öffentliches Interesse sprechen könne. Dies sei aber kein Ausschlussgrund. Die Gewinnerzielungsabsicht der Gewerbetreibenden sei angesichts des erheblichen Interesses an der Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens durch Gastronomieangebote, Handel und Volksfeste nicht entscheidend.

Im Übrigen enthalte § 8a Nr. 1 SNGebV auch eine Grundlage für eine Erstattung bereits entrichteter Sondernutzungsgebühren. Der Erlass oder die Ermäßigung könnten noch nach der Entrichtung der Gebühren ausgesprochen werden. Insbesondere auch die Gebührenfestsetzungen als nicht begünstigende Verwaltungsakte könnten auch noch nach ihrer Unanfechtbarkeit aufgehoben werden. Entfalle auf diese Weise der Rechtsgrund für die Gebührenfestsetzung, seien bereits gezahlte Gebühren nach verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen zu erstatten.

Für die Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023 gelte nichts anderes. Auch der Senat könne bestimmte Lebensbereiche als im - gesamtstädtischen - besonderen öffentlichen Interesse liegend bewerten und diese Bewertung im Rahmen von Abwägungsentscheidungen in einem fachbehördlichen Verfahren geltend machen. Der Senat könne dies auch als einen Grundsatz im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB für die Tätigkeit der Bezirke beschließen. Die verfassungsrechtlich geregelte Befugnis des Senats zum Erlass von Grundsätzen müsse nicht erst einfach-gesetzlich ausgestaltet werden. Ein Gesetzesvorbehalt oder eine gesetzliche Ausgestaltung sei hierfür - anders als z. B. in Art. 67 Abs. 1 VvB - in der Verfassung nicht vorgesehen.

Rückblickend sei aber festzustellen, dass die Vorgehensweise der Senatsverwaltung nicht die gewünschte Rechtsklarheit geschaffen habe, die ggf. mit einer Verwaltungsvorschrift oder der Änderung der SNGebV verbunden gewesen wäre. Zudem sei der Erlass von Grundsätzen nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB in der Berliner Verwaltungspraxis bisher noch nicht etabliert. Dennoch sei ein Senatsbeschluss geeignet, um eine möglichst einheitliche Verfahrensweise in den Bezirken zu schaffen. Ähnliche Beschlüsse des Senats habe es - auch auf Wunsch der Bezirke -während der Coronapandemie gegeben, als der Senat ein besonderes öffentliches Interesse im Sinne von § 8a SNGebV festgestellt habe. Die sei - auch in der Folgezeit - nicht beanstandet worden.

Zu der fehlenden Untersuchung der Wirtschaftlichkeit ihrer gebührenbezogenen Entscheidungen und zu den damit verbundenen unwirtschaftlichen Folgen (vgl. T 298 ff.) hat sich die Senatsverwaltung nicht im Einzelnen geäußert. Sie hat lediglich angegeben, dass sie künftig ein verstärktes Augenmerk auf die Durchführung systematischer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen legen werde.

Unter Bezugnahme auf ihre Äußerung im Prüfungsverfahren hat die Senatsverwaltung angekündigt, künftig genauer zu prüfen, welche Maßnahmen sachgerecht bzw. zweckmäßig sind. Sie wolle zudem die Auffassung des Rechnungshofs berücksichtigen, wonach Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sinnvollerweise nicht über Sondernutzungsgebührenerlasse oder -ermäßigungen nach § 8a SNGebV erfolgen sollen, sondern über entsprechende Förderinstrumente der jeweils fachlich zuständigen Senatsverwaltungen. Die Senatsverwaltung werde in Fällen, in denen Sondernutzungsgebühren dauerhaft nicht erhoben oder ermäßigt werden sollen, die Sondernutzungsgebührenverordnung anpassen. Dem Senat wolle sie künftig nur solche Vorlagen zur Beschlussfassung unterbreiten, die im Einklang mit der Rechtsordnung

stehen. Die Bezirke werde sie bei Gelegenheit darüber informieren, dass dem Schreiben und dem Senatsbeschluss keine Wirkung für die Zukunft zukomme.

zu T 305

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind im Wesentlichen zutreffend.

306 Die Ausführungen der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Die Senatsverwaltung räumt ein, dass ihr Vorgehen im Dezember 2023 zu einem uneinheitlichen Verwaltungshandeln der Bezirke im Umgang mit Sondernutzungsgebühren geführt hat. Obwohl dies bereits im Januar 2024 offenkundig war, hat sie nicht umgesteuert und ihr zustehende geeignete Instrumente nicht genutzt, um eine einheitliche und rechtmäßige Verfahrensweise der Bezirke im Umgang mit den Sondernutzungsgebühren sicherzustellen. Mit teils widersprüchlicher und abwegiger rechtlicher Argumentation versucht die Senatsverwaltung, ihre rechtswidrigen und unwirtschaftlichen Entscheidungen zu rechtfertigen und sie nachträglich sogar umzudeuten. Auf die wichtige Thematik der unterlassenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Vorbereitung ihrer finanzwirksamen Entscheidungen (vgl. T 298 ff.) und auf die durch die Fehlsteuerung bewirkten negativen wirtschaftlichen Folgen (vgl. T 301 ff.) geht sie nicht konkret ein. Hierzu im Einzelnen:

Der Senatsverwaltung ist zunächst entgegenzuhalten, dass ihr Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter unzulässig eine – nicht gegebene – rechtliche Verbindlichkeit suggeriert. Es kommt hier allein auf den Empfängerhorizont der adressierten Bezirke an. Die Senatsverwaltung hat in dem Schreiben vom 7. Dezember 2023 ausdrücklich und eindeutig „ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass der Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksämter bis Ende des Jahres 2024 gemäß § 8 a Sondernutzungsgebührenverordnung [...] festgestellt“ (vgl. T 290).

Das Schreiben ist leicht erkennbar auch kein Rundschreiben. Denn Rundschreiben sind ausdrücklich als solche zu bezeichnen, fortlaufend zu nummerieren und im Internet zu veröffentlichen (§§ 54 Abs. 2, 56 Abs. 2 und 3 GGO II). Nichts davon trifft auf das Schreiben der Senatsverwaltung zu. Davon abgesehen sind Rundschreiben unverbindlich. Mit ihnen werden lediglich Empfehlungen ausgesprochen, Mitteilungen

gemacht oder Auskünfte erbeten (§ 54 Abs. 2 GGO II). Das eine Verbindlichkeit suggerierende „Wording“ des Schreibens (vgl. T 290) und die damit gegenüber den Bezirken konkret ausgedrückte Erwartungshaltung stehen einer Qualifizierung als Rundschreiben entgegen.

Außerdem hat die Senatsverwaltung die Bezirksämter nicht (lediglich) gebeten, dies bei ihrer Prüfung nach § 8a SNGebV zu berücksichtigen. Sie hat die Bezirksämter vielmehr gebeten, „für das Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu erheben“ (vgl. T 290).

Auch die weitere Argumentation der Senatsverwaltung, das Schreiben vom 7. Dezember 2023 habe auf Rechtssicherheit für die Bezirke gezielt, ist verfehlt. Die Bezirksämter sind nach geltender Rechtslage verpflichtet, Sondernutzungsgebühren zu erheben (vgl. T 280, 282). Ein schlichtes Schreiben der Senatsverwaltung kann den Bezirksämtern keine Rechtssicherheit geben, von der rechtlich angeordneten Gebührenerhebung abzusehen. Die Verantwortung für die vorschriftsmäßige Gebührenerhebung verbleibt rechtlich bei den Bezirksämtern.

Es trifft außerdem nicht zu, dass die Senatsverwaltung mit ihrem Schreiben vom 7. Dezember 2023 „im Vorgriff auf den späteren Senatsbeschluss“ gehandelt habe. Das Schreiben enthält keinen Hinweis, dass die Senatsverwaltung dem Senat hierzu eine entsprechende Vorlage unterbreiten werde. Zudem unterscheiden sich die im Schreiben und im Senatsbeschluss enthaltenen Formulierungen erheblich voneinander. Im Schreiben hat die Senatsverwaltung – ohne Bezugnahme auf einen beabsichtigen Senatsbeschluss – „ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass der Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksämter […] festgestellt […]“ (vgl. T 290). Der Senat hat hingegen ein besonderes öffentliches Interesse Berlins festgestellt, „dass die Bezirksämter von Berlin bis Ende des Jahres 2024 keine Sondernutzungsgebühren […] erheben“ (vgl. T 295). Der Wortlaut des Senatsbeschlusses macht außerdem deutlich, dass sich die Feststellung des öffentlichen Interesses keineswegs – wie behauptet – auf die Sondernutzung, sondern ausschließlich auf das Absehen von der Gebührenerhebung bezieht.

Außerdem widerspricht der Inhalt des Schreibens dem Ausnahmecharakter von § 8a SNGebV. Die Vorschrift gilt nur für besondere Einzelfälle, deren Vorliegen dann ausnahmsweise ein Einzelfallermessen zur Ermäßigung oder zum Erlass von Sondernutzungsgebühren eröffnet. Eine generelle Befreiung ganzer Wirtschaftszweige von bestimmten Tarifstellen der SNGebV für ein Jahr und zusätzlich rückwirkend für acht Monate ohne Einzelfallbezug, wie sie in dem Schreiben der Senatsverwaltung vom

7. Dezember 2023 zum Ausdruck kommt, kann nicht auf § 8a SNGebV gestützt werden. Hierfür hätte es einer entsprechenden Änderung der SNGebV bedurft. Im Übrigen liegt die mit einer Gewinnerzielungsabsicht verbundene Sondernutzung öffentlichen Straßenlands für Gastronomie, Handel und Volksfeste nicht – wie im Schreiben der Senatsverwaltung angenommen – generell im (überwiegenden) besonderen öffentlichen Interesse. Wäre dies nämlich der Fall, dürften bezogen auf diese Nutzungen auch künftig keine Sondernutzungsgebühren erhoben werden, denn das von der Senatsverwaltung formulierte Interesse an der Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens auf den öffentlichen Straßen ist nicht weggefallen.

§ 8a SNGebV ist außerdem keine Rechtsgrundlage für eine nachträgliche Erstattung entrichteter Gebühren. Sofern sich nach Erlass des Gebührenbescheids aufgrund neuer Tatsachen ein besonderes öffentliches Interesse an einer Sondernutzung nachträglich ergibt oder das Vorliegen des besonderen öffentlichen Interesses rechtsfehlerhaft bei Erlass des Gebührenbescheids nicht festgestellt wurde, ist es Sache des zuständigen Bezirksamts, dies in eigener Zuständigkeit zu beurteilen, über die Ausübung des Ermessens zu entscheiden, den Gebührenbescheid ggf. insoweit aufzuheben und entrichtete Sondernutzungsgebühren zu erstatten. Voraussetzung hierfür ist aber, dass ein besonderes öffentliches Interesse tatsächlich vorgelegen hat oder nachträglich eingetreten ist. Durch das Schreiben der Senatsverwaltung vom 7. Dezember 2023 oder den Senatsbeschluss vom 19. Dezember 2023 wurde ein besonderes öffentliches Interesse infolge der fehlenden Feststellungsbefugnis mit verbindlicher Wirkung für die Bezirke jedenfalls nicht begründet. Im Übrigen kann ein rechtmäßiger unanfechtbarer Gebührenbescheid nur mit Wirkung für die Zukunft, d. h. für zukünftige Zeiträume einer Sondernutzung, widerrufen werden (§ 49 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz). Die im Dezember 2023 ins Ermessen der Bezirke gestellte rückwirkende Erstattung von Gebühren, die ab Mai 2023 erhoben worden sind, ist nicht möglich, da dies einen rechtlich nicht zulässigen Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit erfordern würde.

Die nachträgliche Umdeutung des Senatsbeschlusses in Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB greift nicht durch. Es fehlt bereits eine einfach-gesetzliche Regelung zum Inhalt, zum Erlassverfahren und zum Vollzug. Zwar wird eine solche Regelung in der Verfassung nicht ausdrücklich verlangt.
Dies trifft aber auch auf die in Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB geregelten allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Senats zu. Der Gesetzgeber hat hier zur Gewährleistung einer rechtssicheren Normanwendung allerdings konkretisierende gesetzliche Regelungen für erforderlich gehalten und dieses Erfordernis mit dem Erlass des AZG

umgesetzt. Ein solches gesetzliches Konkretisierungserfordernis besteht auch zum Erlass von Grundsätzen für die Tätigkeit der Bezirke (vgl. T 294). Dessen ungeachtet hat der Senat keine Grundsätze beschlossen, da dies nicht von seinem Entscheidungswillen umfasst war (vgl. T 297). Zudem ist die Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses Berlins, im Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren für drei Tarifstellen zu erheben, kein Grundsatz für die Tätigkeit der Bezirke mit Umsetzungsspielraum, sondern im Kern eine an die Bezirke gerichtete Festlegung ohne Entscheidungsspielraum, die für alle dort zu treffenden gebührenrechtlichen Einzelentscheidungen gelten soll (vgl. T 297).

Der Verweis auf – unbeanstandet gebliebene – Senatsbeschlüsse, die während der Coronapandemie zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren erlassen wurden, ist ebenfalls nicht geeignet, das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung zu rechtfertigen. Die Senatsbeschlüsse waren – auch und gerade wegen der durch die Coronapandemie bewirkten Ausnahmesituation – nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs.

Dass die Senatsverwaltung auf die Feststellungen des Rechnungshofs zur unterlassenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und auf die negativen wirtschaftlichen Folgen im Zusammenhang mit ihrem Verwaltungshandeln nicht eingegangen ist, verdeutlicht, dass sie den Fragen der Wirtschaftlichkeit entgegen den Vorgaben aus § 7 LHO nicht die erforderliche Bedeutung beimisst.

Die Ankündigungen der Senatsverwaltung, künftig ihre Maßnahmen auf sachliches Erfordernis und Zweckmäßigkeit zu prüfen sowie ggf. die SNGebV zu ändern, bewertet der Rechnungshof positiv. Er weist aber darauf hin, dass diese Prüfung die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der erwogenen Maßnahmen umfassen muss. Der Rechnungshof bewertet zudem positiv, dass die Senatsverwaltung künftig nur rechtmäßige Senatsvorlagen einbringen will. Zu der angekündigten Information der Bezirksämter weist der Rechnungshof darauf hin, dass diese unverzüglich zu erfolgen hat, um den Bezirksämtern schnellstmöglich Rechtssicherheit zu verschaffen.

zu T 306

Der Senat von Berlin sieht, dass die Bezirke uneinheitlich gehandelt haben und Verwaltungsaufwand entstanden ist.

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin unter T 306 werden ansonsten zurückgewiesen. So schreibt der Rechnungshof von Berlin:

„Mit teils widersprüchlicher und abwegiger rechtlicher Argumentation versucht die Senatsverwaltung, ihre rechtswidrigen und unwirtschaftlichen Entscheidungen zu rechtfertigen und sie nachträglich sogar umzudeuten."

Die Unterstellung des Rechnungshofs von Berlin, es wäre zum Zeitpunkt des genannten Schreibens kein entsprechender Senatsbeschluss geplant gewesen, nur weil dies in dem Schreiben vom 07. Dezember 2023 nicht erwähnt wurde, ist unzutreffend. Auch die Feststellung, dass mit dem Senatsbeschluss keine Grundsätze im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB für die Tätigkeit der Bezirke festgelegt werden sollten, nur weil dies nicht ausdrücklich erwähnt wurde, wird zurückgewiesen. Der Rechnungshof von Berlin hat bisher keine überzeugende Argumentation geliefert, warum der Senat von Berlin kein besonderes öffentliches Interesse Berlins für bestimmte Sondernutzungen als Grundsatz im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB für die Tätigkeit der Bezirke feststellen kann. Der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung obliegt überdies als Verordnungsgeberin die Deutungshoheit über die Sondernutzungsgebührenverordnung und somit auch den § 8a SNGebV. Sie wird die Sondernutzungsgebührenverordnung für die Fälle anpassen, in denen Sondernutzungsgebühren dauerhaft nicht erhoben oder ermäßigt werden sollen. Darüber hinaus behält sich die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung aber auch vor, etwa bei neuartigen Sondernutzungen u. a. im Rahmen der Energie- und Mobilitätswende, bei denen im Einzelfall ein Gebührenerlass oder eine Gebührenermäßigung geboten sein könnte, der nicht zeitnah durch eine Änderungsverordnung gesichert werden kann, die Bezirksämter unter Wahrung ihrer Zuständigkeit für die Entscheidung eines Gebührenerlasses im Rahmen von § 8a SNGebV Argumentationshilfe zu leisten.

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin, „dass die Senatsverwaltung auf die Feststellungen des Rechnungshofs zur unterlassenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und auf die negativen wirtschaftlichen Folgen im Zusammenhang mit ihrem Verwaltungshandeln nicht eingegangen ist, verdeutlicht, dass sie den Fragen der Wirtschaftlichkeit entgegen den Vorgaben aus § 7 LHO nicht die erforderliche Bedeutung beimisst" wird zurückgewiesen. Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat sich gegenüber dem Rechnungshof mit Stellungnahmen vom 11. April 2025 eindeutig positioniert, dass sie die geltenden Vorgaben angemessen findet und künftig alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen wird, um diesen Vorgaben zu entsprechen.

Im Übrigen wird auf die bereits zu den vorangegangenen Textziffern ausgeführten Hinweise des Senats von Berlin verwiesen.

10.10 Zusammenfassung und Erwartung

307 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass von Sondernutzungsgebühren festgestellt (vgl. T 290) und dem Senat eine entsprechende Vorlage zur Beschlussfassung unterbreitet hat (vgl. T 295), obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Außerdem hat die Senatsverwaltung vor der Entscheidung für diese finanzwirksamen Maßnahmen keine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Dadurch hätte sie erkennen können, dass die zu Zwecken der Wirtschaftsförderung initiierte Gebührenbefreiung hierfür rechtlich nicht geeignet und darüber hinaus auch extrem unwirtschaftlich ist. Die Maßnahme ist insbesondere nicht geeignet, bei den in den Richtlinien der Regierungspolitik genannten Zielgruppen Gastgewerbe, Einzelhandel, Messe- und Kongresswirtschaft sowie Kultur- und Kreativwirtschaft die verfolgten wirtschaftlichen Entlastungsziele zu erreichen. Sie ist zudem wegen des hohen administrativen Aufwands und der damit verbundenen Kosten in erheblichem Maße vollzugsunwirtschaftlich.

Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat auch später die berechtigten rechtlichen Bedenken von Bezirksämtern sowie die berlinweite Uneinheitlichkeit des bezirklichen Verwaltungshandelns im Umgang mit den Sondernutzungsgebühren nicht zum Anlass genommen, umzusteuern und das eigene Verwaltungshandeln zu korrigieren. Es wäre geboten gewesen, die unzutreffende Rechtsauffassung zu revidieren, die Rechtslage klarzustellen und dadurch die bei den Bezirken zum Umgang mit den Sondernutzungsgebühren bestehenden Rechtsunsicherheiten zu beseitigen. Stattdessen hat die Senatsverwaltung mit einer abwegigen nachgeschobenen Argumentation unzutreffend behauptet, das Schreiben der Senatsverwaltung vom 7. Dezember 2023 sei als Rundschreiben zu qualifizieren und der Senat habe verbindliche Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.

Die Senatsverwaltung muss in Zukunft sicherstellen, dass sich ein derartiger Umgang mit straßenrechtlichen Sondernutzungsgebühren nicht wiederholt. Zur unmittelbaren

Verfolgung von Wirtschaftsförderungszielen ist das Sondernutzungsgebührenrecht wegen seines rein straßenrechtlichen Bezugs nicht geeignet.

zu T 307

Der Senat von Berlin ist der Auffassung, dass es ihm im Sinne des Art. 67 Abs. 2 S. 2 VvB möglich ist, als Grundsatz für die Tätigkeit der Bezirke auch ein besonderes öffentliches Interesse an bestimmten Sondernutzungen festzustellen und die Bezirke über die Feststellung in einem einfachen Schreiben informiert werden können. Auch wenn dies gegenüber den Bezirken keine Rechtsverbindlichkeit erzeugt, so ist dieser Grundsatz jedenfalls bei der Ermessensentscheidung nach § 8a SNGebV angemessen zu berücksichtigen.

308 **Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt, dass diese künftig**

- **die rechtlich vorgeschriebenen Zuständigkeiten beachtet, die ihr nach den Rechtsvorschriften zustehenden Instrumente rechtmäßig anwendet und es unterlässt, auf ein nicht von der geltenden Rechtslage gedecktes Verwaltungshandeln der Bezirke hinzuwirken,**
- **dem Senat nur solche Vorlagen zur Beschlussfassung unterbreitet, die im Einklang mit der Rechtsordnung stehen, d. h. von der geltenden Rechtslage gedeckt sind und auf ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln abzielen,**
- **Wirtschaftsförderungsziele nicht mit den Mitteln des straßenrechtlichen Sondernutzungsgebührenrechts umsetzt,**
- **angemessene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Ermittlung der prognostisch vorteilhaftesten Lösungsmöglichkeit durchführt, bevor sie finanzwirksame Maßnahmen ergreift oder gegenüber anderen Behörden oder Stellen initiiert,**
- **bei der Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik nur rechtlich und wirtschaftlich geeignete finanzwirksame Maßnahmen ergreift, deren prognostische Vorteilhaftigkeit im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen ist.**

Bezogen auf die bei Bezirken noch laufenden bzw. ausgesetzten Verfahren erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung

- **den Bezirken mitteilt, dass sie an den in ihren Schreiben vom 7. Dezember 2023 und 19. Januar 2024 enthaltenen Aussagen zum Erlass und zur Erstattung von Sondernutzungsgebühren für die Zukunft nicht mehr festhält, und**
- **klarstellt, dass der Senatsbeschluss vom 19. Dezember 2023 keine Rechtswirkungen für die Bezirke entfaltet.**

zu T 308

Die Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin nimmt der Senat von Berlin zur Kenntnis. Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung wird diese in ihr zukünftiges Verwaltungshandeln mit einbeziehen.

Die Zielrichtung des Senatsbeschlusses vom 19. Dezember für die Jahre 2023 und 2024 hat sich mittlerweile durch Zeitablauf erledigt. Im Übrigen wird der Senat von Berlin auf seine Stellungnahme zum Jahresbericht des Rechnungshofs von Berlin verweisen.

11 Zuwendungen zur Demokratieförderung und Integration ohne ausreichende Ziele und Erfolgskontrollen

Die für Integration und Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltungen hatten für das Jahr 2022 für vier geprüfte Förderprogramme Mittel von insgesamt rd. 20 Mio. € geplant. Für drei dieser Programme und die Projekte des vierten hatten sie die Ziele unzureichend festgelegt. Drei der geprüften Programme hat die für Integration zuständige Senatsverwaltung ohne erwiesene Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit über Jahre gefördert. Beim vierten Programm hat die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung unzureichend kontrolliert, ob die geförderten Projekte die festgelegten Ziele erreicht haben. Die Senatsverwaltungen sind das Risiko eingegangen, dass Fördermittel nicht zielorientiert verwendet wurden. Sie haben damit unwirtschaftlich gehandelt, da sie die bestmögliche Nutzung der Ressourcen nicht sichergestellt haben.

11.1 Einleitung

309 Berlin fördert als weltoffene Stadt die Partizipation und Integration, unterstützt Menschen mit Migrationsgeschichte und setzt sich damit für die Teilhabe und Rechte dieser Menschen ein.[327] Der Schutz vor Diskriminierung und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, die Unterstützung von Betroffenen sowie Demokratieförderung sind wichtig. Dadurch werden die Menschenrechte gewahrt sowie der soziale Zusammenhalt und die Mitbestimmung gestärkt.

Aufgrund der Bedeutung dieser Themen hat der Rechnungshof die Zielsetzung und die Erfolgskontrollen der nachfolgenden Förderprogramme ab dem Jahr 2022 geprüft:

- Partizipations- und Integrationsprogramm (im Folgenden: **Partizipation**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 3,1 Mio. €[328]
- Landesrahmenprogramm Integrationslotsinnen und Integrationslotsen (im Folgenden: **Ilos**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 7,2 Mio. €[329]

---

327 vgl. https://www.berlin.de/lb/intmig/ (Stand: 17. März 2025)

328 Kapitel 1120 Titel 68410 - Partizipationsmaßnahmen -, Nr. 1

329 Kapitel 1120 Titel 68406 - Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen -, Nr. 1

- Förderprogramm Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (im Folgenden: **Netzwerk**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 1,9 Mio. €[330]
- Landesprogramm „Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“ (im Folgenden: **Demokratie**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 7,8 Mio. €[331]

Die Zuständigkeit für diese Förderprogramme lag zu diesem Zeitpunkt noch bei zwei verschiedenen Senatsverwaltungen[332]. Im Jahr 2023 sind die für Integration sowie Antidiskriminierung zuständigen Abteilungen in einer Senatsverwaltung (Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung) zusammengeführt worden.

zu T 309

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.2 Programmsteuerung

310 Das Landesprogramm **Demokratie** soll durch die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung umgesetzt und gesteuert werden.[333] Es hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof das übergeordnete Ziel der „Stärkung und Weiterentwicklung einer Kultur der Anerkennung, der Antidiskriminierung, des Respekts und der Menschenwürde in Berlin“ und unterstützte eine Demokratiearbeit mit den Leitbegriffen „Demokratie. Vielfalt. Respekt“. Um dieses übergeordnete Ziel zu erreichen,

330 Kapitel 1120 Titel 68412 - Zuschüsse an Flüchtlings- und Vertriebenenorganisationen -, Nr. 7

331 Kapitel 0601 Titel 68406 - Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen -, Nr. 3

332 Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales sowie Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Verbraucherschutz

333 vgl. Berliner Landeskonzept zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention, Anlage zur Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus vom 12. März 2019 (Drs 18/1754), S. 48; Abschnitt III Nr. 60 der Geschäftsverteilung des Senats vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613)

orientierten sich die Maßnahmen des Landesprogramms an sechs Leitzielen.[334] Zuwendungsanträge zum Landesprogramm Demokratie waren u. a. auf die Plausibilität der dargestellten Bedarfslage, das Verhältnis zu bereits bestehenden Angeboten, die Ergänzung und Anregungsfunktion für bereits bestehende Strukturen und den Ausschluss von Doppelstrukturen zu prüfen.[335] Das Ergebnis der Antragsprüfung war zu vermerken, insbesondere die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung sowie u. a. die geplanten förderpolitischen Ziele (z. B. Bezug des Vorhabens zu den Programmzielen).[336]

zu T 310

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

311 Die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung beschränkte sich bei der fachlichen Antragsprüfung in fast allen geprüften Fällen auf standardisierte Ausführungen, mit denen sie ein erhebliches Interesse des Landes Berlins an den geplanten Maßnahmen und die Förderfähigkeit des Projektes bestätigte. Die Senatsverwaltung versäumte es, nachvollziehbar zu prüfen, ob im Hinblick auf die Zielerreichung überhaupt Bedarf an diesem konkreten Projekt bestand und das Ziel nicht bereits durch andere Projekte ausreichend abgedeckt wurde. Sie hat damit grundlegende Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen nicht beachtet.

Ihr fehlte auch der Überblick darüber, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Erreichung der einzelnen Ziele des Landesprogramms Demokratie beitrugen. Dies war auch darin begründet, dass die Senatsverwaltung einen Teil ihrer Mittel Bezirken zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung übertragen hat. Die Bezirke entschieden selbst, welche Projekte mit welchen Zielen sie förderten. Damit hatte die Senatsverwaltung über den Anteil dieser Projekte an der Zielerreichung des Förderprogramms keine Kenntnis. Die Senatsverwaltung steuerte damit das Landesprogramm Demokratie nur unzureichend.

---

334 Nr. 1.1 der Leitlinien des Landesprogramms „Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“ aus dem Jahr 2021 - im Folgenden: Leitlinien

335 Nr. 3 der Leitlinien

336 vgl. Nr. 3.3 i. V. m. 3.3.6 AV § 44 LHO

Mit einem jederzeit zielbezogenen Überblick über die geförderten Projekte und daran ausgerichteten und dokumentierten Förderentscheidungen könnte sie besser bedarfsgerecht steuern.

zu T 311

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.3 Auswahl der Zuwendungsempfangenden (ZE)

312 Ein Anspruch der Antragstellenden auf die Gewährung einer Zuwendung besteht nicht, jedoch gebietet der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, vergleichbare Tatbestände gleich zu behandeln. Die Verwaltung hat insoweit nach sachlichen Gesichtspunkten und nicht willkürlich zu verfahren.[337]

Für die Auswahl der ZE des Förderprogramms **Ilos** hatten die Bezirke die Möglichkeit, bis zu zwei ZE für den jeweiligen Bezirk für eine Förderung vorzuschlagen. Grundlage der Entscheidung der Bezirke sollten abgestimmte Konzepte mit interessierten ZE sein. Zudem könnten für die Auswahl der ZE wettbewerbliche Verfahren eingesetzt werden.[338]

zu T 312

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

313 Das Förderprogramm Ilos existiert seit dem 1. Oktober 2013. Das Fördervolumen ist stetig von 1,8 Mio. € im Jahr 2014 auf ca. 7,5 Mio. € im Jahr 2023 gestiegen, obwohl die Anzahl der ZE gleichgeblieben ist. 17 der 21 ZE wurden länger als 5 Jahre, davon 11 ZE länger als 10 Jahre gefördert.

337 vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Ausgabe September 2024, Abschnitt D, Ziffer I Nr. 1.1.3 Rn. 23 und 24

338 vgl. Punkt 2.1 der Förderkriterien

Die Auswahl der ZE trafen allein die Bezirke, da diese nach Ansicht der für Integration zuständigen Senatsverwaltung die jeweilige Einbindung der ZE in die örtlichen Strukturen der Integrationsarbeit am besten einschätzen können. Die Senatsverwaltung hat die von den Bezirken vorgeschlagenen ZE ohne Kenntnis der Begründung für die Auswahl oder des Verfahrens und ohne eine eigene Bewertung der Vorschläge der Bezirke in das Förderprogramm aufgenommen. Damit wurde die Gleichbehandlung der Antragstellenden nicht ausreichend sichergestellt. Mit eigenen definierten Auswahlverfahren, wie z. B. Kommissionsentscheidungen oder Auswahlmatrizen, hätte die Senatsverwaltung eine gleiche Behandlung aller Antragstellenden gewährleisten und das Förderprogramm Ilos gesamtstädtisch steuern können.

zu T 313

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.4 Festlegung von übergeordneten Programmzielen

314 Bei Zuwendungen zur Projektförderung müssen die übergeordneten Ziele, insbesondere bei Förderprogrammen, hinreichend bestimmt sein, um eine spätere Erfolgskontrolle[339] zu ermöglichen.[340] Die Ziele müssen danach eindeutig, klar formuliert und messbar sein.

zu T 314

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

315 Für die Förderprogramme **Partizipation**, **Ilos** und **Netzwerk** wurden insbesondere folgende Ziele bestimmt:

339 Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle; vgl. Nrn. 2.1 und 2.2 AV § 7 sowie Nr. 11a.2 AV § 44 LHO

340 vgl. Nr. 3.8 AV § 23 LHO

- Mit dem Förderprogramm Partizipation verfolgt der Senat das Ziel, die Partizipation und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit eigener oder familiärer Migrations- und Fluchtgeschichte zu **verbessern**. Migranten- und Migrantinnenorganisationen und ihre Netzwerke sollen **gestärkt** werden. Intention ist es, das zivilgesellschaftliche Engagement zu **fördern**, zu **professionalisieren** und in seiner Breite **sichtbarer** zu machen (Förderrichtlinien für 2023 bis 2025).
- Mit dem Förderprogramm Ilos verfolgte der Senat das Ziel, sowohl neu zugewanderten als auch bereits länger in Berlin lebenden Migrantinnen und Migranten das Zurechtkommen in Deutschland zu **erleichtern**, ihnen **Unterstützung** bei der Bewältigung administrativer Angelegenheiten zu gewähren und bei der Integration in vielen Lebensbereichen zu **helfen** (Förderrichtlinie 2023 und Förderkriterien 2024).
- Das Ziel des Förderprogramms Netzwerk sollte die **Verbesserung** der Lebenssituation und die **Stärkung** der Versorgungsinfrastruktur für besonders schutzbedürftige geflüchtete Menschen in Berlin sein (Oberziel in der Zielvereinbarung für die Jahre 2020/2021, Antragsprüfungsvermerke der Jahre 2020 bis 2024).

zu T 315

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

316 In den Unterlagen zur Umsetzung dieser Förderprogramme, wie z. B. Förderrichtlinien, Konzepte und Zielvereinbarungen, waren die Ziele bzw. ihre erwünschten Wirkungen nur sehr allgemein formuliert beschrieben. Die für Integration zuständige Senatsverwaltung hatte es versäumt, den Zielerreichungsgrad zu definieren (Welches Ausmaß soll die Erfüllung des Ziels erreichen? Ist dieses Ausmaß messbar?). Sie hat auch nicht festgelegt, bis zu welchem Zeitpunkt oder in welchem Zeitraum das angestrebte Ziel erreicht sein soll.[341] Die Ziele waren somit nicht hinreichend bestimmt. Ohne Angaben zum Ausgangs- und angestrebten Endzustand fehlte ihr die Grundlage, um den Erfolg der Förderprogramme beurteilen zu können. Damit ist sie das Risiko eingegangen, dass Fördermittel ausgereicht wurden, die nicht zielorientiert gewirkt haben.

[341] vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Ausgabe September 2024, Abschnitt C Ziffer I Nr. 2.1 Rn. 7

zu T 316

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.5 Erfolgskontrollen der Förderprogramme

317 Für übergeordnete Ziele, insbesondere bei Förderprogrammen, sind begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen. Die Erfolgskontrolle besteht im Einzelnen aus einer Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach den Regelungen der Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO.[342]

zu T 317

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

318 Die für Integration zuständige Senatsverwaltung hat versäumt, die übergeordneten Ziele des Förderprogramms **Netzwerk** und die Programmziele der Förderprogramme **Ilos** und **Partizipation** auf die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu kontrollieren. Diese fehlenden Erfolgskontrollen waren systemisch. Damit hat die Senatsverwaltung nicht untersucht,

- ob mit den Maßnahmen die Programmziele bzw. übergeordneten Ziele und Wirkungen der Förderprogramme effektiv erreicht wurden,
- ob die Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung waren,
- ob wirtschaftlich verfahren wurde und
- ob die Programme ggf. angepasst werden müssten.

Die Feststellung, ob, inwieweit und in welchem Zeitraum die Programmziele erreicht wurden, ist jedoch elementar für die Steuerung und Weiterentwicklung der Förderprogramme. Nur auf dieser Basis kann sich das Land Berlin wirksam, zielgerichtet

[342] vgl. Nr. 11a.2 AV § 44 LHO

und wirtschaftlich für die Teilhabe und Rechte von Menschen mit Migrationsgeschichte einsetzen.

zu T 318

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.6 Festlegung von Zielen für die einzelnen Projekte

319 Ein Verwaltungsakt muss hinreichend bestimmt sein.[343] Im Zuwendungsbescheid sind die Ziele der Zuwendung so eindeutig und detailliert festzulegen, dass auf dieser Grundlage eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle nach Nr. 11a AV § 44 LHO möglich ist.[344] Für das Landesprogramm **Demokratie** wurde diese Regelung durch dessen Leitlinien konkretisiert. Danach sind die Projektziele im Zuwendungsbescheid in der Regel in einer Form zu formulieren, die nach der Umsetzung eine Überprüfbarkeit ermöglicht (SMART-Kriterien[345]). Die ZE werden zudem verpflichtet, im Rahmen des Nachweises der Verwendung über den jeweiligen Grad der Zielerreichung zu berichten.

zu T 319

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

320 Den in Abstimmung mit der für Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung zunächst erlassenen Bescheiden fehlten die Projektziele. Sie verstießen insoweit auch gegen den verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz. Einen Bescheid mit verbindlichen Zielen erhielten die ZE erst, nachdem bereits der überwiegende Teil des Bewilligungszeitraums verstrichen war. Diese Bescheide enthielten jedoch teilweise

343 § 37 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz i. V. m. § 1 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung

344 vgl. Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO

345 Nr. 3 Leitlinien: „SMART-Kriterien“:
SMART steht dabei für S - spezifisch, M - messbar, A - aktionsorientiert, R - realistisch, T - terminiert

widersprüchliche Aussagen zu den Zielen. Darüber hinaus erfüllten die festgelegten Ziele häufig nicht die SMART-Kriterien. Sie waren nur sehr allgemein gehalten und niedrigschwellig und/oder es fehlte die Angabe konkreter Bemessungsgrößen. Damit war die vorgeschriebene Berichterstattung über den Grad der Zielerreichung durch die ZE faktisch nicht möglich. Die Bescheide waren daher im Hinblick auf eine qualifizierte Erfolgskontrolle nach Nr. 11a AV § 44 LHO zu unbestimmt. Beispielsweise hat die Senatsverwaltung bei einem Projekt, das insbesondere Schulungen und Workshops beinhaltete, als im Zuwendungsjahr zu realisierende Ziele eine Überarbeitung des eingereichten Konzeptentwurfs, die Ausarbeitung eines Programmangebots und dessen Umsetzung festgelegt. Sie hat weder terminiert, bis wann das überarbeitete Konzept bzw. das Programmangebot vorliegen noch die Umsetzungsphase beginnen musste. Sie versäumte zudem, den Umfang des angebotenen Programms, die Anzahl von Veranstaltungen, die Mindestteilnahmezahlen oder Ähnliches zu bestimmen. Das Projekt wurde mit einer Zuwendungssumme von rd. 170.000 € im Jahr 2022 gefördert.

Durch die rechtzeitige Festlegung von nach den SMART-Kriterien formulierten Zielen würde die Senatsverwaltung sowohl für die Projektarbeit durch die ZE als auch für ihre eigenen Erfolgskontrollen klare und eindeutige Voraussetzungen schaffen.

zu T 320

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.7 Erfolgskontrolle der einzelnen Projekte

321 Die Verwaltung hat die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.[346] Bei allen Zuwendungen ist eine abgestufte Erfolgskontrolle durchzuführen.[347] Auf Ebene der Einzelmaßnahmen ist durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) zu untersuchen, ob und ggf. zu welchem Zielerreichungsgrad das beabsichtigte Ziel erreicht wurde.[348] Nicht oder nicht

[346] vgl. § 7 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 1 AV § 7 LHO

[347] vgl. Nr. 11a Satz 1 AV § 44 LHO

[348] vgl. Nr. 11a.1 Satz 1 AV § 44 LHO i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

vollständig erreichte Ziele sind bei künftigen Förderentscheidungen zu berücksichtigen, sei es auch nur durch eine Anpassung der Ziele und/oder der Ausgaben des Projekts. Auch hierfür ist eine vollständige Zielerreichungskontrolle Voraussetzung.

zu T 321

Die Ausführung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

322 Die Zielerreichungskontrollen der für Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung erfüllten in den meisten geprüften Fällen des Landesprogramms **Demokratie** nicht die Anforderungen. Hier war den Vermerken der Senatsverwaltung nicht zu entnehmen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Bericht des ZE erfolgt ist und sie tatsächlich geprüft hat, ob das Projekt die vorgegebenen Ziele erreicht hat. Folgende Sachverhalte hat der Rechnungshof festgestellt:

- Die Zielerreichungskontrolle beschränkte sich auf die Wiedergabe der vereinbarten Ziele und die Feststellung, dass diese erreicht worden seien.
- Die Senatsverwaltung übernahm ausschließlich Textpassagen aus dem Bericht des ZE, ohne diese zu würdigen. Zum Beispiel stellte sie weder fest, dass die ZE sich nicht zu allen Zielen äußerten, noch hielt sie hierzu eigene Erwägungen fest.
- Die Senatsverwaltung bezog nur einen Teil der vereinbarten Ziele in die Zielerreichungskontrolle ein, bestätigte aber trotzdem die vollumfängliche Zielerreichung. In einem Beispiel hat sie so nur 6 der 20 vereinbarten Ziele einbezogen.
- Obwohl vorgegebene Zielgrößen nachweislich nicht erreicht wurden, stellte die Senatsverwaltung die vollumfängliche Zielerreichung fest. Sie hat die Abweichungen weder thematisiert noch hat sie begründet, warum das Zuwendungsziel trotzdem erreicht wurde.

Sinn und Zweck einer Erfolgskontrolle waren damit nicht erfüllt. Einen vollständigen Soll-Ist-Vergleich und eine schlüssige Einschätzung des Zielerreichungsgrades hat die Senatsverwaltung in den meisten geprüften Vorgängen des Landesprogramms Demokratie nicht vorgenommen. Im Einzelfall kann die Verfehlung von Zuwendungszielen eine Rückforderung der Zuwendung begründen. Nicht oder nicht vollständig erreichte Ziele sind zudem bei künftigen Förderentscheidungen zu berücksichtigen. Durch die

unvollständige Zielerreichungskontrolle hat die Senatsverwaltung in Kauf genommen, dass sie entsprechende Folgeentscheidungen nicht treffen konnte. Sie hat damit unwirtschaftlich gehandelt, da sie die bestmögliche Nutzung der Ressourcen nicht sichergestellt hat.

Durch eine ausreichende Kontrolle der Zielerreichung der einzelnen Projekte hätte die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung Steuerungsmöglichkeiten nutzen können.

zu T 322

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

11.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

323 Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung hat in ihrer Stellungnahme angegeben, dass sie sich inhaltlich und substanziell mit den Hinweisen und Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs auseinandergesetzt habe.

In Bezug auf die unzureichende Programmsteuerung (vgl. T 310 f.) hat sie geäußert, dass beim Landesprogramm **Demokratie** nur Projekte gefördert würden, die mit Blick auf die zuvor durchgeführte Bedarfserhebung als notwendig und zielführend im Sinne der Leitziele des Landesprogramms erachtet wurden. Sie hat anerkannt, dass die Verfahren der Bedarfserhebung nicht hinreichend dokumentiert worden seien, und zugesagt, diese Dokumentationslücke künftig gewissenhaft zu schließen. Außerdem werde die Senatsverwaltung künftig einen Überblick haben, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Erreichung der im Landesprogramm Demokratie festgelegten Ziele beitragen. Zudem würde die Senatsverwaltung prüfen, die Mittel, die von den Bezirken eigenverantwortlich bewirtschaftet werden, aus dem Landesprogramm herauszulösen.

Die Senatsverwaltung hat zu den Förderprogrammen **Partizipation, Ilos und Netzwerk** zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs (vgl. T 312 bis 318) zu berücksichtigen. Zum Förderprogramm Ilos (vgl. T 312 f.) hat sie anerkannt, dass sie die gesamtstädtische Steuerung intensiver hätte wahrnehmen müssen. Sie hat zugesagt, für die neue Förderperiode des Förderprogramms Ilos ein geeignetes Auswahlverfahren zu implementieren. Bezogen auf die Festlegung von übergeordneten Zielen der

Förderprogramme (vgl. T 314 bis 316) hat sie zugesagt, für die neue Förderperiode geeignete Sollwerte zu den übergeordneten Zielen zu implementieren. Zudem hat sie die Notwendigkeit der Erfolgskontrollen zu den übergeordneten Zielen (vgl. T 317 f.) anerkannt, weist jedoch auf die vorherige Festlegung von Sollwerten als Voraussetzung für die Überprüfung der übergeordneten Ziele hin. Sie hat ihre Zusagen auch mit konkreten Maßnahmen unterlegt, wie beispielsweise die Implementierung eines Interessenbekundungsverfahrens, die Konzipierung quantitativer und/oder qualitativer Indikatoren für eine Soll-Ist-Kontrolle sowie externer Evaluationen/Wirkungsanalysen für eine objektive Einschätzung der Zielerreichung.

Die Senatsverwaltung hat des Weiteren ausgeführt, dass sie für das Jahr 2025 zum Landesprogramm **Demokratie** nur noch Bescheide mit Zielvorgaben (vgl. T 320) erteilt habe. Bereits seit 2024 seien zudem bei der Antragstellung quantitative Angaben zur Projektumsetzung verpflichtend, da die ZE im Konzept die Ziele unter Berücksichtigung der SMART-Kriterien darstellen müssten. Die Senatsverwaltung beabsichtige hierzu, die ZE mit verschiedenen Maßnahmen zu unterstützen, wie beispielsweise der Überarbeitung eines Merkblattes und der Durchführung einer „Fachrunde mit den geförderten Projekten des Landesprogramms zum Thema SMART-Ziele“. Zu den Zielerreichungskontrollen der Projekte (vgl. T 322) hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass sie den aktuellen Umsetzungsgrad sowie Schwierigkeiten und sich ändernde Herausforderungen in der Projektarbeit einschätzen könne. In Anerkennung der Kritik des Rechnungshofs habe sie bereits Maßnahmen eingeleitet, um die vom Rechnungshof dargestellten Lücken in der Dokumentation der Zielerreichung zu schließen.

Die Senatsverwaltung hat zusammenfassend angegeben, dass die Feststellungen des Rechnungshofs für den geprüften Zeitraum zumeist zutreffen. Sie weist aber auch darauf hin, dass bereits vorab das beanstandete Vorgehen korrigiert und konkrete Veränderungen umgesetzt worden seien. Die Senatsverwaltung habe zudem Verwaltungsabläufe strukturiert, um die formulierten Anforderungen des Rechnungshofs zu erfüllen.

zu T 323

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Als Ergänzung dazu wird angemerkt, dass Wirkungsanalyse ein internes Steuerungsinstrument ist und auf Programmebene durch die Programmverantwortlichen erfolgen muss. Hierfür wird bereits exemplarisch für I-Los eine Wirkungsanalyse erarbeitet, die auch für andere Programme Anwendung finden kann. Wirkungsanalyse dient als Grundlage für eine programmbezogene Auswertung nach der Beendigung des Projektzeitraums (in der Regel alle 2-3 Jahre). Externe Evaluation folgt an der zweiten Stelle und ist ein Instrument der objektiven, externen Gesamtprogrammauswertung, die in der Regel mehrere Projektzeiträume analysiert (in der Regel alle 5-10 Jahre) und durch einen externen, unabhängigen Dienstleister erfolgt.

324 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das in der Stellungnahme zu T 320 dargestellte Verfahren, welches seit 2024 die Angabe von Bemessungsgrößen im Bescheid sicherstellen soll, Grundlage der Beanstandung war. Auch wenn es der Senatsverwaltung obliegt, konkrete und messbare Ziele festzulegen und hierfür fehlende Angaben ggf. in Abstimmung mit dem ZE zu ergänzen, könnte dieser Aufwand durch Verwendung eines entsprechenden Konzeptvordrucks minimiert werden. Bemessungsgrößen werden im Vordruck jedoch auch weiterhin nicht explizit abgefragt. Die Senatsverwaltung handelt damit unwirtschaftlich, da sie einen erhöhten Abstimmungs- und Anpassungsbedarf in Kauf nimmt, auch wenn sie diesen nunmehr durch verstärkte Informationsvermittlung verringern will.

Der Rechnungshof bewertet die weiteren von der Senatsverwaltung geplanten Maßnahmen positiv. Die Ausführungen entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs für den geprüften Zeitraum jedoch nicht. Der Rechnungshof verweist noch einmal darauf, dass gerade wegen der grundlegenden Bedeutung von Förderungen in den geprüften Politikfeldern (vgl. T 309) Bedarfsanalysen, transparente Auswahlverfahren, messbare Ziele und Erfolgskontrollen unerlässlich sind.

zu T 324

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin hinsichtlich einer angeblichen mangelnden Wirtschaftlichkeit aufgrund fehlender Bemessungsgrößen in Vordrucken zur Antragstellung von Projekteförderungen ist nicht nachvollziehbar. Bereits in einer Stellungnahme an den Rechnungshof von Berlin mit Datum 05. Februar 2025 wurde mitgeteilt, dass die für Integration und Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung

für das Förderjahr 2024 das Dokument „Anlage 1 Projektkonzept zu Zuwendungsantrag - Förderbereich REX-“ so überarbeitet hat, dass hier von den beantragenden Trägern auch quantitative Angaben zur Projektumsetzung verpflichtend dargestellt werden müssen. Damit ist sichergestellt, dass jeder Antragsstellende eindeutige Bemessungsgrößen nach sogenannten SMART-Kriterien vorlegt, die im Rahmen einer späteren Erfolgskontrolle überprüfbar sind. Die Kritik des Rechnungshofs von Berlin, dass Bemessungsgrößen im Vordruck nicht explizit abgefragt werden, lässt fachliche Anforderungen an das Feld der Demokratie- und Präventionsförderung außer Acht: die geförderten Einzelmaßnahmen unterscheiden sich teilweise erheblich in ihrer Zielsetzung und fachlichen Ausrichtung. Eine Vorgabe von Bemessungsgrößen würde zudem den sich ständig wandelnden Herausforderungen in der Prävention Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit nicht gerecht. So geht es bei manchen Projekten um die Erprobung von neuen Modellen der Prävention, während in anderen Fällen bereits erprobte Praktiken in der Breite Anwendung finden. In anderen Projektförderungen werden wiederum bereits erprobte Praktiken durch neue Maßnahmen ergänzt. Für die jeweiligen unterschiedlichen Ansätze müssen völlig unterschiedliche Bemessungsgrößen gelten. Die Vorgabe von Bemessungsgrößen, wie es der Rechnungshof von Berlin fordert, würde jenseits fachlicher Notwendigkeiten indessen einen erheblichen Anpassungsdruck auf die Träger ausüben und gleichzeitig neue Kommunikationsbedarfe aufwerfen, so dass die Umsetzung der Empfehlung des Rechnungshofs von Berlin nicht zu einer verbesserten Wirtschaftlichkeit, sondern im Gegenteil zu geringerer Wirtschaftlichkeit im Verwaltungshandeln führen würde.

11.9 Zusammenfassung und Erwartung

325 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung für den geprüften Zeitraum ihrer Steuerungsverantwortung nur unzureichend nachgekommen ist. Beim Landesprogramm **Demokratie** fehlte ihr der Überblick darüber, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Erreichung der festgelegten Ziele beitragen sollten. Sie versäumte, die Notwendigkeit der einzelnen Zuwendungen nachvollziehbar zu prüfen. Zudem enthielten die in Abstimmung mit ihr erlassenen Zuwendungsbescheide keine oder zu unbestimmte Projektziele und ihre Erfolgskontrollen auf Projektebene waren unzureichend. Beim Förderprogramm **Ilos** hat sie die Auswahl der ZE allein den Bezirken überlassen und kein ausreichendes Auswahlverfahren sichergestellt. Sie hat bei den Förderprogrammen **Partizipation**, **Ilos** und **Netzwerk** die übergeordneten Ziele nicht hinreichend bestimmt, um spätere Erfolgskontrollen auf der Programmebene mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu ermöglichen, und hierzu auch keine Erfolgskontrollen durchgeführt.

Die Senatsverwaltung ist das Risiko eingegangen, dass Fördermittel nicht zielorientiert verwendet wurden. Sie hat damit unwirtschaftlich gehandelt, da sie die bestmögliche Nutzung der Ressourcen nicht sichergestellt hat.

326 **Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung ihre Förderprogramme ordnungsgemäß steuert und**

- **die Notwendigkeit der einzelnen Zuwendungen des Landesprogramms Demokratie, auch im Hinblick auf andere Angebote, vor jeder Bewilligung nachvollziehbar prüft,**
- **jederzeit einen zielbezogenen Überblick über die aus dem Landesprogramm Demokratie geförderten Projekte hat,**
- **dafür sorgt, dass Zuwendungsbescheide für das Landesprogramm Demokratie eindeutige Ziele enthalten, die sie unter Beachtung der Leitlinien zum Landesprogramm (SMART-Kriterien) festlegt und die eine qualifizierte Erfolgskontrolle nach Nr. 11a AV § 44 LHO ermöglichen,**
- **die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und jede Einzelmaßnahme des Landesprogramms Demokratie mithilfe eines Soll-Ist-**

Vergleichs daraufhin untersucht, ob das beabsichtigte Ziel erreicht worden ist, sowie den Zielerreichungsgrad ordnungsgemäß bewertet,

- **für das Förderprogramm Ilos ein Auswahlverfahren festlegt, das eine Gleichbehandlung der ZE gewährleistet und ihr eine eigene Auswahlentscheidung ermöglicht,**
- **die übergeordneten Ziele der Förderprogramme Partizipation, Ilos und Netzwerk so eindeutig festlegt, dass auf dieser Basis Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle möglich sind, und**
- **hierzu die Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle sicherstellt.**

Vor dem Hintergrund neuer Bedarfe und steigender Ausgaben weist der Rechnungshof ausdrücklich darauf hin, dass eindeutige und messbare Ziele sowie deren Kontrollen auf allen Ebenen (Programm und Projekt) auch zu einem verringerten Aufwand der Verwaltung ebenso wie der ZE führen. Dadurch können die Haushaltsmittel zielgerichteter, wirksamer und wirtschaftlicher eingesetzt werden.

zu T 325 und T 326

Es ist festzuhalten, dass wenngleich die Feststellungen des Rechnungshofs für den geprüften Zuwendungszeitraum zumeist zutreffend sind, wenig berücksichtigt wurde, dass der Senat von Berlin bereits in den vergangenen Jahren Schritte im Sinne der vom Rechnungshof von Berlin formulierten Erwartungen unternommen hat. So wurde bereits vorab das beanstandende Vorgehen korrigiert und konkrete Veränderungen wie z. B. die Einführung der verpflichtenden Darstellung geplanter Maßnahmen nach SMART-Kriterien in der Antragstellung umgesetzt.

Die im Rahmen der Antragsstellung von den Projekten formulierten SMART-Ziele und die entsprechend geplanten Maßnahmen fanden Eingang in den Zuwendungsbescheid und stellten somit die Grundlage für die Erfolgskontrollen des Förderjahres dar.

Der Senat von Berlin hat die Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs von Berlin gewürdigt. Verwaltungsabläufe, Förderrichtlinien sowie Zieldefinitionen der einzelnen Programme sind und werden aktuell strukturiert, um die formulierten Anforderungen des Rechnungshofs von Berlin zu erfüllen.

Die Kritik des Rechnungshofs von Berlin bezüglich des Förderprogramms „Demokratie. Vielfalt. Respekt“, wonach der für Integration und Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung ein Überblick darüber fehlt, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Erreichung der festgelegten Ziele beitragen sollten sowie die Kritik an der angeblichen Säumnis, die Notwendigkeit der einzelnen Zuwendungen nachvollziehbar zu prüfen, wurde aufgenommen und entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Die für Integration und Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung hat auch in der Vergangenheit dazu diverse Instrumente zur Erhebung der Notwendigkeit von Maßnahmen genutzt, diese bislang nur unzureichend dokumentiert. Gleichzeitig hat die für Integration und Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung bereits Maßnahmen getroffen, die in Zukunft eine verbesserte Dokumentation gewährleisten. Weitere Maßnahmen sind das Festlegen von Projektzielen, die wiederum immer im fachlichen Bezug zu den Zielen des Landesprogramms „Demokratie. Vielfalt. Respekt“ stehen.
Wenn der Rechnungshof von Berlin darüber hinaus von der Annahme ausgeht, dass sich quantitativ bemessen lässt, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Zielerreichung des Landesprogramms beitragen, so werden wichtige Merkmale von Programmen zur Prävention Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF) nicht einbezogen: Probleme der GMF sind gesamtgesellschaftliche Phänomene, denen komplexe und vielschichtige Ursachen zugrunde liegen. Aus diesem Grund setzen staatliche Präventionsprogramme in den vergangenen Jahren zunehmend auf Programmdesigns, die auf verschiedenen gesellschaftlichen wie institutionellen Ebenen ansetzen, multiple Zielgruppen in den Blick nehmen und entsprechend differenzierte Zielsetzungen verfolgen. In ihrem Charakter werden Programme zur Prävention von GMF deswegen auch als komplexe, heterogene und multizentrische Programme beschrieben. Da zahlreiche politische, ökonomische und soziale Faktoren auf die zu bearbeitenden Probleme einwirken, werden Präventionsprogramme i. d. R. als ein Baustein einer gesellschaftlichen Gesamtstrategie zur Prävention entwickelt. Ihnen kommt eine Anregungsfunktion (z. B. für die pädagogische Arbeit) zu, sie können in Teilausschnitten der Problematik GMF ansetzen oder auch Hilfe und Unterstützung für Betroffene leisten. Die Beseitigung problematischer Einstellungen oder gar des Problems der GMF kann indessen ein einzelnes Präventionsprogramm nicht leisten. Vor diesem Hintergrund werden in staatlichen Programmen zur Prävention von GMF zunächst logische und von wissenschaftlicher Forschung untermauerte übergeordnete Zielstellungen entwickelt, deren positive Wirkung auf eine Problembewältigung plausibel erscheint, jedoch nicht im Einzelnen durch zahlenmäßige Ergebnisdaten belegt werden kann. Insofern ergeben sich

Zielstellungen für Präventionsmaßnahmen und deren Überprüfungskriterien insbesondere aus qualitativen Bewertungsmaßstäben und sind allenfalls durch quantitative Bewertungsmaßstäbe zu ergänzen. Die Kritik des Rechnungshofs von Berlin bezieht daher aus Sicht des Senats von Berlin den Charakter und die Grundbedingungen von Programmen zur Prävention von GMF zu wenig in ihre Betrachtungen mit ein.

12 Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten hat seit März 2022 ein landeseigenes Unternehmen fortlaufend beauftragt, für das Ukraine-Ankunftszentrum am ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel Dienstleistungen zu beschaffen. Das Landesamt hat vergaberechtliche Erleichterungen, welche für dringliche Situationen vorgesehen sind, für die Vergabe ausgewählter Dienstleistungen nicht berücksichtigt. Auch hat es einer Verfestigung der Auftragsstrukturen nicht entgegengewirkt. Es hat ferner die Beauftragung eines landeseigenen Unternehmens gegen Zahlung eines Organisations- und Verwaltungsaufschlages (Handling Fee) zu keinem Zeitpunkt mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegt. Vom landeseigenen Unternehmen berechnete Kosten bis Ende 2023, insgesamt über 100 Mio. €, hat das Landesamt, ohne die erforderliche ordnungsgemäße Rechnungsprüfung sicherzustellen, bezahlt.

12.1 Einleitung

327 Mit Beginn des russischen Überfalls auf die Ukraine am 24. Februar 2022 flüchteten Hunderttausende Ukrainerinnen und Ukrainer Richtung Westen. Vor diesem Hintergrund beschloss der Senat im März 2022, auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Berlin-Tegel ein Ankunftszentrum zur Unterbringung und Erstversorgung von Geflüchteten aus der Ukraine zu errichten (UA TXL). Das UA TXL war ursprünglich lediglich als eine zeitlich eng begrenzte Übergangslösung für ankommende Geflüchtete aus der Ukraine konzipiert. Ende 2022 beschloss der Senat, Leichtbauhallen auf dem ehemaligen Flughafengelände zu errichten und das UA TXL zu einer (Not-)Unterbringung für längerfristige Aufenthalte für alle Geflüchteten zu machen. Seit dem vierten Quartal 2022 sind auch Geflüchtete aus anderen Ländern am UA TXL untergebracht. Nachdem der Senat dessen Betrieb im Jahr 2022 zunächst jeweils im Drei-Monats-Rhythmus verlängert hatte, beschloss er im Juli 2023 eine Verlängerung bis Ende 2024 und im März 2024 eine Verlängerung bis Ende 2025. Die Anzahl der verfügbaren Plätze für die Notunterbringung am UA TXL ist seit der Eröffnung bis Mitte 2024 von 3.000 auf 8.000 angestiegen. Zum 30. September 2024 waren 5.110 Plätze belegt.

Das UA TXL steht seit Längerem sowohl im parlamentarischen Raum als auch in den Medien in der Diskussion. Im Fokus steht u. a. die Kostenentwicklung des Betriebes des UA TXL.

zu T 327

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

328 Für die Verteilung und Unterbringung von Asylbewerbenden und Geflüchteten ist im Land Berlin das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) zuständig. Bei den Unterkünften handelt es sich weitestgehend um Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 44 Asylgesetz und Gemeinschaftseinrichtungen gemäß § 53 Asylgesetz; hinzu kommen Notunterbringungen wie das UA TXL. Das LAF verantwortet u. a. die Errichtung und den Betrieb von Unterkünften durch Verträge mit Dritten.[349] Für das UA TXL hat das LAF die Beschaffung ausgewählter Dienstleistungen im März 2022 einem landeseigenen Unternehmen übertragen. Das landeseigene Unternehmen konnte Dritte beauftragen, um die vertraglichen Vereinbarungen zu erfüllen.

zu T 328

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

329 Der Rechnungshof hat die Kostenentwicklung, Medienberichte und die umfassende parlamentarische Befassung zum UA TXL im Dezember 2023 zum Anlass genommen, für den Zeitraum 2022 bis Mitte 2024 zu prüfen, ob das Verwaltungshandeln des LAF hinsichtlich der Beschaffung ausgewählter Dienstleistungen für das UA TXL ordnungsgemäß und wirtschaftlich war. In diesem Zeitraum sind dem Land Berlin hierfür Ausgaben von über 100 Mio. € entstanden. Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Leistungen sachgerecht vereinbart, gesteuert und abgerechnet wurden und ob die gewählte Konstellation der Leistungserbringung für das Land Berlin wirtschaftlich war.

Die Nutzung des Standortes soll sich verändern. Die derzeit dort längerfristig untergebrachten Geflüchteten sollen in andere Unterkünfte umziehen. Auf dem Gelände soll ab 2026 ein zentrales Ankunftszentrum für Asylsuchende und aus der Ukraine

[349] Nr. 2 der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten

geflüchtete Menschen (AkuZ TXL) entstehen. Sie sollen dort registriert und nur vorübergehend untergebracht werden. Die Kapazität des AkuZ TXL soll künftig 2.600 Plätze umfassen.[350] Das Landesunternehmen hat zwischenzeitlich erklärt, dass es sich von seinen Tätigkeiten an diesem Standort zurückziehen werde.

zu T 329

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

12.2 Nutzung vergaberechtlicher Erleichterungen bei Dringlichkeit

330 Öffentliche Aufträge werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren an geeignete Unternehmen vergeben.[351] Eignungskriterien sind Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Gesetzestreue und Zuverlässigkeit.[352] Öffentliche Auftraggeber können bei unvorhersehbaren Ereignissen aus äußerst dringlichen Gründen Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben.[353]

Der Senat hatte am 1. März 2022 durch Senatsbeschluss[354] die besondere Dringlichkeit für erforderliche Vergaben im Zusammenhang mit der Unterbringung und Erstversorgung der Geflüchteten festgestellt und die Ausnahmetatbestände für Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb als erfüllt angesehen. Er forderte in diesem Zusammenhang, sofern ohne Zeitverzug möglich, mehrere bzw. weitere Bietende einzubeziehen. Umstände der besonderen Dringlichkeit seien für jedes Vergabeverfahren zu dokumentieren.

350 vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 27. Mai 2025

351 vgl. §§ 97 Abs. 1 Satz 1, 122 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

352 vgl. § 122 Abs. 1 GWB i. V. m. §§ 123 und 124 GWB

353 vgl. § 14 Abs. 4 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV)

354 Beschluss Nr. S-185/2022 „Mögliche Auswirkungen der Entwicklung in der Ukraine“

Der öffentliche Auftraggeber muss das Vergabeverfahren von Beginn an fortlaufend in Textform dokumentieren, soweit das für die Begründung von Entscheidungen auf jeder Stufe des Vergabeverfahrens erforderlich ist.[355]

zu T 330

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

331 Das LAF hat fortlaufend ein landeseigenes Unternehmen beauftragt, ausgewählte Dienstleistungen zu beschaffen. Die Errichtung des UA TXL war Folge der unvorhersehbaren massiven Fluchtbewegung aus der Ukraine und den daraus folgenden Herausforderungen für das Land Berlin. Nur durch die Zusammenarbeit mit dem Landesunternehmen habe das LAF die für das UA TXL erforderlichen Dienstleistungen zentral und kurzfristig sicherstellen können.

Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass das LAF die Beauftragung des landeseigenen Unternehmens in keiner Weise vergaberechtlich dokumentiert hat. Obwohl das LAF infolge des Senatsbeschlusses die Möglichkeit hatte, Dienstleister im Wege des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb im Rahmen einer Dringlichkeitsvergabe selbst zu beauftragen, hat es diese Möglichkeit nicht genutzt. In dem Senatsbeschluss war ausdrücklich die „besondere (äußerste) Dringlichkeit für die erforderliche Vergabe von Lieferungen und Leistungen“ festgestellt worden. Das LAF hätte schon im Verlauf des Jahres 2022 eine eigene Dringlichkeitsvergabe an geeignete Dienstleister in Betracht ziehen müssen. Eine Mitte Januar 2023 vorgenommene europaweite Ausschreibung der Dienstleistung hat das LAF bereits Ende Februar / Anfang März 2023 aufgehoben. Das LAF hat sich entschieden, die Option zur weiteren Zusammenarbeit mit dem Landesunternehmen wahrzunehmen, um die Dienstleistung am UA TXL sicherzustellen.

[355] vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 VgV

zu T 331

Aus der Darstellung des Rechnungshofs von Berlin wird aus Sicht des Senats von Berlin nicht hinreichend deutlich, dass seitens des LAF jederzeit versucht wurde, mit den schwierigen Rahmenbedingungen und der Notwendigkeit, den Betrieb des Standorts TXL wiederholt kurzfristig zu verlängern, sachgerecht umzugehen.

Die Mitte Januar 2023 vorgenommene europaweite Ausschreibung wurde aufgehoben, weil aufgrund eines Nachprüfungsverfahrens kein Zuschlag vor Ablauf des vorgesehenen Vertragszeitraums erfolgen konnte.

332 Der Rechnungshof verkennt nicht die Ausnahmesituation, die Ende Februar 2022 nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine in Berlin eintrat. Das Verwaltungshandeln des LAF bezüglich des UA TXL fand gerade in der Anfangsphase unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen statt. Das LAF war fortwährend mit einer unklaren Laufzeit des Standortes Tegel und sehr kurzfristigen Entscheidungen zu Laufzeitverlängerungen konfrontiert. Es musste den geordneten Betrieb am UA TXL, zu dem auch die beauftragten Dienstleistungen gehören, aufrechterhalten.

Das LAF hat jedoch auch zu keinem späteren Zeitpunkt die eigene Beschaffung ausgewählter Dienstleistungen über vergaberechtliche Erleichterungen für dringliche Situationen geprüft. Somit hat das LAF eine nachhaltige Verfestigung der im März 2022 begründeten Auftragsstrukturen über das landeseigene Unternehmen bewirkt.

zu T 332

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin, dass das LAF fortwährend mit einer unklaren Laufzeit des Standortes Tegel und sehr kurzfristigen Entscheidungen zu Laufzeitverlängerungen konfrontiert war, ist zutreffend. Die umfassenden Auswirkungen dieser schwierigen Rahmenbedingungen bleiben unberücksichtigt, wenn der Rechnungshof von Berlin darüber hinaus eine fehlende Prüfung der eigenen Beschaffung ausgewählter Dienstleistungen über vergaberechtliche Erleichterungen und eine nachhaltige Verfestigung der ursprünglich begründeten Auftragsstrukturen moniert.

12.3 Wirtschaftlichkeit der Beauftragung und Vergütung des landeseigenen Unternehmens

333 Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.[356] Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.[357] Eine Maßnahme ist dann finanzwirksam, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Haushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflusst.

zu T 333

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

334 Das LAF erstattete dem landeseigenen Unternehmen die Kosten für Leistungen der drittbeauftragten Dienstleister. Zusätzlich wurde eine Handling Fee[358] von 15 % für das landeseigene Unternehmen vereinbart. Das LAF verwies darauf, dass dies bei solchen Vertragskonstellationen üblich sei. Eine Kalkulationsgrundlage für die Handling Fee konnte das LAF nicht vorlegen. Zum 1. Januar 2025 haben die Vertragspartner die Handling Fee auf 9 % abgesenkt.

zu T 334

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

335 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das LAF für die Beauftragung des landeseigenen Unternehmens zur Bestellung von Dienstleistungen am UA TXL keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen hat. Dies war einerseits aufgrund des

356 vgl. § 7 Abs. 1 LHO

357 § 7 Abs. 2 LHO

358 Die Handling Fee ist die Vergütung für das landeseigene Unternehmen in Form eines prozentualen Aufschlags auf den Wert der von ihr beschafften Dienstleistungen, laut Vertragswerk zwischen LAF und landeseigenem Unternehmen bezeichnet als Organisations- und Verwaltungsaufschlag.

Volumens der Gesamtausgaben notwendig, andererseits insbesondere wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen der Handling Fee. Die Höhe des vom Landesunternehmen geforderten Aufschlages hat das LAF unzureichend hinterfragt. Es hat diesen auch nicht in sonstiger Weise, z. B. durch eigene Marktrecherche, plausibilisiert.

Der Rechnungshof erkennt die vom LAF im Prüfungsverlauf angeführte Diskrepanz von Aufgabenaufwuchs und gleichbleibendem Personalbestand an. Gleichwohl hätte das LAF die Kosten für Dienstleistungen zur Sicherstellung des laufenden Betriebes am UA TXL durch das landeseigene Unternehmen mit den Ausgaben bei eigener Beauftragung vergleichen müssen. Der Ersparnis der Handling Fee stünden u. a. die Ausgaben der Personalaufstockung gegenüber, welche beim LAF entstanden wären, wenn es die ausgewählten Dienstleistungen selbst beauftragt hätte. Auf dieser Grundlage hätte das LAF über die wirtschaftlichste Beauftragung entscheiden müssen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das LAF – entgegen der haushaltsrechtlichen Verpflichtung – die Entscheidung, ein landeseigenes Unternehmen gegen Zahlung einer Handling Fee zu beauftragen, zu keinem Zeitpunkt mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegt hat.

zu T 335

Ob die vom Rechnungshof von Berlin angemahnte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass die Durchführung bestimmter Leistungen durch andere Akteure wirtschaftlicher gewesen wäre, lässt sich retrospektiv nicht mehr abschließend feststellen.

12.4 Prüfung der Rechnungen

336 Bevor das LAF die Zahlung von Rechnungen anweist, muss es die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnung feststellen. Die sachliche Richtigkeit bescheinigt u. a., dass die Leistungen entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden sind.[359]

[359] vgl. Nr. 7.2 AV § 70 LHO; Nr. 8.1.1 i. V. m. Nr. 7.1.1 und Nr. 7.1.2 AV § 70 LHO

In besonderen Fällen kann die sachliche Richtigkeit aufgrund von schriftlichen Verträgen von anderen fachlich geeigneten Personen, Einrichtungen und Unternehmen bescheinigt werden. Umfang, Inhalt und Form dieser Bescheinigungen sowie die feststellungsberechtigten Personen sind in schriftlichen Vereinbarungen festzulegen.[360]

zu T 336

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

337 Das Landesunternehmen beauftragte die mit dem LAF abgestimmten Dienstleistungen. Die hieraus entstandenen Kosten stellte das Landesunternehmen dem LAF zuzüglich der Handling Fee in Rechnung. Die sachliche Richtigkeit der Rechnungen des Dienstleisters ließ sich das LAF vom Landesunternehmen bestätigen. Das LAF versäumte aber, eine Vereinbarung mit dem landeseigenen Unternehmen zu Inhalt und Umfang der Prüfung der Leistungserbringung zu schließen. Erst Ende 2023 regelte es die Zuständigkeit und Dokumentation für eine nachvollziehbare Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erbrachter Dienstleistungen.

zu T 337

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

338 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das LAF über einen Zeitraum von fast zwei Jahren die ordnungsgemäße Prüfung der Rechnungen vor Zahlung unzureichend sichergestellt hat. Die Rechnungen begründeten Ausgaben von insgesamt über 100 Mio. €. Auch hat es das LAF versäumt zu prüfen, wie das landeseigene Unternehmen überhaupt in die Prüfung der sachlichen Richtigkeit einbezogen werden kann. Dabei wäre zu berücksichtigen gewesen, dass die zu prüfenden Nachweise gleichzeitig Gegenstand und Bemessungsgrundlage der eigenen Handling Fee des landeseigenen

[360] vgl. Nr. 8.4.2 i. V. m. Nr. 8.4.2.1 AV § 70 LHO

Unternehmens sind. Der Rechnungshof hat das Verfahren bei der Prüfung von Rechnungen als unzureichend beanstandet.

zu T 338

Die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin wurden zum Anlass genommen, die Abrechnungssystematik zu evaluieren und ein haushaltskonformes Prüfschema zu entwickeln.

12.5 Stellungnahme des LAF

339 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das LAF darauf hingewiesen, dass die damalige Ausnahmesituation maßgeblichen Einfluss auf das von ihr nicht allein zu vertretende Verwaltungshandeln hatte. Das UA TXL sei als Ankunfts- und Verteilzentrum konzipiert gewesen und sei weder in qualitativer noch in vertraglicher Hinsicht mit den gängigen Unterkunftsformen des LAF vergleichbar. Es habe, als größter Unterbringungsstandort Europas, in einer Überlastungssituation mit dem Bestandspersonal aufgebaut und betrieben werden müssen. Das LAF sei von Beginn an bemüht gewesen, seiner gesetzlichen Verpflichtung der Registrierung und Unterbringung am UA TXL mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ordnungsgemäß nachzukommen. Die Beauftragung des Landesunternehmens sei nicht durch das LAF allein, sondern unter Mitwirkung verschiedener Akteure der Berliner Verwaltung initiiert worden.

Das LAF ist den Beanstandungen des Rechnungshofs grundsätzlich nicht entgegengetreten. Vielmehr teilte das LAF mit, dass es das Prüfungsergebnis des Rechnungshofs umfassend im Hause erörtert habe. Es hat ferner angekündigt, Prozesse und Ansätze zu evaluieren und den Praxisanforderungen anzupassen.

Die Handling Fee habe das LAF zwischenzeitlich nachverhandelt und abgesenkt. Das LAF werde den Erwartungen des Rechnungshofs zur Prüfung der Rechnungen durch Vertragsanpassung, Optimierung der Abrechnungssystematik und Entwicklung eines haushaltskonformen Prüfschemas zeitnah nachkommen. Der Rechnungshof begrüßt die vom LAF ergriffenen Maßnahmen und dessen Zusagen.

zu T 339

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

12.6 Zusammenfassung und Erwartung

340 Der Rechnungshof hat erhebliche Defizite im Verwaltungshandeln des LAF im Zusammenhang mit der Beauftragung ausgewählter Dienstleistungen für das UA TXL festgestellt. Er beanstandet zusammenfassend, dass das LAF bestehende vergaberechtliche Erleichterungen für dringliche Situationen unzureichend berücksichtigt hat. Auch hat es die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung, insbesondere in Anbetracht der Handling Fee, nicht nachgewiesen. Zudem hat das LAF die Feststellung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen für ausgewählte Dienstleistungen in den Jahren 2022 und 2023 nicht hinreichend sichergestellt.

zu T 340

Der Senat von Berlin nimmt die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin sehr ernst. Daher wird begrüßt, dass das LAF die bisherigen Prozesse und Ansätze evaluiert und den Praxisanforderungen angepasst hat.

341 **Der Rechnungshof erwartet, dass das LAF bei der Beschaffung von Dienstleistungen für die Geflüchtetenunterbringung am ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel**

- **die vergaberechtlichen Vorschriften beachtet,**
- **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt und**
- **die haushaltsrechtlichen Regelungen bei der Prüfung von Rechnungen einhält.**

zu T 341

Der Senat von Berlin hegt keinen Zweifel daran, dass das LAF dafür Sorge tragen wird, bei künftigen Beschaffungen von Dienstleistungen für die Unterbringung geflüchteter

Menschen am ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel den gesetzlichen, wirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen.

13 Maßnahmen zur Umsetzung des Bebauungsplans für das Areal Molkenmarkt – zu aufwendig, zu langwierig, zu teuer und kein Ende in Sicht

Im September 2016 hat die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung nach zwei Jahrzehnten der Planung den Bebauungsplan für das Areal Molkenmarkt in der Berliner Mitte festgesetzt. Sie hat damit die rechtliche Grundlage für die Zulassung und Umsetzung von Bauvorhaben auf diesem Areal geschaffen. Anstatt den Fokus auf die unbedingt zur Verwirklichung des Bebauungsplans notwendigen Maßnahmen zu legen, hat sie vom Jahr 2019 an einen breit angelegten mehrphasigen, mehrjährigen und sehr aufwendigen Beteiligungs- und Planungsprozess mit einer Vielzahl finanzwirksamer planerischer Maßnahmen aufgesetzt. Dieser Prozess läuft nun seit 6 Jahren und dauert noch an. Dennoch sind ganz wesentliche Fragen, insbesondere zur Bodenordnung und zur Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum auf dem Areal, immer noch ungeklärt. Die finanzwirksamen planerischen Maßnahmen zur Umsetzung des Bebauungsplans haben bisher Ausgaben von 5,34 Mio. € verursacht. Im Interesse der Planverwirklichung und angesichts des angespannten Landeshaushalts sind wirksame Maßnahmen zur Verfahrensvereinfachung, Aufwandsminimierung und Kostenbegrenzung dringend geboten. Der Rechnungshof gibt hierzu konkrete Empfehlungen.

13.1 Einleitung

342 Das **Areal Molkenmarkt** befindet sich in zentraler Innenstadtlage im Bezirk Mitte in unmittelbarer Nähe des Roten Rathauses. Der Molkenmarkt gilt zusammen mit dem angrenzenden Klosterviertel als Keimzelle Berlins und Herz der historischen Altstadt.

Ansicht 47: Molkenmarkt und die Spandauer Straße mit Rathaus um das Jahr 1900

Quelle: Verlag Wilhelm Greve, Berlin, Ansichtskarte: Molkenmarkt, Spandauer Strasse mit Rathaus. Berlin, um 1900, Sammlung Stadtmuseum Berlin

Das Areal war nach Zerstörung im Zweiten Weltkrieg durch Verkehrsflächen im Sinne der „autogerechten Stadt“ mit zahlreichen Fahrspuren und großflächigen Kreuzungen geprägt.

Ansicht 48: Straßenansicht an der Straßenkreuzung Grunerstraße Ecke Molkenmarkt am „Altes Stadthaus“ im Ortsteil Mitte in Berlin in der DDR im Jahr 1964

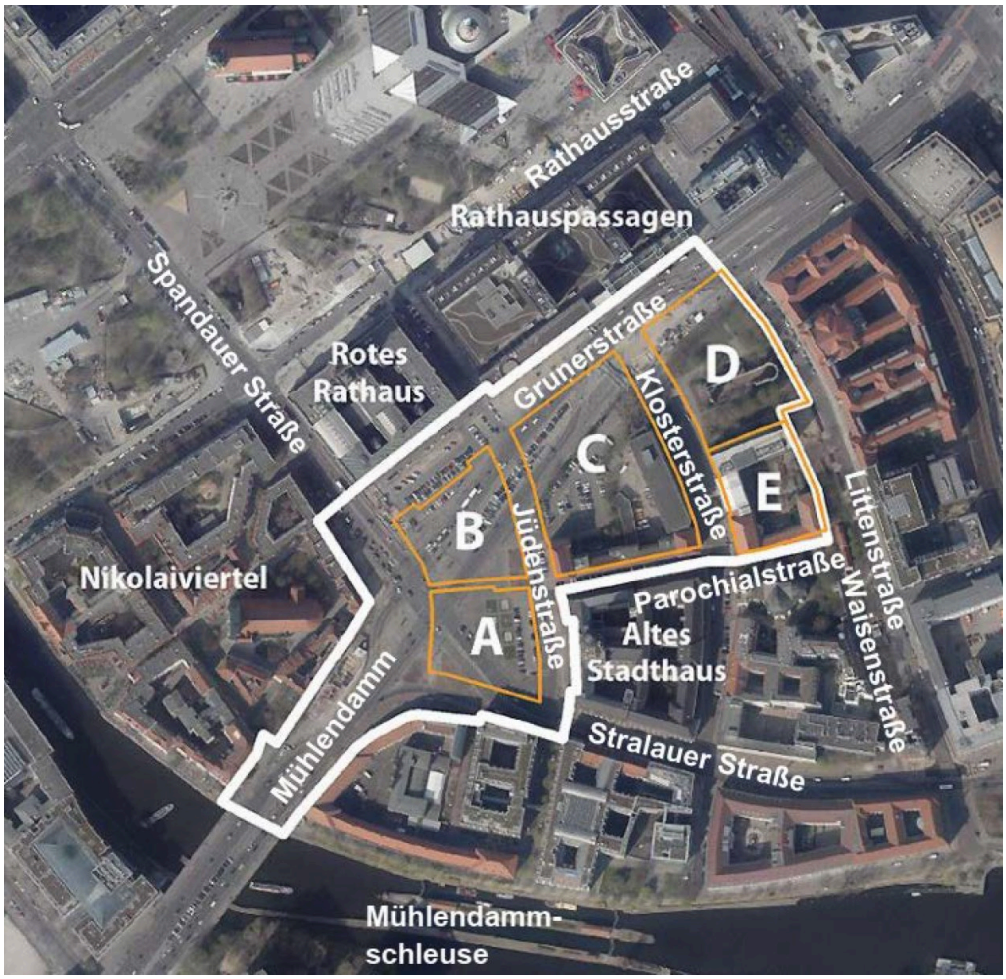
Quell- und Urhebernachweis: ddrbildarchiv.de/Lothar Willmann

zu T 342

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

343 Die öffentlichen Verkehrsflächen sowie große Teile der Baugrundstücke befinden sich im **Eigentum** des Landes Berlin. Im Block C befinden sich Grundstücke, die im Landes-, Privat- oder Bundeseigentum stehen.[361]

Ansicht 49: Lage des Areals Molkenmarkt mit Darstellung der Blöcke



Quelle: Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme zum Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt vom 22. August 2023 (Drs 19/1151), S. 4

[361] vgl. Begründung gemäß § 9 Abs. 8 Baugesetzbuch zum Bebauungsplan 1-14, Endfassung zur Festsetzung am 14. September 2016, Internetversion S. 8, abrufbar unter https://molkenmarkt.berlin.de/wp-content/uploads/sites/129/2020/06/Begr%C3%BCndung-0100014_1-14.pdf (Abrufstand: 23. Mai 2025)

zu T 343

Die Darstellungen des Rechnungshofs von Berlin ergänzend wird klargestellt, dass die gemäß Bebauungsplan 1-14 festgesetzten Verkehrs- und Grünflächen im Eigentum des Landes Berlin verbleiben. Für die im Eigentum des Landes Berlin befindlichen Baugrundstücke in den Blöcken A, B und C wurden in den Jahren 2021 und 2024 Einbringungsverträge mit landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften abgeschlossen.

344 Die **Planungen** zur Neugestaltung des Molkenmarkts begannen in den 1990er Jahren. Sie sind darauf gerichtet, in Anlehnung an die historische Stadtstruktur die Verkehrswege neu zu ordnen sowie den Molkenmarkt unter Einbeziehung der bisherigen Straßen- und Platzflächen wieder zu bebauen. Nach mehr als zwei Jahrzehnten informeller und formeller Planung sowie Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Institutionen setzte die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung am 14. September 2016 den **Bebauungsplan 1-14** für das Areal Molkenmarkt fest.[362] Unter anderem sollen im Geltungsbereich des Bebauungsplans 450 Wohnungen geschaffen werden.[363] Allein in den Blöcken A und B (vgl. Ansicht 49) ist für Wohnen eine Geschossfläche von 17.600 m² vorgesehen.[364] Die Senatsverwaltung war für die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens zuständig, weil das Plangebiet eine vom Senat mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses festgestellte außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung hat.[365]

Das Planungsverfahren nach dem Baugesetzbuch (BauGB) war für das Areal Molkenmarkt mit der Festsetzung des Bebauungsplans beendet. Mit diesem Rechtsakt wurde die rechtliche Grundlage für die Zulassung und Umsetzung von Bauvorhaben im

362 Verordnung über die Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 im Bezirk Mitte, Ortsteil Mitte vom 14. September 2016 (GVBl. S. 777)

363 vgl. Begründung Bebauungsplan 1-14, Endfassung zur Festsetzung am 14. September 2016, Internetversion S. 103, a. a. O.

364 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 4. Februar 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/21368), hier zu Fragen 1 bis 4

365 § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 i. V. m. § 8 Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB); Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 30. Januar 2003 (Plenarprotokoll 15/25, S. 1863, 1879) zur Beschlussvorlage des Senats vom 2. Dezember 2002 (Drs 15/1104)

Geltungsbereich des Bebauungsplans geschaffen. Im Jahr 2016 begann damit die Phase der **Umsetzung** und **Verwirklichung der Planung**.

zu T 344

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

345 Nach Festsetzung des Bebauungsplans begann die Senatsverwaltung außerhalb eines förmlichen Planungsverfahrens einen weiteren umfassenden, mehrjährigen und kostenverursachenden Beteiligungs- und Planungsprozess. Diesen bezeichnet sie als „**Städtebauliche Qualifizierung**“.

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, das Handeln der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung nach der Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 im September 2016 zu prüfen. Der Rechnungshof hat dabei im Schwerpunkt geprüft, ob die Senatsverwaltung ein zielgerichtetes und effizientes Verfahren zur Verwirklichung der Planung durchgeführt hat.

zu T 345

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.2 Ablauf von Planungsverfahren

346 Um städtebauliche Ziele umzusetzen, kommt der Bauleitplanung eine zentrale Bedeutung zu. Bauleitpläne sind aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (Planerfordernis, § 1 Abs. 3 BauGB). Das Verfahren ist von rechtlich geregelten Beteiligungs- und Abwägungsprozessen geprägt. Es findet eine mehrstufige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange (gemäß §§ 3 und 4 BauGB) auf Basis sich entwickelnder Entwurfsstände statt. Die Beteiligung dient u. a. dazu, über die Planung zu informieren sowie den Beteiligten eine Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Aus

den Stellungnahmen werden relevante Belange ermittelt, die in die Abwägung einfließen (§ 1 Abs. 6 BauGB). Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB).

Der formelle Planungsprozess endet mit der **Festsetzung** des Bebauungsplans.[366] Damit wird verbindliches Planungsrecht geschaffen. Mit seiner Verkündung tritt der Bebauungsplan in Kraft. In der Begründung zum Bebauungsplan wird auch das Ergebnis des gesetzlich geregelten Beteiligungs- und Abwägungsprozesses mitgeteilt.

zu T 346

Die Erläuterungen der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

347 Auf die Festsetzung des Bebauungsplans folgt dessen **Verwirklichung**. Da ein Bebauungsplan bei festgestelltem Planerfordernis aufzustellen ist (vgl. T 346), besteht an der zügigen Planverwirklichung ein öffentliches Interesse, um die erforderliche städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu leiten.

Für einen Bebauungsplan, der längere Zeit nicht umgesetzt wird, besteht die **Gefahr**, dass er wegen grundlegender Änderung von tatsächlichen Verhältnissen, die bestimmten Festsetzungen zugrunde liegen, ganz oder teilweise funktionslos und damit ganz oder teilweise unwirksam werden kann. Denn der Bebauungsplan beinhaltet die zum Zeitpunkt der Festsetzung abgewogenen und somit auch einer zeitlichen Komponente unterliegenden städtebaulichen Ziele. Die bei der Planaufstellung aufgewendeten Kosten sind insoweit verloren, als der Bebauungsplan funktionslos und unwirksam wird. Daraus folgt sowohl aus planerischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht, dass ein etwaiges Hinwirken der planenden Verwaltung auf die Umsetzung eines festgesetzten Bebauungsplans zielgerichtet zu erfolgen hat.

Die Planverwirklichung wird maßgeblich von den Eigentümerinnen und Eigentümern der im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegenden Grundstücke durch die **Umsetzung von Bauvorhaben** betrieben. Sofern notwendig, z. B. um den Planverwirklichungswillen der Akteure zu unterstützen, kann auch die planende Verwaltung im Rahmen ihrer

366 in Berlin als Rechtsverordnung nach den Vorschriften des AGBauGB

Zuständigkeit darauf hinwirken, den Plan zielgerichtet, zügig und effizient umzusetzen. Dazu kann sie sowohl informelle als auch formelle **Maßnahmen**[367] durchführen. Dies gilt auch für die Festlegung von Anforderungen an die äußere Gestaltung von baulichen Anlagen, wenn ein besonderer Gestaltungsbedarf besteht. Soweit solche Anforderungen im Bebauungsplan nicht festgesetzt wurden (vgl. § 12 AGBauGB i. V. m. § 9 Abs. 4 BauGB), können diese in Berlin auch nach Festsetzung des Bebauungsplans durch Gestaltungsrechtsverordnung gestellt werden (§ 12 Abs. 1 und 3 AGBauGB).

zu T 347

Der Senat von Berlin stellt klar, dass ein Bebauungsplan nicht allein durch seinen Nichtvollzug droht, funktionslos zu werden. Ein Bebauungsplan droht nur funktionslos zu werden, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf unabsehbare Zeit ausschließen, dass der Bebauungsplan verwirklicht wird.

13.3 Chronologie der Planungen

348 Für das Areal Molkenmarkt sind in den vergangenen **drei Jahrzehnten** durch die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung vielfältige und umfangreiche informelle und formelle Planungen sowie weitere planerische Maßnahmen durchgeführt worden, die teilweise noch andauern.

Nachfolgend werden wesentliche **Meilensteine** seit Beginn der Planungen in den 1990er Jahren **bis zur Festsetzung des Bebauungsplans** im Jahr **2016** dargestellt:

[367] z. B. bodenordnende Maßnahmen: Umlegung/vereinfachte Umlegung (§§ 45 ff. BauGB), Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB, insbesondere zur Neuordnung der Grundstücksverhältnisse sowie zur Berücksichtigung baukultureller Belange und Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen, vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 BauGB)

Ansicht 50: Planerische Meilensteine bis zur Festsetzung des Bebauungsplans im Jahr 2016

Jahr	Meilenstein
1992	Gutachten zur Verlegung und Neuordnung der Grunerstraße
1997/1998	Planungswerkstätten und öffentliche Stadtforen zur Struktur der neuen Bebauung
1999	**Senatsbeschluss „Planwerk Innenstadt“**
2002	Feststellung, dass es sich um ein Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung handelt
2003	**Beginn des Bebauungsplanverfahrens**[368]
2003 (Okt.)	frühzeitige Bürgerbeteiligung (vgl. § 3 Abs. 1 BauGB)
2005	**Zusammenfassung der Ergebnisse des Werkstattverfahrens im „Masterplan Molkenmarkt/Klosterviertel“**
2005 (Nov./Dez.)	frühzeitige Behördenbeteiligung (gemäß § 4 Abs. 1 BauGB)
2008	Werkstatt mit drei Architektenteams zur Weiterentwicklung des Masterplans
2009	**Fertigstellung des überarbeiteten Masterplans; Grundlage für den Bebauungsplan 1-14**
2010/2011	Fortschreibung „Planwerk Innenstadt“, **Senatsbeschluss „Planwerk Innere Stadt“**
2016 (Sept.)	**Festsetzung des Bebauungsplans 1-14**

Quelle: Darstellung Rechnungshof

Zur Festsetzung des Bebauungsplans nach fast 25-jähriger Planungszeit hat die Senatsverwaltung in der Planungschronik zum Molkenmarkt ausgeführt:

> „Der Plan ist die planungsrechtliche Voraussetzung für die Verlegung der Grunerstraße und die Realisierung des neuen Quartiers. Er ist das Ergebnis eines langjährigen und intensiven Planungsprozesses.“[369]

Die Kosten des Bebauungsplanverfahrens 1-14 einschließlich der vorhergehenden informellen Planungen hat die Senatsverwaltung mit rd. 145.000 € (ohne Personalkosten) angegeben.

zu T 348

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist bis auf den letzten Absatz zutreffend. Hinsichtlich der genannten Kosten i. H. v. 145.000 € wird klargestellt, dass diese die Kosten nach erneuter Einleitung des Bebauungsplanverfahrens aus den Jahren 2014 bis 2017 umfassen.

368 zunächst mit der Bezeichnung 1-14B – Änderung der Bezeichnung im Jahr 2009 zu 1-14

369 Planungschronik für den Molkenmarkt, Hrsg. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Stand: Mai 2020), S. 10, abrufbar unter https://molkenmarkt.berlin.de/2021/07/09/neue-broschuere-zum-staedtebau-ist-online/ (Abrufstand: 16. Juni 2025)

349 **Seit Festsetzung** des **Bebauungsplans** und Abschluss des Bebauungsplanverfahrens im September 2016 hat die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung weitere umfangreiche **planerische Maßnahmen** zum Molkenmarkt durchgeführt, die durch die folgenden Meilensteine gekennzeichnet sind:

Ansicht 51: Planerische Meilensteine seit Festsetzung des Bebauungsplans im Jahr 2016

Jahr	Meilenstein
2020 bis 2022	**Durchführung der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung in drei Phasen**
2023	Beginn Erstellung einer „Charta“ mit Rahmenplan und Gestaltungshandbuch
2023 (Aug.)	**Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt**
ab 2024	geplanter Beginn der Durchführung einer „architektonischen Qualifizierung“ mit Wettbewerben für Architektur und Freiräume
2024 (Juni)	**Beauftragung und Beginn der Erarbeitung eines Gestaltungshandbuchs**[370]
2025	**Beginn der Architekturwettbewerbe** als hochbauliche Realisierungswettbewerbe
2025 (März/April)	**Anordnung eines Umlegungsverfahrens** im Bereich Molkenmarkt Block C
2025 (Juni)	**Gestaltungshandbuch (Bebauungsleitlinien) für einen Teilbereich des Blocks B**

Quelle: Darstellung Rechnungshof

zu T 349

Die Darstellung des Rechnungshofs von Berlin zu den planerischen Meilensteinen seit Festsetzung des Bebauungsplans im Jahr 2016 (Ansicht 51) wird wie folgt präzisiert und aktualisiert:

- 2020 - 2022: Durchführung der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung in drei Phasen,
- 2023: Erarbeitung des Rahmenplans zur Charta Molkenmarkt (Senatsbeschluss im August 2023),
- Juni 2024 - Oktober 2025: Erarbeitung der Bebauungsleitlinien für die Blöcke A und B,
- Januar 2025 - November 2025: Durchführung des ersten hochbaulichen Realisierungswettbewerbs (Januar: Bekanntmachung, November: Jurysitzung),
- April 2025: Anordnung des Umlegungsverfahrens im Bereich Block C,

370 Im Verfahren wurde die Bezeichnung von Gestaltungshandbuch zu Bebauungsleitlinien geändert.

- Seit Juli 2025: Bebauungsplanverfahren 1-14-1 zur Änderung des Bebauungsplans 1-14 im Bereich der Blöcke A und B (Dezember 2025: Beteiligung der Öffentlichkeit gem. § 3 Abs. 2 BauGB),
- Seit Dezember 2025: Durchführung des zweiten hochbaulichen Realisierungswettbewerb (Dezember 2025: Bekanntmachung, voraussichtlich Juni 2026: Jurysitzung).

350 Im Weiteren sind insbesondere noch die **folgenden Schritte** und Verfahren vorgesehen:

- Beendigung der archäologischen Ausgrabungen (voraussichtlich Ende 2025)
- Änderung des Bebauungsplans 1-14 im Bereich der Blöcke A und B zur zulässigen Gebäudehöhe und zur Änderung von Baugrenzen[371]
- Durchführung des Bodenordnungsverfahrens in Block C
- Erarbeitung von Bebauungsleitlinien als inhaltliche Grundlage für hochbauliche Realisierungswettbewerbe im übrigen Block B und in Block A;
  für den Block C erst nach Abschluss der Bodenordnung
- freiraumplanerischer Realisierungswettbewerb für die öffentlichen Grünflächen

zu T 350

Die Auflistung des Rechnungshofs von Berlin zu den noch geplanten Schritten und Verfahren wird wie folgt aktualisiert:

- Beendigung der archäologischen Ausgrabungen (voraussichtlich Ende 2027),
- Änderung des Bebauungsplans 1 14 im Bereich der Blöcke A und B zur zulässigen Gebäudehöhe und zur Änderung von Baugrenzen,
- Durchführung des Bodenordnungsverfahrens in Block C,
- Erarbeitung der Bebauungsleitlinien für Block C nach Abschluss der Bodenordnung,
- freiraumplanerischer Realisierungswettbewerb für die öffentlichen Grünflächen.

371 Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14-1 im Bezirk Berlin-Mitte, Bekanntmachung vom 3. Juli 2025 (ABl. S. 1864)

351 Erste Gebäude sollen vom Jahr 2029 an errichtet werden.[372] Im Jahr 2018 ist die Senatsverwaltung noch von einem **Baubeginn** im Jahr 2022 und zu Beginn der Städtebaulichen Qualifizierung im Jahr 2020 ist sie noch von einem Baubeginn im Jahr 2025 ausgegangen. Mit einer Fertigstellung der Gebäude in den Blöcken A und B rechnet die Senatsverwaltung nun erst im Jahr 2033. Zum voraussichtlichen Abschluss der Baumaßnahmen auf dem Areal Molkenmarkt hat die Senatsverwaltung im April 2025 folgende Auskunft erteilt:

> „Auf Grund der aktuell nicht abschätzbaren Dauer des formellen Bodenordnungsverfahrens im Block C und [...] kann keine verlässliche Auskunft über den Abschluss aller Baumaßnahmen im Projektgebiet Molkenmarkt gegeben werden."

zu T 351

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.4 Städtebauliche Qualifizierung von 2020 bis 2022

352 Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 insbesondere einen weiteren mehrstufigen sowie mehrjährigen kostenverursachenden Beteiligungs- und Planungsprozess durchgeführt. Ziel dieses als „**Städtebauliche Qualifizierung**" bezeichneten informellen Planungsverfahrens war angabegemäß „ein räumlich konkretisiertes und thematisch übergreifendes Nutzungs- und Gestaltungskonzept für das Neubauquartier am Molkenmarkt"[373], das in einer „Charta Molkenmarkt" abgebildet werden soll.

Die Senatsverwaltung gliederte die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung im Zeitraum von 2020 bis 2022 in drei aufeinanderfolgende Phasen:

1) **Sondierungsphase** zur Entwicklung von Leitlinien,
2) **städtebauliche Planungsphase** mit einem offenen **Wettbewerb** zur Erarbeitung von städtebaulich-freiraumplanerischen Entwürfen und

372 Angabe der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Stand: April 2025

373 Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme zum Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt vom 22. August 2023 (Drs 19/1151), S. 2

3) **Werkstattphase** zur **Konkretisierung** einzelner Entwürfe.

Die Inhalte der drei Phasen sind im Wesentlichen der nachfolgenden Ansicht zu entnehmen:

Ansicht 52: Phasen der Städtebaulichen Qualifizierung von 2020 bis 2022

Quelle: Darstellung nach Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

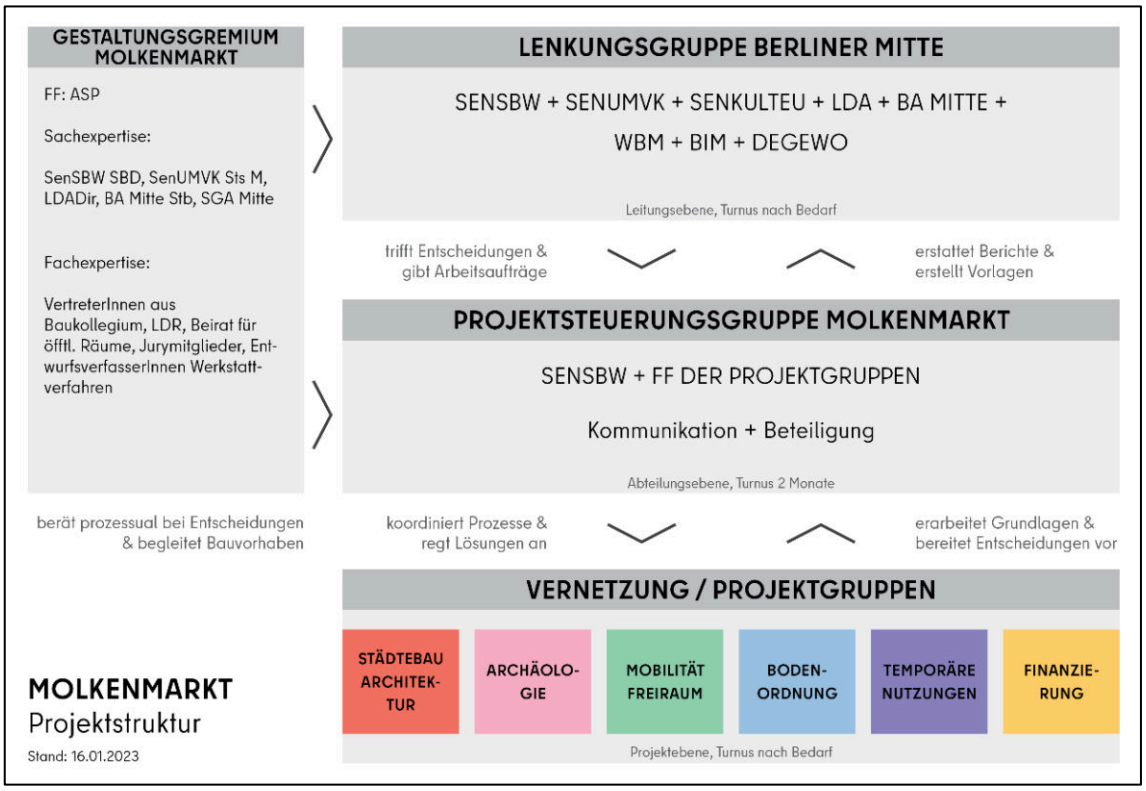
Aus der Ansicht ist ersichtlich, dass die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung auch umfangreiche Abstimmungs- und Beteiligungsmaßnahmen, wie diverse Sondierungsgespräche und digitale Labore unter Einbindung von insgesamt 22 Institutionen, sowie mehrere Bürgerbeteiligungen zum Inhalt hatte.

zu T 352

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

353 Durchgeführt wird die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung im Rahmen einer umfangreichen und sehr komplexen **Organisationsstruktur** zum Projekt Molkenmarkt mit einer Vielzahl beteiligter Behörden sowie öffentlicher und privater Organisationen. Einzelheiten dieser Organisationsstruktur sind nachfolgend dargestellt:

Ansicht 53: Molkenmarkt Projektstruktur[374, 375]



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, vgl. auch Molkenmarkt Projekthandbuch (Fassung vom 21. November 2019, dort S. 5; zuletzt Fassung vom 16. Mai 2022, S. 5)

374 Erläuterung der Abkürzungen (von links nach rechts): FF = Federführung, ASP = Stabsstelle Architektur, Stadtgestaltung und Planung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, SENSBW = Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, SENUMVK = Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verkehr und Klimaschutz, SENKULTEU = Senatsverwaltung für Kultur und Europa, LDA = Landesdenkmalamt, BA = Bezirksamt, WBM = Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH, BIM = Berliner Immobilienmanagement GmbH, DEGEWO = degewo AG, SBD = Senatsbaudirektor/-in, Sts M = Staatssekretär/-in für Mobilität, LDADir = Landeskonservator und Direktor des Landesdenkmalamts, Stb = Gruppe Städtebauliche Beratung und Planungsrecht; SGA = Straßen- und Grünflächenamt, LDR = Landesdenkmalrat

375 Das Gestaltungsgremium Molkenmarkt wurde angabegemäß bislang nicht eingerichtet.

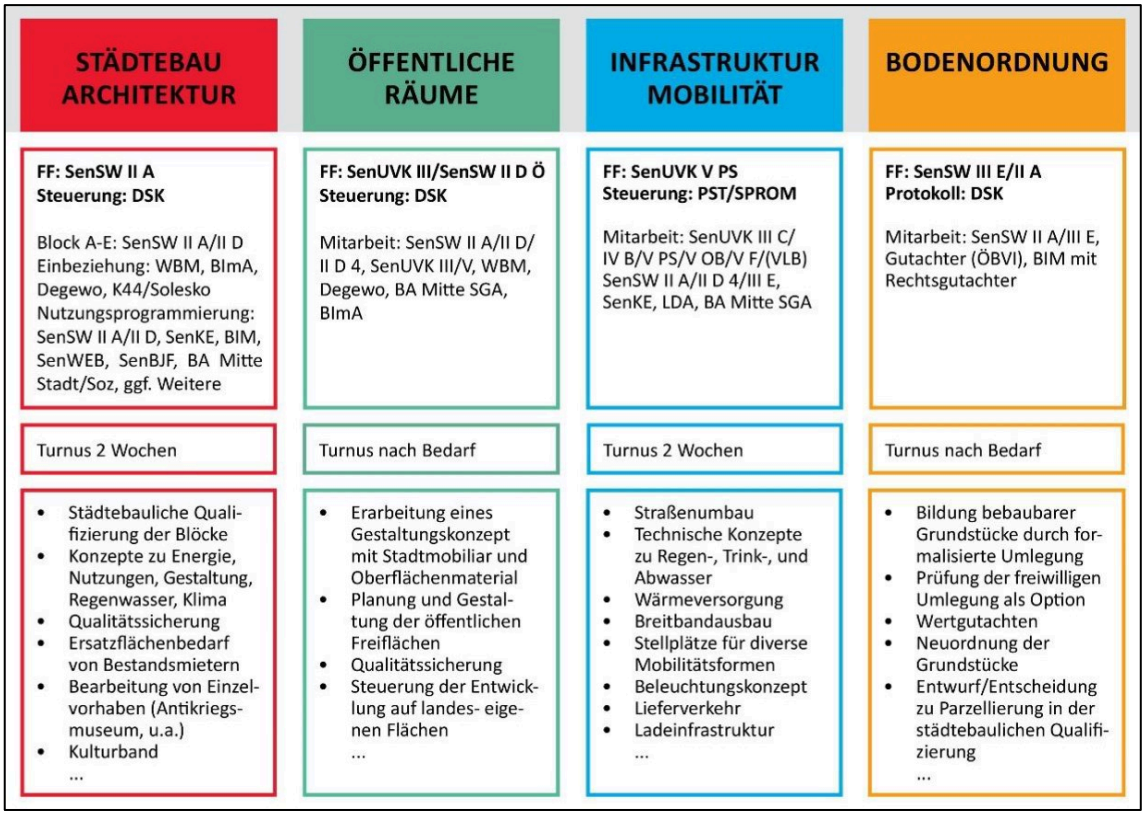
Aus der Ansicht ist ersichtlich, dass in der **Lenkungsgruppe** mehrere Senatsverwaltungen, darunter die für Stadtentwicklung und für Verkehr zuständigen Senatsverwaltungen, das Landesdenkmalamt und das Bezirksamt Mitte (das zugleich Baugenehmigungsbehörde und Straßenbehörde ist) sowie zwei Wohnungsbaugesellschaften (künftige Eigentümerinnen von Grundstücken im Plangebiet und potenzielle Bauherrinnen) gemeinsam Entscheidungen treffen und der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung Arbeitsaufträge erteilen.

zu T 353

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

354 Auf fachlicher Ebene bestanden während der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung sieben **Projektgruppen**, von denen in der nachfolgenden Ansicht beispielhaft vier Projektgruppen mit Angaben zu den Beteiligten, zum Sitzungsturnus und zu den zugewiesenen Projektaufgaben dargestellt sind:

Ansicht 54: Darstellung von vier der sieben Projektgruppen zum Molkenmarkt[376]



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, vgl. auch Molkenmarkt Projekthandbuch (Fassung vom 21. November 2019, dort S. 6; zuletzt Fassung vom 9. Februar 2021, S. 11)

Die Ansicht verdeutlicht, dass den Projektgruppen des Projekts Molkenmarkt jeweils mehrere Akteure und eine (nicht abschließend benannte) Vielzahl von zu bearbeitenden Themen zugeordnet sind.

zu T 354

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Die Projektstruktur wurde seitdem deutlich verschlankt (siehe Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin in T 382).

376 Erläuterung weiterer Abkürzungen (von links nach rechts): BImA = Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, SenKE = Senatsverwaltung für Kultur und Europa, SenWEB = Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, SenBJF = Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Stadt/Soz = Stadtentwicklung/ Soziales

13.5 Wirtschaftlichkeitsanforderungen an informelle Planungen

355 Gemäß § 6 LHO dürfen nur die Ausgaben geleistet werden, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind. Die Verwaltung ist zudem haushaltsrechtlich verpflichtet, bei der Leistung von Ausgaben die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten (vgl. § 7 Abs. 1 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Sie sind ein Instrument zur Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes. Finanzwirksam sind alle Maßnahmen, die sich unmittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können.

Diese Wirtschaftlichkeitsvorgaben gelten auch für **informelle Planungen**, Beteiligungen und sonstige Maßnahmen zur Umsetzung eines festgesetzten Bebauungsplans, wenn diese Maßnahmen Kosten verursachen und zu Ausgaben führen. Solche Maßnahmen dürfen nur durchgeführt werden, wenn sie notwendig sind, d. h., wenn hierfür ein Bedarf festgestellt wurde. Um die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten finanzwirksamen Maßnahmen prognostisch beurteilen zu können, sind in der Planungsphase die vorgeschriebenen angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme zugrunde zu legen.

zu T 355

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

356 Bei den nach Festsetzung des Bebauungsplans von der Senatsverwaltung für den Molkenmarkt durchgeführten Maßnahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung (vgl. T 352) handelt es sich um finanzwirksame Maßnahmen. Denn diese sind kostenverursachend und ausgabenauslösend. Im Jahr 2018 – vor Beginn der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung – hat die Senatsverwaltung die Kosten hierfür (einschließlich der Wettbewerbe) auf insgesamt 6,5 Mio. € geschätzt. Die vorstehenden Wirtschaftlichkeitsvorgaben finden daher hier Anwendung.

zu T 356

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

357 Die Senatsverwaltung war demgemäß verpflichtet, die Entscheidung über die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung und über die damit im Zusammenhang stehenden finanzwirksamen Maßnahmen zur Verwirklichung des Bebauungsplans auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit den vorgeschriebenen **Kernelementen** aktenkundig zu treffen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Insbesondere hatte sich die Senatsverwaltung mit folgenden Fragen zu befassen:

- Besteht ein **Bedarf** an weitergehenden, sachlich sowie zeitlich umfangreichen und ausgabenauslösenden informellen Planungen und Beteiligungen?
- Welche **Ziele** sollen mit den Maßnahmen erreicht werden und welche **Prioritätsvorstellungen** sowie möglichen **Zielkonflikte** bestehen?
- Welche der relevanten, zur Zielerreichung geeigneten **Handlungsmöglichkeiten** sind nach Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) vorzugswürdig? In diesen Untersuchungsaspekt sind jeweils die rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Eine vorschriftsmäßig durchgeführte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liefert im Ergebnis belastbare Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme durchgeführt werden soll. Sie leistet die hierfür notwendige systematische Auseinandersetzung mit den relevanten Rahmenbedingungen und stellt die erforderlichen Kriterien für die wirtschaftliche Steuerung und für die Erfolgskontrolle der Maßnahmen zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Senatsverwaltung vor der Durchführung der sogenannte Städtebaulichen Qualifizierung und weiterer finanzwirksamer Maßnahmen die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit den vorgegebenen Kernelementen durchgeführt hat. Die Prüfung hat insbesondere folgende Feststellungen ergeben:

zu T 357

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.6 Feststellung der Notwendigkeit

358 Vor der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung wurde für den Molkenmarkt das förmliche Bebauungsplanverfahren durchgeführt. Bestandteil dieses formellen Planungsverfahrens waren insbesondere die bauplanungsrechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren. Bereits vor der Einleitung des förmlichen Bebauungsplanverfahrens waren informelle Planungen aufgestellt worden.
Der **informelle und formelle Planungsprozess** bis zur Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 im Jahr 2016 dauerte etwa 25 Jahre an (vgl. T 348 ff.).
Mit der rechtsverbindlichen Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 war das Bebauungsplanverfahren abgeschlossen. Auf Gestaltungsfestsetzungen im Bebauungsplan hat die Senatsverwaltung verzichtet, um vielfältige gestalterische Lösungen zu ermöglichen.[377]

Nach Abschluss des formellen Planungsverfahrens bedarf es für weitere kostenverursachende und ausgabenauslösende informelle Planungen, Beteiligungen und sonstige Maßnahmen der Senatsverwaltung vorab der Feststellung der **Notwendigkeit** – des Handlungsbedarfs (vgl. § 6 LHO, hierzu T 355). Hierzu muss im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase sorgfältig ermittelt werden, ob finanzwirksame Maßnahmen zur Planverwirklichung überhaupt sachlich zwingend erforderlich sind. Denn es liegt – wie ausgeführt – bereits ein festgesetzter Bebauungsplan vor, dem sowohl Beteiligungs- als auch Planungsprozesse vorangingen. Wenn das Planungsermessen ausgeübt worden ist sowie die maßgeblichen Belange abgewogen und die Ergebnisse in die Form eines Bebauungsplans überführt wurden, ist umsetzungsreifes verbindliches Planungsrecht geschaffen worden, an dem die Zulässigkeit von Vorhaben im Plangebiet zu messen ist. Es steht mit der Festsetzung des Bebauungsplans auf dieser Rechtsgrundlage die Planverwirklichung durch die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer an (vgl. T 347). Für weitere finanzwirksame

377 vgl. Begründung Bebauungsplan 1-14, Endfassung zur Festsetzung am 14. September 2016, Internetversion S. 204, a. a. O.

planerische Maßnahmen – insbesondere für weitere Beteiligungen und informelle Planungen – bedarf es daher einer zwingenden sachlichen Notwendigkeit und wirtschaftlichen Rechtfertigung (§§ 6, 7 Abs. 2 LHO).

zu T 358

Die Erläuterung der Rechtslage des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

359 Die Senatsverwaltung hat vom Jahr 2020 an begonnen, eine sogenannte **Städtebauliche Qualifizierung** mit informellen Planungen und verschiedenen Beteiligungsformaten aufzusetzen (vgl. T 352 ff.). Den Bebauungsplan und die vorliegenden informellen Planungen erachtete sie nicht als ausreichend für ein modernes Stadtquartier. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung den **Bedarf** an den weiterführenden informellen planerischen Maßnahmen durch die Planungsbehörde nach Festsetzung des Bebauungsplans nicht ermittelt hat. Sie hat nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch dargestellt, welche der Maßnahmen rechtlich bzw. sachlich zur Planverwirklichung in welchem Umfang geboten sind und ob diese Maßnahmen überhaupt in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung fallen. Trotzdem hat sie folgende umfangreiche und kostenauslösende planerische Maßnahmen durchgeführt.

zu T 359

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

360 Im Rahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung hat die Senatsverwaltung jeweils umfangreiche **Beteiligungen** durchgeführt. Auch für diese Maßnahmen hat sie den Bedarf nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeits-untersuchung systematisch ermittelt.

So hat sie in der Sondierungsphase (2020/2021) eine mehrwöchige Online-Beteiligung und Vor-Ort-Gespräche zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, 16 Sondierungsgespräche mit 18 Fachverwaltungen, Grundstückseigentümerinnen und -

eigentümern und Bauherrinnen und Bauherren sowie 5 Fachlabore mit bis zu 22 Institutionen/Beteiligten durchgeführt.

Ein weiteres Beispiel ist das Pop-up „Molkenmarkt machen“ zur Beteiligung der Berlinerinnen und Berliner „zu den künftigen Qualitäten des neuen Quartiers“ ab Mitte 2020. Dabei handelt es sich u. a. um eine Sammlung von Ideen und Anregungen zur Gestaltung des neuen Stadtquartiers, die „in das anschließende städtebauliche Qualifizierungsverfahren einfließen“ sollen.[378] Allein dieses Verfahren hat Kosten für Externe von mindestens 35.600 € verursacht.

Auch in dem sich anschließenden städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbsverfahren (2021) und im darauf aufbauenden Werkstattverfahren (2022) hat sie jeweils mehrere Beteiligungen der Öffentlichkeit durchgeführt.

zu T 360

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

361 Die **Sondierungsphase** erbrachte acht Leitlinien zu vier übergeordneten Themenfeldern.[379] Der **offene Wettbewerb** endete mit der Empfehlung für zwei Planungsteams mit einem gleichwertigen 1. Preis für die Teilnahme am Werkstattverfahren.[380] Das darauffolgende **Werkstattverfahren** schloss mit Empfehlungen zur Ausarbeitung von Charta und Rahmenplan Molkenmarkt zu den Fachthemen sowie mit einer Empfehlung für Machbarkeitsstudien ab.[381] Ein Sieger wurde nicht gekürt. Die

---

378 Ergebnisdokumentation zum Pop-up „Molkenmarkt machen“ vom 11. August 2020, S. 11

379 vgl. Städtebauliche Qualifizierung - Abschlussbericht Sondierungsphase -, hrsg. von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, S. 36 ff., Leitlinien: # 1.1 Ein Ort der lebendigen Geschichte, # 1.2 Ein Quartier mit hoher Raumqualität, # 2.1 Die neue Berliner Mischung, # 2.2 Vielfältig und bezahlbar wohnen, # 3.1 Die Stadt auf Augenhöhe, # 3.2 Das Kulturquartier, # 4.1 Das grüne Innenstadtviertel, # 4.2 Vorrang für eine vielfältige Mobilität

380 vgl. Molkenmarkt offener städtebaulicher und freiraumplanerischer Wettbewerb - Ergebnisprotokoll -, Dezember 2021, S. 22, abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/_assets/staedtebau/berliner-mitte/molkenmarkt/ergebnisprotokoll-wettbewerb.pdf?ts=1686154866 (Abrufstand: 16. Juni 2025)

381 vgl. Molkenmarkt Städtebauliches und freiraumplanerisches Werkstattverfahren - Protokoll Abschlusskolloquium - , Oktober 2022, S. 14 f., abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/bauen/_assets/wettbewerbe/2022/molkenmarkt-werkstatt/moma_molkenmarkt_protokoll_abschlusskolloquium.pdf?ts=1705017673 (Abrufstand: 16. Juni 2025)

Kosten der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung betrugen insgesamt 911.000 € (ohne Personal- und Folgekosten).[382]

Nach Auffassung der Senatsverwaltung wichtige **Fragestellungen** sind angabegemäß nach diesen Verfahren aber weiterhin offen. Dies betrifft u. a. die Bodenordnung in Block C, die archäologische Erlebbarkeit und die Anforderungen an die wirtschaftliche Umsetzung des Wohnungsbaus.

zu T 361

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

362 Im **Anschluss an die Städtebauliche Qualifizierung** hat die Senatsverwaltung bezogen auf das Plangebiet weitere Maßnahmen – ebenfalls ohne vorhergehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – begonnen und durchgeführt:

So wurden in **Machbarkeitsstudien** zu den Themenfeldern Archäologie, Mobilität, Regenwassermanagement, Freiraum und Energie[383] angabegemäß verbliebene Klärungsbedarfe weiterbearbeitet. Im August 2023 wurde durch den Senat auf Vorlage der Senatsverwaltung der **Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt** beschlossen. Darin heißt es u. a.:

> „Der Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt fasst die programmatischen Qualitätsanforderungen und städtebaulich-freiraumplanerischen Entwicklungsgrundsätze auf der Basis des Bebauungsplans, den Leitlinien sowie den einvernehmlich abgestimmten Ergebnissen des bisherigen städtebaulich-freiraumplanerischen Qualifizierungsprozesses – insbesondere die Ergebnisse des Werkstattverfahrens 2022 – zusammen. Es ist ein räumlich verbindendes und thematisch übergreifendes Nutzungs- und Gestaltungskonzept …“[384]

382 Davon entfielen nach Angaben der Senatsverwaltung auf die Sondierungsphase ca. 255.000 €, auf den offenen Wettbewerb ca. 296.000 € und auf die Werkstattphase ca. 360.000 €.

383 Machbarkeitsstudien abrufbar unter https://molkenmarkt.berlin.de/archiv/ (Stand: 29. März 2025)

384 Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt (in Drs 19/1151), S. 5

Eine vertiefende Ausformulierung der Empfehlungen aus dem Werkstattverfahren soll in einem **Gestaltungshandbuch** erfolgen.[385] Das Gestaltungshandbuch soll dann für geplante Hochbau- und Freiraumwettbewerbe (Realisierungswettbewerbe) sowie für vertragliche Regelungen genutzt werden.[386] Mit Stand Juni 2025 liegt nach Angaben der Senatsverwaltung nur das Gestaltungshandbuch (Bebauungsleitlinien) für einen Teilbereich des Blocks B vor.[387] Der Vertrag zur Erstellung des Gestaltungshandbuchs wurde von ursprünglich Ende 2024 bis zum Ende des 3. Quartals 2025 verlängert. Dabei wurde der Auftrag erweitert, insbesondere hinsichtlich des Bearbeitungszeitraums, der Abstimmungserfordernisse mit Fachbehörden und der Bauherrin sowie des Arbeitsumfangs (z. B. städtebauliche Untersuchung im Kontext mit dem Änderungsverfahren zum Bebauungsplan 1-14-1 und vertiefte funktionale Machbarkeitsuntersuchung in Vorbereitung der hochbaulichen Wettbewerbe).[388]

Zusätzlich wurde auch das **Baukollegium Berlin** als beratendes Fachgremium projektbegleitend in die Erarbeitung des Gestaltungshandbuchs einbezogen. Insgesamt haben nach Angabe der Senatsverwaltung bis Juli 2025 vier Workshops stattgefunden, an denen Mitglieder des Baukollegiums teilgenommen haben. So wurden u. a. wesentliche städtebauliche Setzungen sowie das abschnittsweise Vorgehen bei den Bebauungsleitlinien beraten.[389]

Ende Januar 2025 wurde ein **Realisierungswettbewerb** für die Bebauung des Molkenmarkts in einem Teilbereich des Blocks B europaweit ausgelobt. Die Wettbewerbsentwürfe sollen voraussichtlich Ende 2025 von einem Preisgericht beurteilt und prämiert werden.

---

385 vgl. Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt (in Drs 19/1151), S. 26

386 vgl. Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zum Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt vom 22. August 2023 (Drs 19/1151), S. 8

387 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 25. Juni 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/22812), hier zu Fragen 3 und 5

388 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 15. August 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/23487), hier zu Fragen 1 bis 4

389 vgl. Antworten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 19. August 2024 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/19958), hier zu Fragen 8 bis 11, vom 22. Januar 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/21249), hier zu Frage 7, sowie vom 1. August 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/23349) zu Fragen 5 und 6

Im Juli 2025 hat die Senatsverwaltung die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14-1 zur **Änderung des Bebauungsplans** 1-14 im beschleunigten Verfahren beschlossen.[390] Angabegemäß ist die Änderung des Bebauungsplans allein auf das Maß der baulichen Nutzung beschränkt. Im 1. Quartal 2026 will die Senatsverwaltung die Planreife erreicht haben.

zu T 362

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend. Hinsichtlich der mittlerweile erfolgten Fortschritte wird auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 349 verwiesen.

363 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung ein aufwendiges und kostenintensives Verfahren mit vielfältigen und zahlreichen Fragestellungen sowie umfangreichen Partizipationsverfahren unter Einbindung vieler Akteure in einer aufwendigen Organisationsstruktur durchgeführt hat, ohne zuvor ermittelt und festgestellt zu haben, ob die von ihr nach der Festsetzung des Bebauungsplans eingeleiteten und durchgeführten finanzwirksamen Maßnahmen zur Planverwirklichung überhaupt und in dem vorgesehenen Umfang notwendig sind. Insbesondere nach der vorangegangenen jahrzehntelangen Planung mit Bürger- und Trägerbeteiligung war es erforderlich, den Bedarf für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung mit umfangreichen finanzwirksamen informellen Planungen und Beteiligungsprozessen vor der Entscheidung hierfür zu prüfen, kritisch zu hinterfragen und konkret darzulegen.

zu T 363

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

390 Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14-1 im Bezirk Berlin-Mitte, Bekanntmachung vom 3. Juli 2025 (ABl. S. 1864)

364 Da die Senatsverwaltung die erforderliche Bedarfsermittlung und -feststellung auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt hat, ist sie das Risiko eingegangen, dass die finanzwirksamen Maßnahmen über den notwendigen Bedarf hinausgehen. Die fehlende Bedarfsermittlung hatte negative **Auswirkungen** auf das Verfahren der Senatsverwaltung zum Molkenmarkt nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 in sachlicher, kostenmäßiger und zeitlicher Hinsicht. Es fehlte ein auf die zügige Verwirklichung des Bebauungsplans und die hierzu tatsächlich notwendigen Maßnahmen ausgerichteter Fokus. Hierzu im Einzelnen:

- Informelle Planungen sowie Planungs- und Ideenwettbewerbe für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung im Plangebiet gehen einem Bebauungsplanverfahren üblicherweise voran und fließen in den Bebauungsplan ein. Hier wurden sie auch nach Festsetzung des Bebauungsplans in erheblichem Umfang durchgeführt.
- Die Bestimmung der Aufgabenstellung erfolgte durch die Senatsverwaltung nicht vor Beginn der weitergehenden Planungen, sondern wurde der Sondierungsphase als Teil der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung überlassen (vgl. T 352, 360).
- Erst im Frühjahr 2025 – lange nach Beginn der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung – hat die Senatsverwaltung ein für die Planverwirklichung in Block C notwendiges Umlegungsverfahren begonnen (vgl. T 349 f.).[391] Bis Ende des Jahres 2025 sollen zunächst die Eigentümerinnen und Eigentümer angehört werden.[392]
- Die Senatsverwaltung hat nicht sichergestellt, dass die ergriffenen finanzwirksamen Maßnahmen auf die Lösung der Aufgaben ausgerichtet sind, deren Erfüllung zur Planverwirklichung unbedingt notwendig und vordringlich ist. Nach dem Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof ist lediglich für die Themenkreise Umlegung und ggf. Gestaltung ein Bedarf an einzelnen ausgewählten behördlichen Planverwirklichungsmaßnahmen, die dem Grunde nach in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung fallen, nachvollziehbar.
- Die Senatsverwaltung hat sogar noch weitere kostenauslösende Verfahren bezogen auf das Plangebiet eingeleitet, initiiert bzw. unterstützt (z. B. Machbarkeitsstudien, Gestaltungshandbuch (Bebauungsleitlinien), Rahmenplan Molkenmarkt, vgl. T 362),

391 Bekanntmachung vom 24. März 2025 (ABl. S. 1071), Berichtigung vom 11. April 2025 (ABl. S. 1115)

392 vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 25. Juni 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/22812), hier zu Frage 16

ohne hierfür geprüft zu haben, ob diese Maßnahmen für die Planverwirklichung durch die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer im Plangebiet zwingend erforderlich sind. Ein Ende der Aktivitäten ist nicht absehbar.

- Allein die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung hat Ausgaben von 911.000 € ausgelöst (ohne Personalkosten und Folgemaßnahmen).
- Der geplante Beginn der Bebauung wurde vom Jahr 2022 (Stand: November 2018) auf das Jahr 2029 (Stand: April 2025) verschoben.

zu T 364

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Hinsichtlich der Bodenordnung in Block C wird der Sachverhalt wie folgt ergänzt:

Nach Festsetzung des Bebauungsplans wurde zunächst eine Einigung im Zuge einer freiwilligen Bodenordnung verfolgt und zu diesem Zwecke eine Projektgruppe eingerichtet. Bereits im Jahr 2019 stellte eine Eigentümerin in Block C einen Antrag auf Durchführung eines amtlichen Bodenordnungsverfahrens, der seitens des damals zuständigen Bezirksamts Mitte abgelehnt wurde.

Auf Landesebene wurden im Jahr 2021 mit dem Gesetz über die Einbindung der für das Geoinformations- und Vermessungswesen zuständigen Senatsverwaltung bei der Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung für die Bodenordnungsverfahren in jenen Bereichen zuständig wird, für die sie bereits wegen der gesamtstädtischen Bedeutung die Zuständigkeit für die Aufstellung der Bebauungspläne besitzt. Im Anschluss mussten die erforderlichen personellen Ressourcen und Strukturen bei der für die amtliche Umlegung zuständigen Fachabteilung aufgebaut werden.

Das ursprünglich begonnene freiwillige Bodenordnungsverfahren konnte nicht abgeschlossen werden. Im Ergebnis wurde im Jahr 2025 durch die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung die formelle Umlegung im Block C angeordnet, um bebaubare Grundstücke zu schaffen.

Hinsichtlich des geplanten Beginns der Bebauung wird ergänzt, dass der Abschluss der archäologischen Grabungen in den jeweiligen Blöcken Voraussetzung für den tatsächlichen Beginn der Umsetzung ist. Die archäologischen Grabungen in den Blöcken

A und B wurden Ende 2025 abgeschlossen. Der Abschluss der Grabungen in Block C ist im Jahr 2027 geplant.

Der Senat von Berlin merkt ergänzend an, dass auch Maßnahmen, die nicht zwingend erforderlich sind, einen öffentlichen Mehrwert haben können. Dieser wird im Falle der Bebauungsleitlinien höher eingeschätzt als eine Gestaltungsrechtsverordnung.

365 Die unterlassene Bedarfsermittlung und die dadurch fehlende Fokussierung und sachliche Begrenzung des Verwaltungshandelns auf die Erfordernisse der Planverwirklichung hat ein zu umfangreiches, zu aufwendiges, zu schwerfälliges und zu zeitintensives Verfahren mit einer Vielzahl unterschiedlicher Fragestellungen nach sich gezogen, in dem die für die Umsetzung des Bebauungsplans wesentlichen Fragen noch immer nicht gelöst sind. Wird ein Bebauungsplan nicht in angemessener Zeit umgesetzt, droht dessen (partielle) **Funktionslosigkeit** (vgl. T 347). Der mit der förmlichen und der anschließenden informellen Planung verbundene erhebliche sachliche und finanzielle Aufwand kann dann vergeblich gewesen sein.

zu T 365

Der Senat von Berlin teilt die Rechtsauffassung des Rechnungshofs von Berlin nicht, wonach bereits die fehlende Umsetzung eines Bebauungsplans innerhalb angemessener Zeit zu dessen drohender Funktionslosigkeit führe. (vgl. Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 347).

13.7 Ziele und Prioritätsvorstellungen

366 Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. T 355 ff.) ist darzulegen, auf welchen der bei der Bedarfsfeststellung identifizierten Handlungsfelder welche konkreten **Ziele** mit welcher Priorität verfolgt werden sollen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Denn die bestehende Planung soll effektiv und effizient umgesetzt und nicht in einen neuen Planungsprozess überführt werden. Hindernisse und Konflikte, die einer zügigen Umsetzung des festgesetzten Bebauungsplans und einer plankonformen Bebauung durch die Eigentümerinnen und Eigentümer der im Plangebiet gelegenen Grundstücke entgegenstehen, sollen ermittelt und zielgerichtet schnellstmöglich beseitigt werden.

An der Bebauung des Plangebiets Molkenmarkt besteht ein hohes Interesse von Politik und Öffentlichkeit. Insbesondere daraus resultieren hohe Erwartungen an die **Planverwirklichung**. Bei der Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 sind rechtliche und tatsächliche Anforderungen zu berücksichtigen und ggf. Zielkonflikte zu lösen. Deshalb besteht das Erfordernis, stringente, auf die Planverwirklichung gerichtete Ziele und Prioritäten zu bilden und festzulegen. Wird dies nicht beachtet, besteht das Risiko, dass das Verfahren der Planverwirklichung mit Anforderungen und Zielen überfrachtet wird, die wichtigsten und dringlichsten Teilaspekte der Planumsetzung nicht vorrangig begonnen und umgesetzt werden und dass Zielkonflikte nicht erkannt und aufgelöst werden. Zudem besteht die Gefahr, dass die Ziele nicht oder nicht in angemessener Zeit umgesetzt werden und die Planverwirklichung nicht vorankommt.

zu T 366

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

367 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung vor der Entscheidung für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkrete, strikt auf die Planverwirklichung ausgerichtete Ziele gebildet, Prioritäten gesetzt und sich mit möglichen Zielkonflikten der finanzwirksamen planerischen Aktivitäten befasst hat, um daraus **Schlussfolgerungen** für eine effektive und effiziente Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 zu ziehen.

Vor Beginn der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung hatte die Senatsverwaltung im Juli 2019 für das Areal Molkenmarkt ein Leitbild mit 75 **Zielvorstellungen** auf 8 Handlungsfeldern entworfen. Diese weit über eine reine Planverwirklichung hinausgehenden Zielvorstellungen wurden nicht vorab auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bedarfsgerecht reduziert, priorisiert und hierarchisiert. Die Zielbearbeitung und Zielbildung war damit der Entscheidung für die finanzwirksamen Maßnahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung nicht als Teilaspekt der vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelagert, sondern Gegenstand der Maßnahme. Die Senatsverwaltung hat erst die Sondierungsphase genutzt, um Aufgabenstellung und Zielsetzung für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung in Zusammenarbeit mit den diversen Beteiligten in vielfältigen Formaten zu erarbeiten

(vgl. T 352, 360). Dadurch fehlte den Maßnahmen der gebotene unmittelbare Fokus auf die Planverwirklichung. Die vielfältigen zu bearbeitenden Themenbereiche haben das Verfahren überfrachtet. Dieses Vorgehen hat zu zahlreichen, abstrakten, nicht priorisierten und zum Teil divergierenden und daher kaum steuerbaren Zielvorstellungen geführt. Dabei wurde auch nicht zwischen den für die Planverwirklichung unbedingt notwendigen Zielen und den nur wünschenswerten Zielen differenziert. Weil notwendige Prioritäten nicht ermittelt wurden, sind alle Ziele gleichrangig behandelt worden. Das ist ineffektiv und ineffizient. So wurde wegen unzureichender Prioritätensetzung das für die Bebauung von Grundstücken im Planungsgebiet notwendige Umlegungsverfahren erst neun Jahre nach der Festsetzung des Bebauungsplans eingeleitet. Die unzureichenden Zielvorgaben und die fehlende Priorisierung haben am Ende dazu beigetragen, dass im Werkstattverfahren kein Sieger gekürt wurde. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln beanstandet.

zu T 367

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Hinsichtlich des benannten Leitbildes wird auf die vom Rechnungshof von Berlin wiedergegebene Stellungnahme der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung in T 380 verwiesen.

368 Durch die unzureichende Zielbildung besteht die Gefahr, dass die Planungen und Maßnahmen am Molkenmarkt sich noch länger hinziehen, noch teurer werden und sich gerade der angestrebte Bau dringend benötigter Wohnungen weiter verzögert. Für die konkrete **Zielbildung** und die Festlegung messbarer Unterziele drängen sich nach den Feststellungen des Rechnungshofs folgende Handlungsfelder auf:

- Klärung der Bodenordnung im Block C
- Bildung von Kostenzielen mit Kostenobergrenze für die finanzwirksamen Maßnahmen
- Bildung von Zielen für die kostengünstige Schaffung von Wohnraum im Plangebiet bei gleichzeitiger Berücksichtigung wirtschaftlicher Lösungen für die bauenden landeseigenen Wohnungsunternehmen

- zügiger Eintritt in die Baugenehmigungsverfahren zur Umsetzung des Bebauungsplans

zu T 368

Der Senat von Berlin bestätigt die seitens des Rechnungshofs von Berlin identifizierten Handlungsfelder. Dazu wurden die folgenden Maßnahmen ergriffen:

- Nachdem die freiwillige Bodenordnung nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte, wurde im Jahr 2025 ein formelles Bodenordnungsverfahren angeordnet.
- Durch das Bebauungsplanverfahren 1-14-1 werden zusätzliche Flächen für Wohnungsbau geschaffen, die gemäß der in der Kooperationsvereinbarung mit den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften gesetzten Ziele realisiert werden können. Im Rahmen der Bebauungsleitlinien sind grundsätzliche Klärungen hinsichtlich Nutzungsverteilung und Erschließung der Gebäude erfolgt, um wirtschaftliche Lösungen für die landeseigene Wohnungsbaugesellschaft zu ermöglichen.
- Der zügige Eintritt in die Baugenehmigungsverfahren ist Aufgabe der Eigentümerinnen und Eigentümer. Aus Sicht des Senats von Berlin wurden bzw. werden dafür mit den intensiven Vorarbeiten im Rahmen der Bebauungsleitlinien, mit dem Bebauungsplanverfahren 1-14-1 sowie mit der Durchführung der hochbaulichen Realisierungswettbewerbe die Voraussetzungen geschaffen.

13.8 Auswahl von Verfahren und Maßnahmepaketen

369 Soweit nach Festsetzung eines Bebauungsplans die sachliche und rechtliche Notwendigkeit weiterer städtebaulicher Instrumente und Maßnahmen festgestellt wird (vgl. zur Untersuchung des Bedarfs T 358 ff., zur Zielbildung T 366 ff.), ist es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) erforderlich, für das weitere Vorgehen effektive und aufwandsarme Maßnahmen auszuwählen, die anhand der vordefinierten Ziele den größtmöglichen Nutzen stiften. Dazu sind auf Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Zielerreichung geeignete **Maßnahmepakete** unter Berücksichtigung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen zu bilden. Dies erfordert ein Denken in Alternativen. Unter mehreren geeigneten Maßnahmepaketen zur Umsetzung des Bebauungsplans ist der wirtschaftlichste, insbesondere sparsamste Weg für die Zielverwirklichung zu ermitteln. Es sind dabei nicht nur die voraussichtlichen

Kosten und Folgekosten, sondern insbesondere auch der prognostizierte Nutzen und die voraussichtliche Verfahrensdauer zu betrachten (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Das Untersuchungsergebnis fließt in die zu treffende Entscheidung ein.

Für die Senatsverwaltung bedeutet dies, dass sie naheliegende Umsetzungsmaßnahmen in einem **Variantenvergleich** insbesondere nach dem voraussichtlichen Nutzen, dem Aufwand (Kosten, auch Personalkosten, Folgekosten Organisations- und Verfahrensaufwand, insbesondere Gremienstruktur und Zahl der Beteiligten, Partizipationsverfahren) und der Dauer gegenüberstellen muss. Bereits erbrachte Aufwände, wie Beteiligungen Dritter, sind zur Vermeidung von Doppelaufwand zu berücksichtigen. Wurde – wie hier – ein Bebauungsplan festgesetzt, dem bereits umfangreiche informelle und formelle Planungen und Beteiligungen vorausgegangen sind, ist ein zielgerichtetes und effizientes Verfahren zu seiner Realisierung zu verfolgen.

zu T 369

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist weitgehend zutreffend.

Bezüglich des Bedarfs der Bebauungsleitlinien wird auf die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 364 verwiesen.

370 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung vor der Entscheidung für die als Städtebauliche Qualifizierung bezeichneten finanzwirksamen Maßnahmen nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alternativ andere geeignete Maßnahmen ermittelt und nach Nutzen und Kosten miteinander verglichen hat, um im Wege eines systematischen Vergleichs von den geeigneten Maßnahmen die wirtschaftlichste Vorzugsvariante zu ermitteln. Die im April 2019 im Auftrag der Senatsverwaltung durchgeführte allgemeine Recherche zu Planungsinstrumenten ist nicht ausreichend, da sie keinen an Wirtschaftlichkeitsaspekten orientierten Vergleich geeigneter Maßnahmen enthält.

zu T 370

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

371 Die Senatsverwaltung hat nach den Feststellungen des Rechnungshofs insbesondere versäumt, sich vor der Entscheidung für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung systematisch mit folgenden naheliegenden
Themen zu befassen:

- Fokussierung auf Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 (z. B. Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung, Umlegung in Block C)
- Prüfung der Eignung der aufwendigen Maßnahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung zur zügigen, wirksamen und sparsamen Erreichung der Planverwirklichungsziele
- Untersuchung der Erforderlichkeit einer (umfangreichen) erneuten Beteiligung Dritter nach der bereits im Bebauungsplanverfahren erfolgten Beteiligung
- Fokussierung auf eine aufwandsarme Ausgestaltung der Steuerung und der Organisation der Maßnahmen zur Planverwirklichung

Nicht nachvollziehbar sind angesichts des Ziels der schnellstmöglichen Planverwirklichung, insbesondere zügig und wirtschaftlich Wohnraum zu schaffen, vor allem

- der (Ideen-)Wettbewerb für das Areal Molkenmarkt nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 (vgl. T 352) – Ideenwettbewerbe werden regelmäßig zur Vorbereitung eines förmlichen Bebauungsplanverfahrens durchgeführt, da die Ergebnisse dann in den Planungsprozess und in die Planung wirksam einfließen können und nach Abwägung ggf. als Festsetzung an der Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans teilnehmen,
- der erhebliche Umfang der Beteiligung Dritter innerhalb der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung (vgl. T 352),
- die ausufernde Organisationsstruktur mit einer Vielzahl von mitwirkenden Stellen und Akteuren (u. a. in einer Lenkungsgruppe und sieben Projektgruppen, vgl. T 353 f. sowie Ansichten 53 und 54) sowie die unklaren Entscheidungswege und
- die Erstellung eines unverbindlichen Gestaltungshandbuchs (Bebauungsleitlinien) mit kleinteiligen Vorgaben (vgl. T 362).

zu T 371

Aus Sicht des Senats von Berlin stellt der Rechnungshof von Berlin den Inhalt der Bebauungsleitlinien nicht ausreichend dar. Mit den Bebauungsleitlinien wurden in Zusammenarbeit mit der späteren Bauherrin wesentliche städtebauliche Klärungen herbeigeführt, die Voraussetzung für die hochbaulichen Realisierungswettbewerbe sind. Dazu gehört die Einteilung der Blöcke A und B in Gebäude, die Verteilung der Nutzungen, die Erschließung der Gebäude sowie die Adressbildung.

Auch wenn die Bebauungsleitlinien keine Rechtskraft nach außen entfalten, sind sie dennoch nicht unverbindlich bzw. unwirksam, da eine Steuerung durch die Beteiligung des Landes Berlins an den projektentwickelnden öffentlichen Wohnungsbauunternehmen erfolgt.

372 Im **Ergebnis** hat sich die Senatsverwaltung für die Durchführung eines thematisch sehr umfangreichen, sachlich, personell und zeitlich aufwendigen sowie sehr teuren Verfahrens der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung entschieden, das in einer sehr breit angelegten Projektstruktur mit einer Vielzahl beteiligter Stellen und problematischen Entscheidungsstrukturen umgesetzt wird. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine wirtschaftliche Rechtfertigung für diese finanzwirksamen Maßnahmen von der Senatsverwaltung nicht vorab nachvollziehbar dargelegt wurde.

zu T 372

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.9 Auswirkungen

373 Die unzureichende Entscheidungsvorbereitung hatte Auswirkungen. Die Senatsverwaltung hat nach Festsetzung des Bebauungsplans ein mehrjähriges mehrstufiges Verfahren mit zahlreichen Themen, umfangreichen Beteiligungen Dritter und einer aufwendigen und unklaren Organisationsstruktur begonnen, dessen Notwendigkeit und Umfang wirtschaftlich nicht nachvollziehbar ist. Trotz hohen Kostenaufwands sind für die

Planverwirklichung wesentliche Fragen, insbesondere aufgrund unzureichender Zielbildung und fehlender Prioritätensetzung, nicht gelöst:

zu T 373

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

374 Das im Rahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung durchgeführte Werkstattverfahren endete ohne Sieger; die gesamte Planung mündete lediglich in Empfehlungen und in weitere Machbarkeitsstudien. Der geplante **Baubeginn** auf dem Areal Molkenmarkt hat sich seit den Planungen im Jahr 2018 bereits um sieben Jahre vom Jahr 2022 auf das Jahr 2029 verzögert. In dem aufwendigen Verfahren wurde bisher jedoch keine Lösung zur Bodenordnung im Block C gefunden. Dadurch besteht die Gefahr, dass Festsetzungen des Bebauungsplans funktionslos werden, da er in diesem Bereich nicht umgesetzt werden kann.

zu T 374

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist bis auf den letzten Satz zutreffend (vgl. hierzu die Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 347).

375 Wesentliche Aspekte der **Schaffung von Wohnraum** durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen sind weiterhin ungeklärt und machen nun (doch) eine Änderung des Bebauungsplans notwendig. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Umsetzung des Wohnungsbaus, ohne die sich die beteiligten landeseigenen Wohnungsunternehmen von ihrer Projektverpflichtung zur Errichtung von Wohngebäuden im Plangebiet lösen können.

zu T 375

Aus Sicht des Senats von Berlin sind die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Umsetzung des Wohnungsbaus geklärt. Aus diesem Grund hat die für Stadtentwicklung

zuständige Senatsverwaltung in Kooperation mit der Wohnungsbaugesellschaft Berlin Mitte mbH den ersten Realisierungswettbewerb abgeschlossen und den zweiten Realisierungswettbewerb angekündigt.

Einerseits wurden bzw. werden im Zuge der Erarbeitung der Bebauungsleitlinien und der Bebauungsplanänderung zusätzliche Potenziale für Wohn-, Gewerbe- und Kulturflächen für die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften geschaffen. Ebenfalls erfolgte die Klärung einer effizienten Erschließung der Gebäude bei gleichzeitiger Umsetzung der angestrebten vielfältigen städtebaulichen Struktur. Andererseits hat der Senat von Berlin im September 2025 die Aufnahme der Berliner Mitte in das Städtebauförderprogramm „Lebendige Zentren und Quartiere“ beschlossen. Darin sind finanzielle Mittel für die Einrichtung archäologischer Fenster oder die Schaffung von Räumen für kulturelle Nutzungen im Projekt Molkenmarkt vorgesehen.

376 Zudem sind **Interessenkonflikte** zwischen den nach der aufgesetzten Projektstruktur beteiligten Stellen nicht auszuschließen. So sind neben den für die Entscheidungen im Baugenehmigungsverfahren und zur planungsrechtlichen Beurteilung zuständigen Behörden (Bezirksamt Mitte als Baugenehmigungsbehörde und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen) auch die Wohnungsbaugesellschaften als künftige Eigentümerinnen von Grundstücken im Plangebiet und künftige Bauherrinnen (Bauantragsteller) entscheidungsbefugte Mitwirkende in der Lenkungsgruppe der Projektorganisation, die gegenüber der Senatsverwaltung Entscheidungen treffen und Arbeitsaufträge erteilen kann (vgl. T 353).

zu T 376

Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat die Projektstruktur bereits deutlich verschlankt und angepasst (vgl. Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zu T 382).

377 Allein die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung hat Ausgaben von 911.000 € ausgelöst (ohne Personalkosten und Folgemaßnahmen). Insgesamt haben die planerischen Maßnahmen nach Festsetzung des Bebauungsplans bisher **Kosten** von

5,34 Mio. € (4,213 Mio. € ohne Personalkosten) verursacht.[393] Der Kostenbetrag ohne Berücksichtigung der Personalkosten entspricht etwa dem 29-fachen der Kosten, die bis zur Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 entstanden sind (vgl. T 348). Nach dem Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof sind Ausgaben in dieser erheblichen Höhe für die unmittelbare Planverwirklichung nicht notwendig gewesen.

zu T 377

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung

378 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen hat in ihren Stellungnahmen vom Juni und Juli 2025 im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Quartiersentwicklung von Molkenmarkt und Klosterviertel als Teil der Entwicklung der Berliner Mitte umfasse ein inhaltlich, zeitlich sowie prozessual umfangreiches Verfahren. Dessen Komplexität resultiere aus seiner besonderen Lage im Stadtgebiet und der damit verbundenen hohen öffentlichen Aufmerksamkeit, seiner stadthistorischen Bedeutung, der Veränderungen politischer Zielsetzungen in verschiedenen Legislaturperioden und der zu beachtenden rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen sowie der Vielzahl der hier zusammentreffenden Belange. Dies stelle hohe inhaltliche und prozessuale Anforderungen sowohl an die Planung als auch an deren Umsetzung.

Der im Jahr 2016 festgesetzte Bebauungsplan habe auf die umfassende städtebauliche und verkehrliche Neuordnung für den Bereich Molkenmarkt und Klosterviertel gezielt. Die Grundstückszuordnung zu neuen Eigentümerschaften und die möglichen Grundstücksgrößen und -zuschnitte, die für eine Umsetzung der vorgesehenen Bebauung notwendig gewesen seien, hätten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht festgestanden. Das Ziel, den Bebauungsplan trotz des über viele Jahre und bereits

[393] 4,213 Mio. € (von der Senatsverwaltung angegebene Kosten für die informellen Planungen und Beteiligungen (Maßnahmen) nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 zum Stichtag 31. März 2025) plus 1,127 Mio. € (rechnerisch durch den Rechnungshof ermittelte Personalkosten für die von 2019 bis 2024 angabegemäß in der Senatsverwaltung mit den Maßnahmen befassten Dienstkräfte) ergeben 5,34 Mio. €.

verschiedene Legislaturperioden hinweg andauernden, intensiven politischen Abstimmungsprozesses im September 2016 kurz vor dem Ende der damaligen Regierungsperiode im Abgeordnetenhaus zur Beschlussfassung zu bringen, sei erreicht worden. Die für die Bodenordnung und die künftige städtebauliche Umsetzung relevanten Themen hätten deshalb in einem nachgelagerten und auf dem bereits beschlossenen Bebauungsplan aufbauenden Prozess geklärt werden müssen. Für die Flächen im Block C sei zum Zeitpunkt der Beschlussfassung eine Verständigung mit den Eigentümern auf eine freiwillige Bodenordnung als möglich erachtet worden.

Mit Beginn der Legislaturperiode 2016 bis 2021 hätten sich die politischen Zielsetzungen geändert und damit auch die Rahmenbedingungen der Projektentwicklung. Im Jahr 2018 sei durch die politische Leitung der Senatsverwaltung entschieden worden, die künftigen Bauflächen im Molkenmarkt nicht zu veräußern, sondern diese an landeseigene Wohnungsbaugesellschaften zu übertragen. Dies habe für die Umsetzung grundsätzliche Umsteuerungen ausgelöst. Die konzeptionellen Annahmen der städtebaulichen Masterplanung aus dem Jahr 2009 hätten grundsätzlich überprüft und überarbeitet werden müssen. Nach Festsetzung des Bebauungsplans sei deutlich geworden, dass der Bebauungsplan die für diesen historischen wie stadtpolitischen Ort erforderliche Regelungstiefe nicht aufweise und den Bebauungsplan ergänzende Verfahren erforderlich seien. Insbesondere zur Umsetzung der angestrebten kleinteiligen, breiten Nutzungsmischung und der differenzierten, kleinteiligen Bebauungsstruktur sei eine Konkretisierung erforderlich gewesen.

Die Differenzierung der Bebauung habe nicht mehr durch Bodenordnung und Grundstücksvergabe vollzogen werden können. Ebenso wenig hätte die im Vergleich zum Angebotsbebauungsplan größere Regelungstiefe eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zur Anwendung kommen können, denn bei Festsetzung des Bebauungsplans habe ein Vorhabenträger weder fest- noch in Aussicht gestanden. Als Instrument zur Konkretisierung nach Planfestsetzung kämen üblicherweise hochbauliche Wettbewerbe in Betracht. Diese würden im Regelfall vor der Planfestsetzung in städtebaulichen Verträgen vereinbart. Da jedoch zum Zeitpunkt der Planfestsetzung noch kein Vorhabenträger festgestanden habe, habe auch kein Vertragspartner zur Verfügung gestanden. Zur hochbaulichen Konkretisierung der Planinhalte auf Grundstücksebene hätte ebenfalls eine Gestaltungsrechtsverordnung nach § 12 AGBauGB erarbeitet werden können. Die Regelungsinhalte wären nach Ansicht der Senatsverwaltung aber nicht deckungsgleich mit dem nun vorliegenden Rahmenplan einschließlich der Bebauungsleitlinien gewesen.

zu T 378

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

379 Mit dem „Städtebaulichen Qualifizierungsverfahren“ sei nicht nur eine Konkretisierung, sondern auch eine Qualifizierung im Sinne einer Verifizierung der Planungsinhalte vor dem Hintergrund der geänderten politischen Rahmenbedingungen angestrebt worden. So seien durch die für den Straßenumbau zuständige Senatsverwaltung die Aufteilung und die Gestaltung der künftigen Straßenräume sowohl der Grunerstraße als auch der künftigen Quartiersstraßen vor dem Hintergrund der politisch beabsichtigten Verkehrswende und eines klimaangepassten Stadtumbaus hinterfragt und die Planungsprozesse angehalten worden. Außerdem sei zum Zeitpunkt der Festsetzung des Bebauungsplans noch nicht absehbar gewesen, dass die Grundstücke in das Eigentum der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft übergehen würden. Damit habe der Plangeber wichtige Belange der Eigentümer im Bebauungsplanverfahren nicht berücksichtigen können. Insgesamt hätten nach Festsetzung des Bebauungsplans noch absehbare und auch unvorhersehbare Anforderungen und Ziele bestanden, die aus Sicht der Akteurinnen und Akteure des Gesamtprojekts im festgesetzten Bebauungsplan nicht abschließend geregelt waren und daher einer weiteren Bearbeitung bedurften. Diese veränderten Gestaltungsanforderungen an die städtebauliche Differenzierung und den öffentlichen Raum sowie die veränderten Raum- und Nutzungsansprüche einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft unter Einbeziehung eines veränderten und erweiterten Akteurskreises sollten im Rahmen einer erneuten städtebaulichen Betrachtung präzisiert sowie vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen bestätigt und konzeptionell bewältigt werden.

Im Jahr 2020 sei dafür ein zweiphasiges Verfahren entwickelt worden, das sich zunächst mit einer Sondierungsphase dialogisch an die Projektpartnerinnen und -partner sowie die Bürgerinnen und Bürger wandte und im Anschluss in eine Planungsphase mündete (städtebaulich-freiraumplanerischer Wettbewerb und Werkstattverfahren). Dazu merkt die Senatsverwaltung an, dass sich der nach Abschluss des Städtebaulichen Qualifizierungsverfahrens erarbeitete Rahmenplan einschließlich der Bebauungsleitlinien in seinem Charakter zwischen städtebaulichem Entwurf und Gestaltungssatzung bzw.

Leitlinie bewege und es sich somit nicht um das typische Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs handele.

Die Senatsverwaltung ist der Ansicht, dass es sich beim Gesamtprojekt Molkenmarkt um einen Sonderfall handele, da nach Festsetzung des Bebauungsplans ein städtebauliches Verfahren durchgeführt wurde. Soweit dieses Verfahren auf einen städtebaulichen Entwurf abzielte, hätte es vor der Festsetzung des Bebauungsplanes stattfinden müssen. Da die Bebauungsleitlinien teilweise die Charakteristika einer Gestaltungssatzung aufwiesen, habe sich das Verfahren auch nach Festsetzung des Bebauungsplans noch in die übliche Systematik der Projektentwicklung eingefügt. Allerdings wäre eine klarere Zielformulierung erforderlich gewesen. Soweit mit dem aktuell laufenden Wettbewerbsverfahren eine hochbauliche Konkretisierung erfolge, entspreche diese den im Regelfall nach Planfestsetzung durchgeführten hochbaulichen Wettbewerben. Unterschied sei, dass diese hier nicht in städtebaulichen Verträgen, sondern in Grundstücksübertragungsverträgen vereinbart worden seien.

zu T 379

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

380 Das Leitbild mit 75 Zielvorstellungen und 8 Handlungsfeldern aus dem Jahr 2019 (vgl. T 367) stelle einen Arbeitsstand dar, der vor der Sondierungsphase erarbeitet wurde und nicht handlungsleitend für den weiteren Planungsprozess gewesen sei. Die für den Molkenmarkt wesentlichen Zielvorstellungen seien – zusammengefasst in acht Leitlinien zu vier Themenfeldern – im Zuge der Sondierungsphase erarbeitet und in der Auslobung des anschließenden Wettbewerbs abgebildet worden. Es sei üblich, dass in einen städtebaulichen Planungswettbewerb planerische Zielkonflikte eingebracht werden. Die Senatsverwaltung räumt aber ein, dass zum einen eine auf weniger und prioritäre Ziele fokussierte Aufgabenstellung zielführender gewesen wäre und zum anderen das zu erarbeitende Produkt stärker an der Planverwirklichung hätte ausgerichtet werden müssen.

Die Senatsverwaltung habe die Intention, die Planung im Projekt Molkenmarkt zügig und mit einer der innerstädtischen Lage angemessenen, herausragenden architektonischen und städtebaulichen Qualität umzusetzen. Für die laufenden und beabsichtigten

Maßnahmen sei planerisches Ziel die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für die Herstellung von Wohnraum, Gewerbe- und Kulturflächen im historischen Zentrum Berlins, insbesondere durch die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften, die Definition von lageangemessenen Gestaltungsanforderungen im Hochbau und in den öffentlichen Räumen sowie die Herstellung bebaubarer Grundstücksflächen im Block C. Nachgeordnet werde der Einsatz von Fördermitteln zur Verwirklichung der Planung vorbereitet.

zu T 380

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

381 Die Senatsverwaltung gibt an, dass sie die Hinweise des Rechnungshofs für Optimierungsmöglichkeiten zur Durchführung eines effektiven Verwaltungshandelns, zur Fokussierung auf Prioritäten und zur Lösung von Zielkonflikten sowie zur Verschlankung von Planungs- und Beteiligungsverfahren zum Teil bereits umgesetzt habe und in den nachfolgenden Planungsschritten berücksichtigen wolle. Als laufende und beabsichtigte Maßnahmen benennt die Senatsverwaltung u. a.:

- Abschluss der Charta Molkenmarkt / Erarbeitung von Bebauungsleitlinien

  Der im Jahr 2023 beschlossene Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt werde derzeit durch Bebauungsleitlinien ergänzt. Diese sollen die Anforderungen aus dem Rahmenplan konkretisieren, die Umsetzungsmöglichkeiten des festgesetzten Bebauungsplans ausloten und Anforderungen an die Gestaltung definieren und so die nachfolgenden, in den Grundstücksübertragungsverträgen verankerten hochbaulichen Realisierungswettbewerbe vorbereiten. Parallel werde die Machbarkeit der Festlegungen geprüft. Um zu gewährleisten, dass die Bebauungsleitlinien auf das städtebaulich gebotene und für die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer wirtschaftlich tragfähige Maß fokussiert werden, erfolge eine intensive Zusammenarbeit mit der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft.
- Änderung des Bebauungsplans 1-14 (vgl. hierzu T 362)
- Hochbauliche Realisierungswettbewerbe

Zur Umsetzung der bestehenden Planung werden angabegemäß derzeit zwei Wettbewerbe für die Blöcke B und A durchgeführt bzw. vorbereitet (vgl. auch T 350). Diese seien in ihrer Durchführung auf ein notwendiges Maß beschränkt. Sie seien stringent und zielführend auf die Planverwirklichung ausgerichtet.

- Grundstücksneuordnung im Blockbereich C (vgl. auch T 364)
- Sicherung baukultureller Qualität in den öffentlichen Platz- und Straßenräumen

  Im Rahmen der Erarbeitung des Masterplans Berliner Mitte werde ein Regelwerk für die Straßenraumgestaltung von Alt-Berlin/Alt-Cölln entwickelt, hierzu gehört auch das Areal des Molkenmarkts/Klosterviertels.

zu T 381

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

382 Die Projektstruktur habe die Senatsverwaltung bereits fortlaufend an den Projektfortschritt angepasst und entsprechend verschlankt. Im Vergleich zu der Projektstruktur von 2023 seien folgende Anpassungen vorgenommen worden: In der Lenkungsgruppe Berliner Mitte werde das Projekt Molkenmarkt nur als ein Einzelprojekt neben anderen behandelt. Die Lenkungsgruppe sei ausschließlich mit den Vertreterinnen und Vertretern der politischen Hausleitung der Senatsverwaltungen und des Bezirks Mitte besetzt. Eigentümer und Bauherrinnen seien nicht mehr Teil der Lenkungsgruppe. Die Projektsteuerungsgruppe Molkenmarkt werde seit der letzten Sitzung im Oktober 2024 nur noch bei konkretem Bedarf einberufen. Die Projektgruppen seien teilweise aufgelöst worden, ruhten oder der Sitzungsturnus sei reduziert worden. Der Stundenaufwand der Gesamtprojektsteuerung sei entsprechend der Verschlankung der Projektstruktur reduziert worden. Partizipative Planungsprozesse hätten im Projekt Molkenmarkt nach Abschluss der Städtebaulichen Qualifizierung nicht mehr stattgefunden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolge im Rahmen gesetzlich geregelter Vorgaben.

zu T 382

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

383 Die Senatsverwaltung ist in ihren Stellungnahmen den Feststellungen des Rechnungshofs nicht entgegengetreten. Sie beschreibt darin im Wesentlichen lediglich das äußerst aufwendige Verfahren der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung und weiterer Maßnahmen, die sie im Anschluss an das rechtsverbindlich abgeschlossene Bebauungsplanverfahren durchgeführt hat. Die in den Stellungnahmen nunmehr angekündigten und zum Teil bereits in Angriff genommenen zahlreichen Maßnahmen erscheinen zum Teil als weitere Fortsetzung des aufwendigen Verfahrens. Sie vermitteln insgesamt nicht den Eindruck, dass die Senatsverwaltung aus den Feststellungen des Rechnungshofs die erforderlichen Schlüsse zur zügigen Beendigung ihrer Aktivitäten im Interesse einer schnellen Umsetzung des Bebauungsplans gezogen hat. Im Übrigen greifen die Versuche der Senatsverwaltung, das aufwendige Verfahren zu rechtfertigen, nicht durch. Hierzu im Einzelnen:

Soweit die Senatsverwaltung versucht, den erheblichen sachlichen, finanziellen und zeitlichen Aufwand, der mit ihren Aktivitäten nach der Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 verbunden ist, mit einer angeblichen Sonderstellung des Molkenmarkts und daraus folgenden Besonderheiten im Verfahren zu rechtfertigen, ist dies erfolglos. Der Molkenmarkt ist zwar ein besonders bedeutsames Plangebiet mit komplexen Aufgabenstellungen. Dies trifft aber auch auf andere Plangebiete in komplexen innerstädtischen Lagen zu. Das Baugesetzbuch hält auch und gerade für Bebauungsplanverfahren mit komplexen Aufgabenstellungen und hohen Anforderungen geeignete Planungs- und Planverwirklichungsinstrumente bereit, mit denen diese städtebaulichen Herausforderungen gut zu bewältigen sind. Insbesondere enthält das Bauplanungsrecht ausreichende Beteiligungsformate und Vorgaben für die Ermittlung, Bewertung und Abwägung der relevanten Belange. Für das gesetzlich als Planverwirklichungsinstrument nicht vorgesehene, aufwendige Verfahren einer sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung war nach Festsetzung des Bebauungsplans kein Raum.

Die Senatsverwaltung als zuständige Planungsbehörde hätte sich auf die gesetzlich vorgesehenen Planverwirklichungsinstrumente fokussieren müssen, soweit hierfür ein Bedarf bestand. So hätte sie das Umlegungsverfahren und ggf. den Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung in den für diese Instrumente vorgesehenen Verfahrensabläufen zügig nach der Festsetzung des Bebauungsplans in Angriff nehmen und realisieren müssen. Soweit die Senatsverwaltung angibt, dass die Bodenordnung und die Gestaltung der Bebauung im Bebauungsplan nicht berücksichtigt waren, ist ihr entgegen zu halten, dass sie sich auf die Regelung genau dieser Fragen unmittelbar

nach der Beschlussfassung über den Bebauungsplan hätte konzentrieren müssen. Daran fehlt es. Erst im Jahr 2025 wurde ein formelles Bodenordnungsverfahren eingeleitet. Dies hat zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des Bebauungsplans geführt. Zudem ist angesichts der fast 25-jährigen Planungszeit für die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14 nicht nachvollziehbar, warum die Senatsverwaltung die Gestaltung der Bebauung im Plangebiet nicht – ggf. auf Basis eines öffentlichen Planungswettbewerbs oder eines städtebaulichen Gutachtens – bereits im Bebauungsplan geregelt hat. Die Senatsverwaltung hätte zur nachträglichen Kompensation dieses benannten Regelungsdefizits dann aber ein Verfahren zum Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung zügig einleiten müssen, um die gewünschte Kleinteiligkeit der Bebauung im Plangebiet auch allgemeinverbindlich umzusetzen zu können. Sich ändernde politische Zielsetzungen sind im Übrigen eine Problematik, die insbesondere durch eine lange Verfahrensdauer noch verschärft wird. Hier hätte die Senatsverwaltung aber auf die – auch für politische Entscheidungsträger – rechtliche Verbindlichkeit des Bebauungsplans hinweisen und auf dessen zügige Umsetzung drängen müssen.

Die gewünschte Regelungstiefe hätte die Senatsverwaltung durch entsprechende Festsetzungen im Rahmen der Angebotsplanung unproblematisch erreichen können. Denn auch eine Angebotsplanung kann – unter Beachtung des Eigentumsschutzes in Art. 14 GG – verbindliche Gestaltungsvorgaben enthalten, wenn bestimmte Gestaltungsvorstellungen der Gemeinde berücksichtigt werden sollen. Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan, für den ein Vorhabenträger angabegemäß ohnehin nicht zur Verfügung stand, war hierfür nicht zwingend.

zu T 383

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

Hinsichtlich des Zeitpunktes der Bodenordnung siehe Stellungnahmen des Senats von Berlin zu T 364 und T 368.

384 Auch die weiteren Gesichtspunkte, die die Senatsverwaltung zur Rechtfertigung der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung anführt, greifen nicht. Eine Verifizierung der Planungsinhalte wegen geänderter politischer Rahmenbedingungen ist überflüssig. Denn

mit Festsetzung des Bebauungsplans ist verbindliches Baurecht geschaffen worden. Hieran sind insbesondere auch andere Verwaltungen gebunden. Entscheidend ist allein die Sachlage im Zeitpunkt der Festsetzung des Bebauungsplans. Für eine „Verifizierung“ ist kein Raum. Bei späteren Veränderungen in den Grundstücksverhältnissen sind auch die neuen Eigentümerinnen und Eigentümer an die bestehenden Planungen gebunden. Die Belange der Eigentümerinnen und Eigentümer werden bereits bei der Aufstellung des Bebauungsplans berücksichtigt. Künftige Änderungen kann und muss der Plangeber nicht vorhersehen und berücksichtigen. Sofern erforderlich, ist ein Umlegungsverfahren einzuleiten.

Zudem hätten die absehbaren Regelungserfordernisse im Bebauungsplan geregelt werden müssen. Soweit dies nicht geschehen ist und im Zuge der Umsetzung des Bebauungsplans noch Maßnahmen der Planungsbehörde (!) erforderlich sind, müssen sich diese auf die unbedingt zur Planverwirklichung erforderlichen Regelungsgegenstände konzentrieren. Dabei kommt es allein auf die Sicht der plangebenden Behörde an. Diese hat die erforderlichen Planverwirklichungsinstrumente umgehend zur Anwendung zu bringen, um zur zügigen Umsetzung des Bebauungsplans beizutragen. Hier hätten – wie ausgeführt – ein Umlegungsverfahren und ggf. ein Verfahren zum Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung umgehend eingeleitet, durchgeführt und zum Abschluss gebracht werden müssen. Für ein darüber hinausgehendes, gesetzlich nicht vorgesehenes, aufwendiges Verfahren, das die Senatsverwaltung als Städtebauliche Qualifizierung bezeichnet hat, ist ein Bedarf nicht erkennbar. Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass für dieses durchgeführte umfangreiche informelle Verfahren mit ausufernder Ablauforganisation und Projektstruktur keine Notwendigkeit bestand, keine ausreichenden Ziele vorab festgelegt waren und Alternativen nicht untersucht wurden. Der betriebene sachliche, zeitliche und finanzielle Aufwand ist unwirtschaftlich. Nicht das Bebauungsplanverfahren zum Molkenmarkt ist ein Sonderfall, sondern die durch die Senatsverwaltung durchgeführte unnötige sogenannte Städtebauliche Qualifizierung.

Zudem sind trotz des hohen Aufwands allgemeinverbindliche und damit belastbare Verfahrensergebnisse zu wesentlichen Fragen der Planverwirklichung bisher nicht erreicht worden. Die Senatsverwaltung räumt selbst ein, dass die Ergebnisse ihrer Maßnahmen sich zwischen einem städtebaulichen Entwurf und einer Gestaltungsrechtsverordnung bzw. Leitlinie bewegen.

zu T 384

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

385 Auch mit ihren weiteren Ausführungen bestätigt die Senatsverwaltung die Feststellungen des Rechnungshofs. Die wesentlichen Ziele der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung standen nicht vor dem Beginn des Verfahrens fest, sondern wurden erst in der Sondierungsphase erarbeitet. Auch das entworfene Leitbild mit Zielvorstellungen (vgl. T 367) war nach Angabe der Senatsverwaltung nicht handlungsleitend für den folgenden informellen Planungsprozess. Zudem ist für das Einbringen städtebaulicher Zielkonflikte in einen städtebaulichen Planungswettbewerb nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens kein Raum. Denn ein städtebaulicher Planungswettbewerb geht der Festsetzung eines Bebauungsplans voraus. Die in diesem Zuge ermittelten städtebaulichen Konflikte sind im Bebauungsplan zu bewältigen. Nach Festsetzung des Bebauungsplans sind keine neuen Konflikte planerisch aufzumachen. Der Bebauungsplan ist – ggf. unter Anwendung von Planverwirklichungsinstrumenten – schlicht umzusetzen. Wenn nach der Festsetzung des Bebauungsplans in einem städtebaulichen Planungswettbewerb planerische Zielkonflikte formuliert werden, hat dies keine Relevanz mehr für das mit dem Bebauungsplan geschaffene Baurecht. Sollten neue Konflikte auftreten, die mit dem bestehenden Baurecht nicht zu bewältigen sind, deren Bewältigung im Plangebiet aber zwingend erforderlich ist, dann bedarf es ggf. einer entsprechenden Änderung des Bebauungsplans, um eine verbindliche Lösung herbeizuführen. Eines unverbindlichen informellen Planungsverfahrens bedarf es jedoch nicht. Hier zeigt sich erneut das eigentliche Problem des gesamten Verfahrens. Statt gezielt und verbindlich auf die Umsetzung des Baurechts hinzuwirken, hat die Senatsverwaltung ein unnötiges und aufwendiges informelles Planungsverfahren durchgeführt, das bis heute nicht abgeschlossen ist und die Umsetzung des Bebauungsplans zeitlich verzögert hat.

Der Rechnungshof anerkennt, dass die Senatsverwaltung nun eine auf priorisierte Ziele fokussierte Aufgabenstellung als zielführender erachtet und zugesteht, dass das Verfahren stärker an der Planverwirklichung hätte ausgerichtet werden müssen.

zu T 385

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

386 Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Senatsverwaltung angekündigt hat, die Planungen im Projekt Molkenmarkt zügig und mit angemessener städtebaulicher Qualität umzusetzen. Die von der Senatsverwaltung hierfür genannten Ziele sind aber nach wie vor nicht ausreichend auf die unmittelbare Umsetzung des Bebauungsplans fokussiert: Mit der „Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für die Herstellung von Wohnraum, Gewerbe- und Kulturflächen“ kann allenfalls die Bodenordnung (Umlegungsverfahren), die Änderung des Bebauungsplans sowie ggf. der Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung gemeint sein. Die Schaffung darüber hinausgehender Rahmenbedingungen ist für die unmittelbare Planverwirklichung nicht erforderlich. Wünschenswerte Gestaltungsanforderungen an die Bebauung müssten nach dem langen und aufwendigen Verfahren mittlerweile definiert sein, sodass diese allenfalls in einen verbindlichen Rahmen (Gestaltungsrechtsverordnung) zu bringen sind.

Die angekündigten Optimierungsmaßnahmen bilden überwiegend nur den Arbeitsstand ab, der bereits den Beanstandungen des Rechnungshofs zugrunde liegt. Darüber hinaus ist zu den Ankündigungen Folgendes anzumerken: Die Fertigstellung der Bebauungsleitlinien wird sich weiter verzögern, weil der darauf gerichtete Vertrag bis zum Ende des 3. Quartals 2025 verlängert wurde. Zudem werden die Bebauungsleitlinien für den Block C erst nach Durchführung des kürzlich erst eingeleiteten Umlegungsverfahrens erstellt (vgl. T 362, 350). Das Erfordernis für eine Änderung des Bebauungsplans hätte bei stringenter Fokussierung auf die Planverwirklichung längst erkannt werden können und zu entsprechenden Aktivitäten führen müssen. Auch die angekündigten Maßnahmen zur Sicherung der baukulturellen Qualität in den öffentlichen Platz- und Straßenräumen sind nicht ausreichend auf eine zügige Umsetzung des Bebauungsplans ausgerichtet. Angestrebt werden erneut nur unverbindliche Leitlinien und keine verbindliche Gestaltungsrechtsverordnung.

Die von der Senatsverwaltung beschriebenen Anpassungen in der Projektstruktur bewertet der Rechnungshof positiv.

zu T 386

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

387 Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Stellungnahmen der Senatsverwaltung nicht geeignet sind, die Durchführung der informellen Planungs- und Beteiligungsverfahren mit zahlreichen finanzwirksamen Maßnahmen nach Festsetzung des Bebauungsplans zu rechtfertigen. Die Ausführungen der Senatsverwaltung zeigen zudem, dass sie trotz der Ankündigungen die erforderlichen Schlüsse noch nicht in ausreichendem Maße gezogen hat, um nun zu einer strikten Planverwirklichung zu kommen.

zu T 387

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

13.11 Zusammenfassung und Erwartung

388 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 ein sehr aufwendiges sowie zeit- und kostenintensives informelles Planungs- und Beteiligungsverfahren mit zahlreichen finanzwirksamen Maßnahmen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgesetzt und durchgeführt hat. Insbesondere hat sie den Bedarf hierfür nicht systematisch ermittelt, die Ziele und Prioritäten nicht vorab bestimmt und eine wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit nicht erarbeitet. Die Senatsverwaltung hat ihr Verwaltungshandeln nicht auf die unmittelbare und zügige Planverwirklichung fokussiert. Die Ausgaben von 5,34 Mio. € waren daher in dieser Höhe nicht notwendig. Trotz des großen Aufwands, den die Senatsverwaltung betrieben hat, sind für die Umsetzung des Bebauungsplans wichtige Fragen nicht geklärt. Ein Abschluss der Maßnahmen ist derzeit nicht in Sicht.

Bei der Bewertung des Verwaltungshandelns der Senatsverwaltung hat der Rechnungshof berücksichtigt, dass die Überplanung und Bebauung des Areals Molkenmarkt insbesondere aufgrund seiner besonderen Lage im Stadtgebiet, seiner stadthistorischen Bedeutung und der Komplexität der zu beachtenden rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen sowie der Vielzahl der hier zusammentreffenden Belange hohe Anforderungen an den Prozess der Planung und Planverwirklichung stellt. Auch das große Interesse der Stadtgesellschaft an der Entwicklung des Areals Molkenmarkt verkennt der Rechnungshof nicht. Doch auch bei anspruchsvollen Rahmenbedingungen

muss das Verwaltungshandeln im Bereich finanzwirksamer informeller städtebaulicher Planungen und Maßnahmen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit genügen. Dies hat die Senatsverwaltung nicht sichergestellt.

zu T 388

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

389 **Der Rechnungshof erwartet, dass sich die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen – unter Beachtung des Zuständigkeitsrahmens – umgehend auf die Maßnahmen konzentriert, die für die effektive, effiziente und zügige Umsetzung des festgesetzten Bebauungsplans 1-14 unter Beschränkung auf die zur Planverwirklichung zwingend notwendigen Maßnahmen erforderlich sind. Dazu erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung unverzüglich für die noch laufenden sowie die ggf. von ihr (noch) beabsichtigten planerischen und sonstigen Aktivitäten zur Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO unter Berücksichtigung des bisherigen Planungsgeschehens für den Molkenmarkt durchführt. Diese hat insbesondere zu umfassen:**

- **die Ermittlung und Feststellung, ob und in welchem Umfang ein konkreter Bedarf an laufenden und insbesondere weiteren finanzwirksamen formellen oder informellen Planungen und sonstigen Maßnahmen zur unmittelbaren Planverwirklichung durch die Senatsverwaltung besteht**
- **die Herausarbeitung klarer, am festgestellten Bedarf orientierter Ziele bzw. Nachschärfung bestehender Ziele für (weitere) zwingend notwendige formelle bzw. informelle Planungen und sonstige finanzwirksame Maßnahmen zur unmittelbaren Planverwirklichung, orientiert an dem durch den festgesetzten Bebauungsplan rechtlich gesetzten Rahmen und seinen wesentlichen Zielen**
- **die Ermittlung der nach Nutzen und Kosten wirtschaftlichsten Lösungsvariante zur Umsetzung der herausgearbeiteten Ziele**

zu T 389

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

390 **Bezogen auf die aktuell laufenden Maßnahmen erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung im Rahmen der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere folgende konkrete Optimierungsaspekte betrachtet:**

- **Überprüfung und ggf. Reduzierung der laufenden Maßnahmen auf den für die unmittelbare Planverwirklichung notwendigen Umfang, z. B. durch einen Bedarfscheck für alle Maßnahmeteile und durch eine Überprüfung, ob für die verbleibenden Maßnahmen eine sachliche Zuständigkeit der Senatsverwaltung zur Durchführung und Finanzierung überhaupt besteht**
- **Zielüberprüfung und ggf. Reduzierung der Handlungsziele der laufenden Maßnahmen auf die der Planverwirklichung unmittelbar dienenden Ziele, z. B. durch ein Absehen von nicht erforderlichen, rechtlich nicht zwingend gebotenen Zielergänzungen oder -veränderungen und durch eine Reduzierung von Gestaltungsanforderungen an die Bebauung des Plangebiets auf das städtebaulich gebotene und für die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer wirtschaftlich tragfähige Maß**
- **Prioritätenbildung mit dem Fokus auf unbedingt zur Planverwirklichung notwendige Maßnahmen und Maßnahmeteile unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit; insbesondere ist zu untersuchen, ob Prioritäten in folgenden Bereichen in Betracht kommen:**
  - **Lösung offener baurechtlicher Fragen**
  - **Abschluss der Bodenordnung im Block C zur Vermeidung der Funktionslosigkeit von Festsetzungen des Bebauungsplans 1-14**
  - **Herstellung förderlicher Rahmenbedingungen für die Schaffung des planerisch vorgesehenen Wohnraums**
  - **Berücksichtigung von adäquaten Gestaltungsanforderungen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit**
- **Verschlankung des Verfahrens: Fokussierung auf ein zielgerichtetes und zügiges Verfahren zur Planverwirklichung und auf aufwandsarme Maßnahmen und Verfahrenshandlungen, z. B. durch Absehen von nicht erforderlichen partizipativen Prozessen wegen des damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwands; insbesondere ist hierfür zu berücksichtigen, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung schon im Zuge des Bebauungsplanverfahrens stattgefunden und Eingang in die Abwägung gefunden hat**

- **Verschlankung der Beteiligungsstruktur: Beteiligung nur der aus rechtlichen bzw. fachlichen Gründen notwendigen Akteure zur Lösung dringender, rechtlich durch die Senatsverwaltung zu klärender offener Fragestellungen in den dafür vorgesehenen Verfahren und unter Vermeidung von Interessenkollisionen; hierfür ist zu berücksichtigen, dass eine Behördenbeteiligung schon im Zuge des Bebauungsplanverfahrens stattgefunden und Eingang in die Abwägung gefunden hat**
- **Reduzierung der Organisationsstruktur auf die für die effektive und effiziente Planverwirklichung unbedingt erforderlichen Akteure, Rollen, Funktionen und Aufgaben; dabei ist mit Blick auf anstehende Genehmigungsverfahren unbedingt darauf zu achten, dass Interessenkollisionen strikt vermieden werden**

Das weitere Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hat die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angemessen zu berücksichtigen.

zu T 390

Ergänzend zu den bereits erfolgten Stellungnahmen der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung (vgl. Kapitel 13.10) wird hinsichtlich der durch den Rechnungshof von Berlin formulierten Erwartungen seitens des Senats von Berlin wie folgt Stellung genommen:

- Aus Sicht des Senats von Berlin richten sich die derzeit durchgeführten Maßnahmen auf die Verwirklichung der Planung am Molkenmarkt.
- Die Bebauungsleitlinien formulieren funktionale, städtebauliche und gestalterische Anforderungen, die der besonderen Lage des Projektgebiets angemessen sind und - nicht zuletzt durch eine intensive Abstimmung mit der Grundstückseigentümerin - auf ein wirtschaftlich tragfähiges Maß fokussiert wurden. Aufgrund der Beteiligung des Landes Berlin am projektentwickelnden landeseigenen Wohnungsbauunternehmen vermögen die Bebauungsleitlinien eine einer Gestaltungsrechtsverordnung ähnliche Funktion und Wirksamkeit zu entfalten.
- Als prioritäre Maßnahmen werden das Verfahren zur Änderung des Bebauungsplans 1-14, die Durchführung der hochbaulichen Realisierungswettbewerbe (Auslobung erfolgt in Kooperation mit der Wohnungsbaugesellschaft Mitte mbH) sowie die Durchführung des Bodenordnungsverfahrens erachtet.

- Die Bebauungsleitlinien für die Blöcke A und B wurden abgeschlossen. Förderliche Rahmenbedingungen für die Schaffung des planerisch vorgesehenen Wohnraums werden u. a. durch eine Erhöhung der realisierbaren Geschossflächen und die Aufnahme der Berliner Mitte in das Städtebauförderprogramm „Lebendige Zentren und Quartiere“ hergestellt.
- Die Verfahren werden verschlankt, indem bei den oben genannten Maßnahmen auf die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren fokussiert wird.
- Die Beteiligungsstruktur und die Organisationsstruktur wurden bereits verschlankt (vgl. die vom Rechnungshof von Berlin wiedergegebene Stellungnahme der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung in T 382).

391 **Der Rechnungshof erwartet schließlich, dass die Senatsverwaltung künftig vor der Entscheidung für die Durchführung informeller Planungen und sonstiger (planerischer) Maßnahmen mit finanzwirksamem Charakter – insbesondere nach Festsetzung eines Bebauungsplans – eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt.**

zu T 391

Die Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin werden seitens des Senats von Berlin bestätigt.

14 Unwirtschaftliche und haushaltsrechtswidrige Gründerinnenförderung ohne Wirkungen: Gute Absichten genügen nicht

Ohne haushaltsrechtliche Grundlage und unter Missachtung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses legte die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung die Fördermaßnahme GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung auf. Mit dem Ziel, den Frauenanteil bei den Unternehmensgründungen in Berlin zu erhöhen, zahlte die Senatsverwaltung den Bonus rückwirkend an bereits gegründete und zuvor geförderte Unternehmen aus, obwohl hierdurch die ohnehin unspezifischen Förderziele des Förderprogramms offenkundig nicht erreicht werden konnten. Zudem legte die Senatsverwaltung die Bonushöhe ohne Bedarfsanalyse vorrangig nach den noch zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln fest. Die Senatsverwaltung handelte damit unwirtschaftlich. Durch die haushaltsrechtswidrige Auszahlung der Billigkeitsleistungen ist ein finanzieller Nachteil für das Land Berlin entstanden. Dennoch plant die Senatsverwaltung, das Förderprogramm als Billigkeitsleistung fortzusetzen.

14.1 Einleitung

392 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe legte im Jahr 2023 das Förderprogramm „GründerinnenBONUS“ auf. Es sah eine einmalige „finanzielle Anerkennung“ von 10.000 € pro Unternehmen für eine erfolgte Unternehmensgründung in Form des „GründerinnenBONUS“ vor. Das Förderprogramm GründerinnenBONUS richtete sich ausschließlich an Berliner Unternehmen, die mehrheitlich von Frauen gegründet oder deren Gesellschaftsanteile überwiegend von Frauen gehalten wurden. Weitere Voraussetzung war, dass diese Unternehmen zunächst im Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2023 eine Förderung aus einem anderen Förderprogramm namens „GründungsBONUS“ erhalten hatten. Ziel der zusätzlichen, über den GründungsBONUS hinausgehenden finanziellen Förderung der Unternehmen durch den GründerinnenBONUS war es, den Frauenanteil bei Unternehmensgründungen in Berlin zu erhöhen und die Chancengleichheit von Unternehmerinnen und Unternehmern zu bewirken.[394]

[394] vgl. Nr. 1.2 Richtlinie zum Förderprogramm „GründerinnenBONUS“ vom 8. September 2023, veröffentlicht am 15. September 2023 (ABl. S. 3924)

393 Die verbindlichen Regeln für das Förderprogramm ergaben sich aus der Richtlinie zum Förderprogramm „GründerinnenBONUS“ (im Folgenden: Billigkeitsrichtlinie), die vom 16. September bis zum 31. Dezember 2023 galt. Daraus geht hervor, dass der GründerinnenBONUS eine Billigkeitsleistung im Sinne von § 53 LHO darstelle. **Billigkeitsleistungen** sind staatliche Unterstützungsleistungen, die nachrangig und lediglich in Ausnahmefällen ohne Rechtsanspruch gewährt werden, um unzumutbare Härten im Einzelfall zu mildern. So wurden in Deutschland Billigkeitsleistungen beispielsweise ausgereicht, um die Folgen von Hochwasserkatastrophen abzumildern oder Ernteausfälle infolge von Dürreperioden zu kompensieren.

394 Für die Auszahlung des GründerinnenBONUS sah die Senatsverwaltung insgesamt ein Budget von 2,5 Mio. € vor, das über die Haushaltsjahre wie folgt verwendet werden sollte: 500.000 € im Jahr 2023 sowie jeweils 1 Mio. € im Jahr 2024 und 2025. Für den Antragszeitraum von Mitte September bis Ende Dezember 2023 wurden insgesamt 230.000 €[395] zulasten des Berliner Haushalts ausgezahlt.

395 Der Rechnungshof nahm die Billigkeitsrichtlinie zum Anlass, zu prüfen, ob die Senatsverwaltung bei der Ausgestaltung und Gewährung des GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung für den Förderzeitraum 2023 ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat. Dabei zielte die Prüfung nicht darauf ab, Fördermaßnahmen für Frauen allgemein infrage zu stellen. Vielmehr hat der Rechnungshof mit seiner Prüfung die Entwicklung aufgegriffen, dass vermehrt öffentliche Gelder in Förderprogrammen als Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO ausgereicht werden.

14.2 Billigkeitsleistungen

396 Leistungen dürfen aus Gründen der Billigkeit nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind (§ 53 LHO). Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und erforderlichenfalls zu erläutern (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 LHO).

397 Die Senatsverwaltung rief das Förderprogramm GründerinnenBONUS angabegemäß ins Leben, weil der Frauenanteil bei jungen, innovativen Start-up-Unternehmen in Berlin weiterhin viel zu gering sei und damit ein beträchtlicher Teil des vorhandenen Gründungspotenzials nicht ausgeschöpft werde. Zudem seien Frauen im Wirtschaftsleben

[395] davon 170.000 € im Haushaltsjahr 2023 und 60.000 € im Haushaltsjahr 2024

noch nicht gleichgestellt und auch als Unternehmerinnen nicht ausreichend repräsentiert. Entsprechend den Richtlinien der Regierungspolitik zielte das Förderprogramm darauf ab, den Anteil der Gründerinnen am Wirtschaftsgeschehen in Berlin zu erhöhen.

Die Senatsverwaltung beabsichtigte anfänglich, 500.000 € aus dem Förderprogramm GründerinnenBONUS bis Ende 2023 auszuzahlen. Dafür sollten Mittel von den im Haushaltsplan für das Jahr 2023 zum Thema „Gründerinnen-Förderung“ veranschlagten 1,75 Mio. €[396] eingesetzt werden.

398 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Fördermaßnahme als Billigkeitsleistung ausgestaltet und den GründerinnenBONUS im Antragszeitraum 2023 in 23 Fällen in Höhe von insgesamt 230.000 € bewilligt hat, obwohl hierfür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nach § 53 LHO nicht vorlagen. Danach müssen für die Gewährung einer Billigkeitsleistung erstens Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt worden sein und zweitens ein Billigkeitsgrund vorliegen.

zu T 392 bis T 398

Die Sachverhaltsdarstellungen sowie die Zitation der Rechtsgrundlagen durch den Rechnungshof von Berlin sind zutreffend.

14.2.1 Zurverfügungstellung von Ausgabemitteln

399 § 53 LHO verlangt aufgrund des Ausnahmecharakters und der Nachrangigkeit von Billigkeitsleistungen eine besondere Ausgabeermächtigung im Haushaltsplan. Auf diese Weise dient die Norm zugleich der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts und der Bindung des Haushaltsvollzugs an den Haushaltsplan.[397]
Der durch das Abgeordnetenhaus beschlossene Haushaltsplan hätte demnach erkennbar vorsehen müssen, dass konkrete Ausgabemittel aus Gründen der Billigkeit für die Gründerinnenförderung eingesetzt werden dürfen.

---

396 Haushaltsplan 2022/2023, Kapitel 1320 (Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung) Titel 68307 (Wirtschaftsförderung), Teilansatz Nr. 3

397 vgl. von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Aufl. 2013, § 53 Rn. 1, 3

400 Im vorliegenden Fall gab es **keine besondere Ausgabeermächtigung** für Billigkeitsleistungen für die Verwaltung. Die Senatsverwaltung berief sich zwar darauf, dass im Haushaltsplan 2022/2023 im Kapitel 1320 Titel 68307, Teilansatz Nr. 3 Ausgabemittel für die Billigkeitsleistung „veranschlagt" gewesen seien. Dies traf aber nicht zu, denn für den Titel 68307 ging weder aus der Titelbezeichnung noch aus einer Erläuterung explizit hervor, dass der Haushaltsgesetzgeber die Ausgabemittel **für den Zweck einer Billigkeitsleistung** (zur Gründerinnenförderung) bestimmt bzw. bereitgestellt hatte. Bei diesem Titel werden regelmäßig die Ausgaben für Zuwendungsprogramme veranschlagt. Darüber hinaus existierte in den Haushaltsplänen auch kein anderer eigenständiger Ausgabetitel mit einer Titelbezeichnung für eine konkrete Billigkeitsleistung zur Gründerinnenförderung.

zu T 399 und T 400

Die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin zur Zurverfügungstellung von Ausgabemitteln sind zutreffend. Im Haushaltsjahr 2022/23 gab es keine expliziten Hinweise auf die Veranschlagung von Mitteln für den GründerinnenBONUS, sondern lediglich für die Gründerinnen-Förderung. Im Prüfungsschriftwechsel mit dem Rechnungshof von Berlin wurde irrtümlich der Haushaltsplan 2024/25 zugrunde gelegt, in dem der GründerinnenBONUS erwähnt ist.

14.2.2 Billigkeitsgründe

401 Ferner lagen bei der Fördermaßnahme GründerinnenBONUS **keine Gründe für eine Billigkeitsleistung** vor. Eine Billigkeitsleistung ist eine finanzielle Unterstützungsleistung des Staates, auf die kein Rechtsanspruch besteht. Sie wird aus Gründen staatlicher Fürsorge gewährt, um in **Ausnahmefällen** wegen der Besonderheit des **Einzelfalls** Schäden sowie Nachteile aus Gerechtigkeitserwägungen auszugleichen bzw. abzumildern, nicht jedoch, um umfassend für das Allgemeinwohl zu sorgen und soziale Ungleichheiten zu nivellieren. Billigkeitsleistungen dienen grundsätzlich dazu, unzumutbare Härten zu kompensieren, die für die Betroffenen unvorhersehbar waren und

von ihnen nicht zu vertreten sind.[398] Dabei werden Billigkeitsleistungen nachrangig bereitgestellt. Billigkeitserwägungen kommen also nicht zum Tragen, soweit der Sachverhalt durch spezielle leistungsrechtliche Normen geregelt ist oder geregelt werden kann. Billigkeitsleistungen werden regelmäßig nur dann gewährt, wenn keinerlei andere Kompensationsmöglichkeiten bestehen und ein entstandener Schaden oder Nachteil nicht anderweitig, wie beispielsweise durch Zuwendungen oder Eigenmittel, ausgeglichen werden kann.[399] Dieses Nachrangigkeitsprinzip bei Billigkeitsleistungen dient dem transparenten, kontrollierbaren sowie sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern. Die engen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen sollen sicherstellen, dass öffentliche Gelder nicht ungerechtfertigt aus Ermessenserwägungen eingesetzt werden.

Die genannten Voraussetzungen lagen bei dem GründerinnenBONUS nicht vor. Der Anlass für das Förderprogramm bestand gerade nicht in der wirtschaftlichen Notlage einzelner Unternehmen oder dem Vorliegen atypischer Härtefälle. Vielmehr wurde das Förderprogramm u. a. mit der Begründung aufgelegt, dass der Frauenanteil bei Berliner Start-up-Unternehmen weiterhin viel zu gering sei und Frauen als Unternehmerinnen noch unzureichend repräsentiert seien. Im Einklang mit den politischen Vorgaben der Richtlinien der Regierungspolitik war das Förderprogramm darauf ausgerichtet, den Anteil von Gründerinnen am Berliner Wirtschaftsgeschehen zu erhöhen. Damit bezweckte das Förderprogramm ausdrücklich nicht, im Einzelfall nachrangig aus staatlicher Fürsorge eine Leistung zum Ausgleich eines bereits erlittenen Schadens oder Nachteils aus Gerechtigkeitserwägungen zur Verfügung zu stellen. Stattdessen sollte der GründerinnenBONUS als pauschaler finanzieller Anreiz wirken, um unabhängig von den individuellen finanziellen Verhältnissen der Antragstellerinnen mehr Frauen zur Unternehmensgründung zu motivieren und strukturelle Defizite abzumildern. Der GründerinnenBONUS zielte im Ergebnis auf das Erreichen eines im politischen Interesse liegenden, künftigen Zustandes ab, der typischerweise mittels Zuwendungen angestrebt wird. Insoweit hätte die Senatsverwaltung vorrangig prüfen müssen, ob das mit dem GründerinnenBONUS verfolgte Ziel mit einer Zuwendung hätte erreicht werden können. Ein Billigkeitsgrund lag jedenfalls erkennbar nicht vor.

---

398 vgl. Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 53 BHO Rn. 13, 14, 16

399 vgl. Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 53 BHO Rn. 18 bis 20

zu T 401

Die Ausgestaltung des GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung begründete sich im notwendigen Ausgleich geschlechtsspezifischer Nachteile, welche Gründerinnen auf dem Weg in die Selbständigkeit erfuhren und nach wie vor erfahren. Diese Nachteile sind struktureller Natur (wie z. B. tradierte Rollenbilder, männliche Prägung des Unternehmertums, geringere Unterstützung von Mädchen in MINT-Fächern, fehlende Vorbilder, fehlender Zugang zu Netzwerken der etablierten Wirtschaft, erschwerter Zugang zu Krediten, stärkere Doppelbelastung durch Care-Arbeit, fehlende Mutterschutz-Regelungen für Selbständige und generell weniger Vermögen bei Frauen) und weder vorhersehbar noch durch den betroffenen Personenkreis zu vertreten.

Der Bonus wurde nach der Gründung gewährt. Es sollte anerkannt werden, dass Gründerinnen wegen bestehender Nachteile einen erschwerten Weg zur erfolgreichen Gründung hatten. Dazu war es nicht erforderlich, dass ein Nachteil aufgrund eines unerwarteten Ereignisses entstand.

14.2.3 Keine haushaltsrechtliche Ermächtigung und keine Gründe für eine Billigkeitsleistung

402 Die Senatsverwaltung hat somit bei der Ausgestaltung der Billigkeitsrichtlinie und Gewährung des GründerinnenBONUS die haushaltsrechtlichen Vorgaben für Billigkeitsleistungen nicht beachtet. Hierdurch wurden für den Antragszeitraum 2023 Haushaltsmittel von insgesamt 230.000 € (vgl. T 394) ohne haushaltsrechtliche Grundlage bewilligt und das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers verletzt. Obwohl weiterhin weder Mittel vom Abgeordnetenhaus hierfür zur Verfügung gestellt sind noch Gründe für eine Billigkeitsleistung bestehen, plant die Senatsverwaltung, das Förderprogramm in der jetzigen Ausgestaltung fortzuführen.

403 Die fehlerhafte Anwendung des § 53 LHO zum Nachteil des Landeshaushalts wird aus Sicht des Rechnungshofs dadurch begünstigt, dass das Land Berlin – anders als der Bund beim wortgleichen § 53 Bundeshaushaltsordnung – bisher **keine hinreichenden Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO** erlassen hat.

zu T 402 und T 403

Gründe für die Anerkennung der Billigkeit sind in den Ausführungen des Senats von Berlin zu T 401 dargelegt.

Auch ohne eine explizite Nennung der Programmbezeichnung waren dem Haushaltsgesetzgeber Höhe und Zweck der Mittel für die Gründerinnnen-Förderung bekannt und versetzten ihn so in die Lage, über die Ausgaben zu entscheiden.

14.3 Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms GründerinnenBONUS

404 Die Verwaltung ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO verpflichtet, bei ihrem finanzwirksamen Handeln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Danach sind die finanziellen Mittel auf das für die Aufgabe unbedingt notwendige Maß zu begrenzen, wobei ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln anzustreben ist.[400] Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LHO). Sie dienen dazu, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umzusetzen.[401]

zu T 404

Die Sachverhaltsdarstellungen sowie die Zitation der Rechtsgrundlagen durch den Rechnungshof von Berlin sind zutreffend.

405 Das Förderprogramm GründerinnenBONUS hatte zum Ziel, durch die finanzielle Unterstützung den Anteil von Unternehmensgründerinnen in Berlin zu steigern. Dabei durften auch Unternehmen einen GründerinnenBONUS beantragen, die bereits **vor Veröffentlichung des Förderprogramms** am 15. September 2023 überwiegend von Frauen **gegründet** worden waren.

[400] vgl. Nr. 1 AV § 7 LHO

[401] vgl. Nrn. 2, 2.1 und 2.2 AV § 7 LHO

Als Begründung für die einmalige Förderpauschale eines GründerinnenBONUS von 10.000 € führte die Senatsverwaltung an, dass die Kalkulation auf Basis der noch verfügbaren Haushaltsmittel erfolgt sei. Zudem resultiere der Festbetrag von 10.000 € aus dem Erfordernis, einen deutlichen Anreiz für Unternehmensgründungen zu schaffen und bestehende Hürden für Frauen bei der Gründung eines Unternehmens abzubauen. Die Senatsverwaltung habe darüber hinaus bewusst keinen konkreten quantifizierbaren Zielwert für die angestrebte Erhöhung des Frauenanteils bei Unternehmensgründungen festgelegt. Angesichts der vielfältigen Einflussfaktoren auf das Gründungsgeschehen sei ihr dies nicht sinnvoll erschienen. Die Senatsverwaltung nahm an, dass der Frauenanteil auf bis zu 40 % ansteigen könnte. Diese Annahme habe auf der Hoffnung basiert, dass eine höhere Attraktivität auch mehr Frauen ansprechen würde. Ein konkretes Ziel wurde zu keinem Zeitpunkt festgehalten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in der Planungsphase des Förderprogramms keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hatte, um sicherzustellen, dass Haushaltsmittel im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bestmöglich eingesetzt werden. Dabei hätte die Senatsverwaltung prüfen müssen, **ob** eine Gründerinnenförderung in Form eines GründerinnenBONUS notwendig und **wie** die Förderung konkret auszugestalten gewesen wäre. Da die Senatsverwaltung dies jedoch unterlassen hat, kam es u. a. zu den folgenden schwerwiegenden haushaltsrechtlichen Verstößen:

406 Die Senatsverwaltung konnte nicht nachvollziehbar darlegen, inwiefern die rückwirkende Auszahlung des GründerinnenBONUS an bereits vor Inkrafttreten der Billigkeitsrichtlinie (Mitte September 2023) gegründete Unternehmen die angestrebte Erhöhung des Frauenanteils bei Unternehmensgründungen bewirken soll oder überhaupt zur Zielerreichung beitragen kann. Die Rückwirkung betraf achteinhalb Monate bzw. fast zwei Drittel des Jahres 2023. Die Auszahlung eines Bonus an bereits vor Veröffentlichung der Billigkeitsrichtlinie gegründete Unternehmen entfaltet **keine Anreizwirkung für Neugründungen**. Vielmehr führt dieses Vorgehen zu Mitnahmeeffekten, d. h., Unternehmen lassen sich einen Bonus auszahlen, ohne dass es dadurch zu einer einzigen weiteren Gründung käme. Der GründerinnenBONUS kann bei rückwirkender Gewährung allenfalls einen Beitrag zum Bestand der bereits gegründeten Unternehmen leisten. Dies entsprach aber nicht der Zielsetzung der Förderung. Das Vorgehen der Senatsverwaltung ist besonders kritikwürdig, weil sie offenkundig selbst erkannt hatte, dass der rückwirkende GründerinnenBONUS keinen Beitrag zur Erreichung des gesetzten Förderziels – der Erhöhung des Frauenanteils bei den Unternehmensgründungen – leisten

wird. Denn in Nr. 1.1 der Billigkeitsrichtlinie wird explizit ausgeführt, dass die Unternehmen mit dem GründerinnenBONUS eine finanzielle Anerkennung für die erfolgte Gründung erhalten sollen. Solche „finanziellen Anerkennungen“ für bereits vorgenommene wünschenswerte Handlungen sind in der Landeshaushaltsordnung jedoch nicht vorgesehen. Vielmehr sieht Nr. 1 AV § 7 LHO vor, dass die einzusetzenden finanziellen Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang beschränkt werden müssen. Diese Vorgabe hat die Senatsverwaltung offenkundig missachtet. Sie verausgabte mit der rückwirkenden Förderung Haushaltsmittel, die von vornherein nicht zum Erreichen des Förderziels beitragen konnten. Das Vorgehen der Senatsverwaltung stellte damit einen Verstoß gegen § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO dar und war im Ergebnis unwirtschaftlich.

407 Darüber hinaus ignorierte die Senatsverwaltung ihre haushaltsrechtlichen Pflichten nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO, indem sie den pauschalen Förderbetrag von 10.000 € pro Unternehmen **ohne eine belastbare Bedarfsanalyse** festsetzte und stattdessen „noch verfügbare“ Haushaltsmittel als Richtwert heranzog. Für ein gesetzeskonformes Verwaltungshandeln wäre vielmehr eine Bedarfsanalyse im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend erforderlich gewesen, um zu ermitteln, welcher Förderbetrag tatsächlich zur Erfüllung des angestrebten Förderziels notwendig und geeignet gewesen wäre. Die Senatsverwaltung hätte insofern prüfen müssen, ob die einmalige Pauschale von 10.000 € tatsächlich die erhoffte Anreizwirkung auf die Entscheidung von Frauen haben konnte, ein Unternehmen zu gründen, und inwieweit dieser Anreiz überhaupt erforderlich war. Dies wäre insbesondere nötig gewesen, um Mitnahmeeffekte zu verhindern. Außerdem hätte die Senatsverwaltung zumindest prüfen müssen, ob die Zahlung eines pauschalen Betrags die geeignetste Möglichkeit zur Zielerfüllung darstellt oder ob alternativ eine Zahlung vorzugswürdiger wäre, die sich an den tatsächlichen Gründungskosten orientiert und bis zu einem festgelegten Höchstbetrag reicht. Diese unerlässlichen haushaltsrechtlichen Überlegungen zur angemessenen Bemessung der Förderhöhe unterließ die Senatsverwaltung jedoch.

408 Hinzu kommt, dass die Senatsverwaltung die **Zielsetzung des Förderprogramms** entgegen Nrn. 2.1 und 2.2 AV § 7 LHO **zu unpräzise, ohne Fristsetzung und nicht messbar** formulierte. Laut Billigkeitsrichtlinie zielte die Senatsverwaltung darauf ab, den Frauenanteil bei Unternehmensgründungen in Berlin zu erhöhen und gleichzeitig die Chancengleichheit von Unternehmerinnen und Unternehmern zu bewirken. Damit bleibt in der Zielformulierung völlig unbestimmt, was genau die Senatsverwaltung erreichen will. Sie nennt z. B. weder eine Ausgangsbasis für eine „Erhöhung“ noch den angestrebten

Wert der „Erhöhung“. Das Ziel legt auch nicht fest, bis wann die „Erhöhung“ erfolgen soll. Eine konkrete und messbare Zieldefinition ist für Erfolgskontrollen unverzichtbar, um die Wirkung des Förderprogramms zu bewerten sowie um sicherzustellen, dass Fördermittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Die Argumentation der Senatsverwaltung gegen die Festlegung eines spezifischen und messbaren Ziels trägt daher nicht. Auch in dieser Hinsicht hatte die Senatsverwaltung die Billigkeitsrichtlinie völlig unzureichend im Sinne von § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO ausgestaltet.

zu T 405 bis T 408

Zu T 405, T 406 und T 408:
Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin zur Stellungnahme der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung ist inhaltlich korrekt. Bei der vom Rechnungshof von Berlin dargelegten Zielsetzung des GründerinnenBONUS, der Erhöhung des Anteils von Unternehmensgründerinnen in Berlin, fehlt jedoch die Darstellung des entscheidenden Passus, dass dieses Ziel durch die Zahlung eines Ausgleichs für strukturelle Nachteile (vgl. Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 401) erreicht werden sollte.

Die Zugrundelegung dieser Zielsetzung erläutert die Feststellung des Rechnungshofs von Berlin dahingehend, dass z. B. die Auszahlung des GründerinnenBONUS an Unternehmen bereits vor Erlass der Billigkeitsrichtlinie einen Nachteilsausgleich darstellt und damit zukünftige Neugründungen vereinfacht.

Die weiteren Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind unter der Annahme der abweichenden Zielstellung des GründerinnenBONUS zu betrachten.

Zu T 407:
Die geforderte Bedarfsanalyse bezieht sich auf die vom Rechnungshof von Berlin angenommene Zuwendung zur Erhöhung des Frauenanteils bei Gründungen (vgl. Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin in T 405-406). Für eine Billigkeitsleistung zum Ausgleich struktureller Nachteile kann die Bedarfsanalyse nicht wie beschrieben angewandt werden. Die Erwartungen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden durch den Senat von Berlin Berücksichtigung finden.

14.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

409 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe hat in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen die bereits während der Prüfung vorgebrachten Argumente wiederholt. Insbesondere hätten aus ihrer Sicht die Voraussetzungen für die Anwendung des § 53 LHO zur Gewährung des GründerinnenBONUS vorgelegen.

Die Senatsverwaltung hat sich auf eine fehlende Legaldefinition des Begriffs „Billigkeitsleistung“ in den Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO berufen. Da auch im Zuge der Änderung der Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung im März 2023 keine den unbestimmten Rechtsbegriff definierenden Regelungen in die Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO aufgenommen worden seien, gehe sie davon aus, dass damit vom Verordnungsgeber der Auslegungsspielraum bewusst offengehalten wurde. Deshalb halte sie die von ihr vorgenommene Auslegung für zutreffend.

Die Argumentation der Senatsverwaltung entbehrt jeder Grundlage. Der Umstand, dass die Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO keine weiterführenden konkretisierenden Regelungen enthalten, entbindet nicht von den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden für unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Senatsverwaltung durfte daher entgegen ihrer Auffassung nicht völlig frei eigene Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen entwickeln.

zu T 409

Die vom Rechnungshof von Berlin wiedergegebene Stellungnahme der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung ist inhaltlich korrekt. Zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes wurde das Justiziariat der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung eingebunden. Die Voraussetzungen wurden umfangreich geprüft. Vor diesem Hintergrund kann die Aussage des Rechnungshofs von Berlin, dass eigene Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen ohne Prüfung entwickelt wurden, nicht nachvollzogen werden.

410 Die Senatsverwaltung hat des Weiteren in Abrede gestellt, dass Mittel im Haushaltsplan ausdrücklich als Billigkeitsleistung deklariert sein müssen. Dies wäre ein Formalismus, der von § 53 LHO nicht vorgegeben und nach Sinn und Zweck der Vorschrift auch nicht erforderlich sei. Dem Budgetrecht des Abgeordnetenhauses sei aus ihrer Sicht vorliegend

ausreichend Rechnung getragen worden, da in den Erläuterungen zum Teilansatz Nr. 3 des Titels 68307 der GründerinnenBONUS namentlich erwähnt gewesen sei.

Die Argumentation der Senatsverwaltung überzeugt nicht. Bereits nach dem Wortlaut des § 53 LHO dürfen Billigkeitsleistungen nur gewährt werden, wenn „dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind“. Demgemäß muss aus der Titelbezeichnung oder den Erläuterungen zu einem Titel im Haushaltsplan die Zweckbestimmung für Billigkeitsleistungen eindeutig hervorgehen. Entgegen den Ausführungen der Senatsverwaltung enthielt der hier maßgebliche Haushaltsplan 2022/2023 keine Erwähnung des GründerinnenBONUS. Im Übrigen ließe sich eine Zweckbestimmung der Mittel als Billigkeitsleistung ohnehin nicht allein durch eine bloße Nennung des GründerinnenBONUS in den Erläuterungen ableiten. Denn die Senatsverwaltung bezeichnet auch Zuwendungsprogramme wiederholt als Bonus (z. B. Berliner InvestitionsBONUS, Transfer BONUS oder GründungsBONUS). Mithin fehlte hier die erforderliche besondere Ausgabeermächtigung. Das Erfordernis der besonderen Ausgabeermächtigung für Billigkeitsleistungen ergibt sich des Weiteren aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift. In Abgrenzung zur Zuwendung ist die Billigkeitsleistung nachrangig. Erst die Veranschlagung stellt klar, dass das Abgeordnetenhaus über den Ausnahmefall der Billigkeitsleistung entschieden und sein Budgetrecht ausgeübt hat.

zu T 410

Die Stellungnahme der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung bezog sich auf einen anderen Haushaltsplan und war daher nicht korrekt (vgl. Ausführungen des Senats von Berlin zu T 399-400).

411 Ziel des Förderprogramms GründerinnenBONUS sei es nach Auffassung der Senatsverwaltung vornehmlich gewesen, strukturelle Nachteile von Frauen bei innovativen Unternehmensgründungen auszugleichen.

Damit stellt die Senatsverwaltung nicht mehr auf das in der Billigkeitsrichtlinie formulierte Ziel ab, den Frauenanteil bei den Unternehmensgründungen durch zusätzliche Anreize zu erhöhen. Die nachträgliche Zielanpassung der Senatsverwaltung greift bereits deshalb nicht durch, weil selbst dann kein Billigkeitsgrund vorläge. Das Ziel, allgemeine strukturelle Nachteile ausgleichen zu wollen, genügt nicht. Ein Billigkeitsgrund darf nur

ausnahmsweise im Einzelfall zum Ausgleich individueller Nachteile in einem atypischen Härtefall angenommen werden.

412 Die Gewährung des Bonus nach erfolgter Gründung hat die Senatsverwaltung ebenfalls mit dem Wesen einer Billigkeitsleistung als Nachteilsausgleich begründet.

Auch hier unterschlägt die Senatsverwaltung bei ihrer Argumentation das Kernziel des Förderprogramms, den Anteil von überwiegend von Frauen gegründeten Unternehmen erhöhen zu wollen. Dies konnte mit einer Förderung von Unternehmen, die bereits vor Richtlinienerlass gegründet wurden, erkennbar nicht erreicht werden. Zusätzlich lagen die Voraussetzungen für eine Billigkeitsleistung nicht vor. Folglich kann die rückwirkende Gewährung des Bonus auch nicht mit den Voraussetzungen einer Billigkeitsleistung gerechtfertigt werden. Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Feststellung des Rechnungshofs daher nicht.

zu T 411 und T 412

Das in T 411 beschriebene Ziel stellt einen kausalen Schritt zur Erreichung des übergeordneten Zieles dar (vgl. Erörterung des Senats von Berlin zu T 405, T 406 und T 408, 2. Absatz) und keine zwischenzeitliche Zieländerung. Die Begründung für die Billigkeitsleistung ist in der Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 401 dargelegt. Mit der nachträglichen Gründerinnen-Förderung wird der strukturelle Nachteil ausgeglichen, der perspektivisch - aber nicht unmittelbar - zu einer Erhöhung des Anteils an Gründerinnen führen soll.

413 Mit ihren Ausführungen zur Bonushöhe hat die Senatsverwaltung bestätigt, dass der Festbetrag von 10.000 € anhand der noch verfügbaren Haushaltsmittel und ohne konkrete Bedarfsanalyse ermittelt wurde.

414 Die Senatsverwaltung hat im Ergebnis ihrer Stellungnahme bekräftigt, dass sie die Fördermaßnahme GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung fortführen will. Abschließend hat die Senatsverwaltung dennoch zugesagt, künftig die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies ist nur dann gewährleistet, wenn die Erwartungen des Rechnungshofs insgesamt umgesetzt werden.

zu T 413 und T 414

Die Sachverhaltsdarstellungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

14.5 Zusammenfassung und Erwartung

415 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

- die Fördermaßnahme GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung gestaltete, ohne dass dafür die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nach § 53 LHO vorlagen, Haushaltsmittel ohne eine haushaltsrechtliche Grundlage verwendete und zugleich das Budgetrecht des Abgeordnetenhauses verletzte,
- den Bonus rückwirkend auszahlte, obwohl hierdurch selbst die ohnehin unspezifischen Förderziele des Bonus von Anfang an erkennbar nicht erreicht werden konnten. Zudem setzte die Senatsverwaltung die Förderhöhe primär nach den noch verfügbaren Haushaltsmitteln anstatt nach einer Bedarfsanalyse fest. Damit hat die Senatsverwaltung unwirtschaftlich gehandelt.

416 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe**

- **künftig Billigkeitsleistungen nur dann gewährt, wenn die Voraussetzungen des § 53 LHO vorliegen, d. h., Haushaltsmittel für den vorgesehenen Zweck ausdrücklich durch den Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellt wurden, ein Billigkeitsgrund im Sinne von § 53 LHO vorliegt und die mit der geplanten finanziellen Leistung verfolgten Zwecke nicht mit Zuwendungen erreicht werden können,**
- **bei künftigen Förderprogrammen die haushaltsrechtlich zulässige Förderart zutreffend ermittelt und die hierfür geltenden Vorgaben einhält sowie bereits bei der Planung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 LHO beachtet,**
- **vor einem etwaigen Neuaufsetzen eines Programms zur Gründerinnenförderung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO durchführt und dokumentiert. Dabei wäre insbesondere Folgendes zu beachten:**

- **Eine rückwirkende Förderung an vor Richtlinienerlass bereits gegründete Unternehmen hat zu unterbleiben.**
- **Die Förderhöhe und deren Form (Festbetrag oder anteilige Finanzierung) sind sachgerecht durch eine Bedarfsanalyse zu ermitteln, zu begründen und nachvollziehbar zu dokumentieren.**
- **Die Förderziele sind zu konkretisieren, um deren Erreichung und die Wirksamkeit des Förderprogramms überprüfen zu können. Die Anforderungen für Erfolgskontrollen sind zu regeln.**

zu T 415 und T 416

Der Senat von Berlin nimmt die im Jahresbericht des Rechnungshofs von Berlin beanstandete Begründung für die Gewährung des GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung zum Anlass, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für das konkrete Programm noch einmal zu erörtern.

15 Organisation der Betriebsprüfung auf den Prüfstand stellen

Die Betriebsprüfung hat eine große Bedeutung für die Einnahmeverwaltung. Jährlich wurden mit Betriebsprüfungen in den Jahren 2019 bis 2022 in Berlin Mehrergebnisse von 307 Mio. € bis hin zu 1,4 Mrd. € erzielt. Der Rechnungshof hat den Arbeitsstand und die Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen geprüft. Die derzeitige dezentrale Organisation der Betriebsprüfungsstellen in allen Finanzämtern entspricht nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Fiskalisch relevante Betriebe bleiben ungeprüft. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Finanzämter etwa jede fünfte Betriebsprüfung nicht auf das notwendige Maß begrenzt und fast jede siebte Betriebsprüfung nicht zeitnah zum Abschluss gebracht haben. Außerdem haben diese Finanzämter in mehr als der Hälfte der Fälle nicht die Grundsätze zur Erstellung der Jahresstatistik beachtet. So wurde das Mehrergebnis in den geprüften Finanzämtern insgesamt um 7,3 Mio. € zu hoch erfasst. Bei der Leistungsmessung der Betriebsprüfung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Bundesministerium der Finanzen und den Finanzämtern hält der Rechnungshof das verwendete Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer/Prüferin für zu undifferenziert und zur Steuerung der Arbeit der Betriebsprüfungsstellen ungeeignet.

15.1 Einleitung

417 Die Betriebsprüfung ist eine Art der steuerlichen Außenprüfung. Daneben gibt es besondere Außenprüfungen, wie z. B. die Lohnsteueraußenprüfung oder die Umsatzsteuersonderprüfung. Zweck einer Betriebsprüfung ist es, steuerlich bedeutsame Sachverhalte zu ermitteln und zu beurteilen, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen. Die Betriebsprüfungsstellen in den Berliner Finanzämtern haben in den Jahren 2019 bis 2022 jährlich zwischen rd. 7.800 und 10.000 Betriebsprüfungen durchgeführt. Die statistisch erfassten Mehrsteuern aus den Betriebsprüfungen betrugen pro Jahr zwischen 307 Mio. € und 1,4 Mrd. €.

zu T 417

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

15.2 Prüfungsgegenstand und -vorgehen

418 Gegenstand der Prüfung waren der Arbeitsstand und die Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen in den Berliner Finanzämtern. Der Rechnungshof hat hierzu örtliche Erhebungen im Finanzamt für Körperschaften II und im Finanzamt Reinickendorf (regionales Finanzamt) vorgenommen. Die geprüften Finanzämter hatten ausweislich der von der Senatsverwaltung zur Verfügung gestellten Daten in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 2.167 Betriebsprüfungen abgeschlossen. Sie hatten in diesen Fällen insgesamt mehr als 1,1 Mrd. € an Mehrergebnissen (ohne Verlustminderung) erfasst. Der Rechnungshof hat hiervon die Bearbeitung von 259 Fällen überprüft. Prüfungsschwerpunkte waren u. a. Zeitverbrauch und Dauer sowie die Qualität der statistischen Anschreibungen.

zu T 418

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

419 Außerdem wertete der Rechnungshof die Jahresstatistiken über den Arbeitsstand der Betriebsprüfungsstellen für 2019 bis 2022 für alle Berliner Finanzämter aus. Er verglich die zwischen der Senatsverwaltung für Finanzen und den Finanzämtern abgeschlossenen Ziel- und Servicevereinbarungen für 2021 und 2022 mit der zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Senatsverwaltung für Finanzen getroffenen Vereinbarung der Vollzugsziele für die Steuerverwaltung für 2022. Ferner analysierte der Rechnungshof die personelle Ausstattung und den Personalbedarf anhand von Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen.

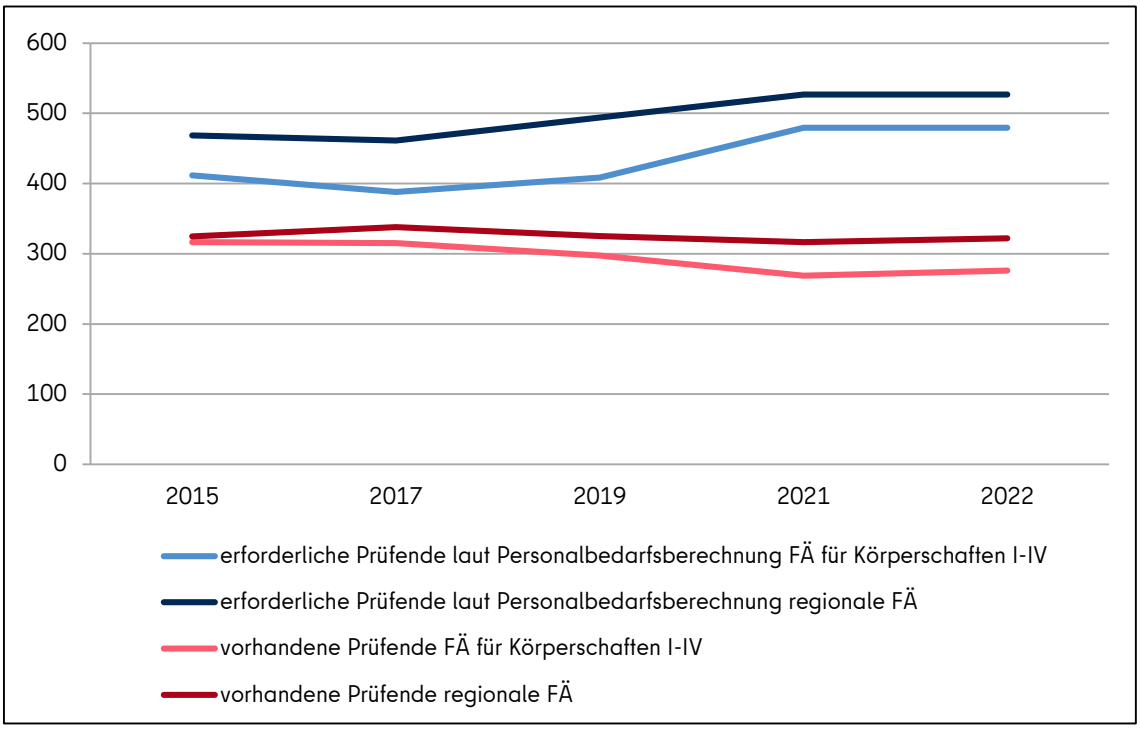
zu T 419

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

15.3 Personalausstattung in den Betriebsprüfungsstellen

420 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Personalausstattung der Betriebsprüfungsstellen mit Prüfenden im Jahr 2022 niedriger war als im Jahr 2019. Demgegenüber hat der Personalbedarf an Prüfenden in den Betriebsprüfungsstellen von 2019 bis 2022 deutlich zugenommen. Die Differenz zwischen Personalausstattung und -bedarf hat sich erhöht.

Ansicht 55: Gegenüberstellung Personalbedarf und vorhandene Prüfende (inkl. Betriebsnaher Veranlagung), getrennt nach Finanzämtern für Körperschaften und regionalen Finanzämtern (in Vollzeitäquivalenten - VZÄ)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Berechnungen zum Personalbedarf 2015 bis 2021 und von der Senatsverwaltung für Finanzen übermittelten Einzelvergleiche zur Jahresstatistik Betriebsprüfungsstellen 2015 bis 2022

zu T 420

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

Im Rahmen der Neuorganisation der Berliner Finanzämter hat die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung mit Blick auf die vom Rechnungshof von Berlin aufgeworfene Problemstellung hinsichtlich einer unzureichenden personellen Ausstattung der Betriebsprüfungsstellen für die Finanzämter für Körperschaften und die Finanzämter mit regionaler Zuständigkeit eine einheitliche Personalentwicklung konzeptioniert, mit der sowohl eine verbesserte personelle Ausstattung als auch gesteigerte fachliche Kompetenz erzielt werden soll. Einheitliche Personalentwicklungsprogramme und rotierende Einsatzgebiete sollen vergleichbare perspektivische Entwicklungsmöglichkeiten und nachhaltige Personalgewinnung gewährleisten. Sowohl in den Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit als auch in den Finanzämtern für Körperschaften ist ein niedrigschwelliger Einstieg in die Betriebsprüfung über die Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und kleineren Betriebsprüfungen möglich. Unterschiedliche Einsatzgebiete in der Außenprüfung eröffnen mehr perspektivische Entwicklungsmöglichkeiten und eine nachhaltige Personalgewinnung. Durch Automatisierung und den gezielten Einsatz künstlicher Intelligenz können mittelfristig repetitive Tätigkeiten im Innendienst reduziert und in der Konsequenz freiwerdendes Personal durch Qualifizierungsmaßnahmen verstärkt im Außendienst eingesetzt werden.

15.4 Organisationsstruktur der Betriebsprüfungsstellen

421 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. Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird.[402] Auch die Steuerverwaltung unterliegt diesem allgemeinen Haushaltsgrundsatz.

[402] vgl. § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1 AV § 7 LHO

zu T 421

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

422 Zweck der Außenprüfung ist die Ermittlung und die Beurteilung der steuerlich bedeutsamen Sachverhalte, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.[403] Dazu ist es notwendig, dass die Betriebsprüfung ihr Augenmerk in erster Linie auf solche Sachverhalte richtet, die zu endgültigen Steuerausfällen oder Steuererstattungen oder zu nicht unbedeutenden Gewinnverlagerungen führen können. Der Nutzen der Betriebsprüfung als Außenprüfung ist nicht nur nach ihrem unmittelbaren Ertrag im betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern auch nach ihrer Wirkung zu beurteilen. Sie hat vorbeugend zu wirken, d. h. die geprüften Betriebe
zu vorschriftsmäßigem Handeln anzuhalten und Fehler abzustellen. Die Finanzbehörden entscheiden, ob und wann eine Außenprüfung durchgeführt wird.[404] Dabei sollen sie das günstigste Verhältnis zwischen angestrebtem Zweck (Gleichmäßigkeit der Besteuerung) und eingesetztem Mittel (Einsatz der Prüfenden) erreichen. Die Anzahl der Außenprüfungen und die Mehrergebnisse je Außenprüfung sind Parameter, um die Wirtschaftlichkeit der Außenprüfung zu messen.

zu T 422

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

423 Wie oft ein Betrieb regelmäßig einer Betriebsprüfung unterzogen werden soll, ist abhängig von seiner Größenklasse. Die maßgeblichen Parameter zur Einordnung der Betriebe in Größenklassen sind die Betriebsart, der Umsatz und der steuerliche Gewinn. Die Betriebe werden dabei in Großbetriebe (G-Betriebe), Mittelbetriebe (M-Betriebe),

403 vgl. §§ 88, 199 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)

404 vgl. § 2 Abs. 3 Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung – Betriebsprüfungsordnung – (BpO 2000)

Klein- und Kleinstbetriebe (K- und Kst-Betriebe) eingeordnet. G-Betriebe wurden zum Prüfungszeitpunkt noch in G1-Betriebe (Umsatz größer gleich 45 Mio. €), G2-Betriebe (Umsatz größer gleich 12 Mio. €) und G3-Betriebe (übrige G-Betriebe mit einem Umsatz je nach Betriebsart durchschnittlich größer 5 Mio. €) unterteilt.

zu T 423

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

424 Die Anzahl der Außenprüfungen wird getrennt nach Betriebsgrößenklassen erfasst. Auf diese Weise errechnet sich eine Prüfquote. Diese gibt in Prozent die Zahl der durchschnittlich pro Jahr geprüften Betriebe je Größenklasse im Verhältnis zu den vorhandenen Betrieben je Größenklasse an.

zu T 424

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

425 Jedes Berliner Finanzamt hat eine eigene Betriebsprüfungsstelle mit Zuständigkeiten für Betriebe aller Größenklasse in der Zuständigkeit dieses Finanzamts. Andere Arten der Außenprüfung, wie Lohnsteueraußenprüfung und Umsatzsteuersonderprüfung, sind seit dem Jahr 2015 organisatorisch zentralisiert und bei den Finanzämtern für Körperschaften I bis IV angesiedelt.

zu T 425

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

426 Der Rechnungshof hat die Jahresstatistiken der Berliner Steuerverwaltung ausgewertet und die Zahl der jährlich geprüften Betriebe im Verhältnis zur Zahl der vorhandenen Betriebe je Größenklasse ermittelt. Damit die Besonderheiten der Coronapandemie die Sachverhaltsfeststellungen des Rechnungshofs nicht übermäßig beeinflussen, hat der Rechnungshof die Prüfquote der geprüften Betriebe je Größenklasse als einen Durchschnitt für den Zeitraum 2019 bis 2022 insgesamt ermittelt. Die Auswertung zeigt, dass in den regionalen Finanzämtern vor allem die G-Betriebe häufiger geprüft werden als in den Finanzämtern für Körperschaften.

Ansicht 56: Prüfquoten im Zeitraum 2019 bis 2022 (in %)

	G-Betriebe	M-Betriebe	K-Betriebe	Kst-Betriebe
Finanzämter für Körperschaften	15,1	6,3	2,9	0,8
regionale Finanzämter	21,2	6,8	3,0	0,9
alle Berliner Finanzämter	16,3	6,6	3,0	0,9

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

zu T 426

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

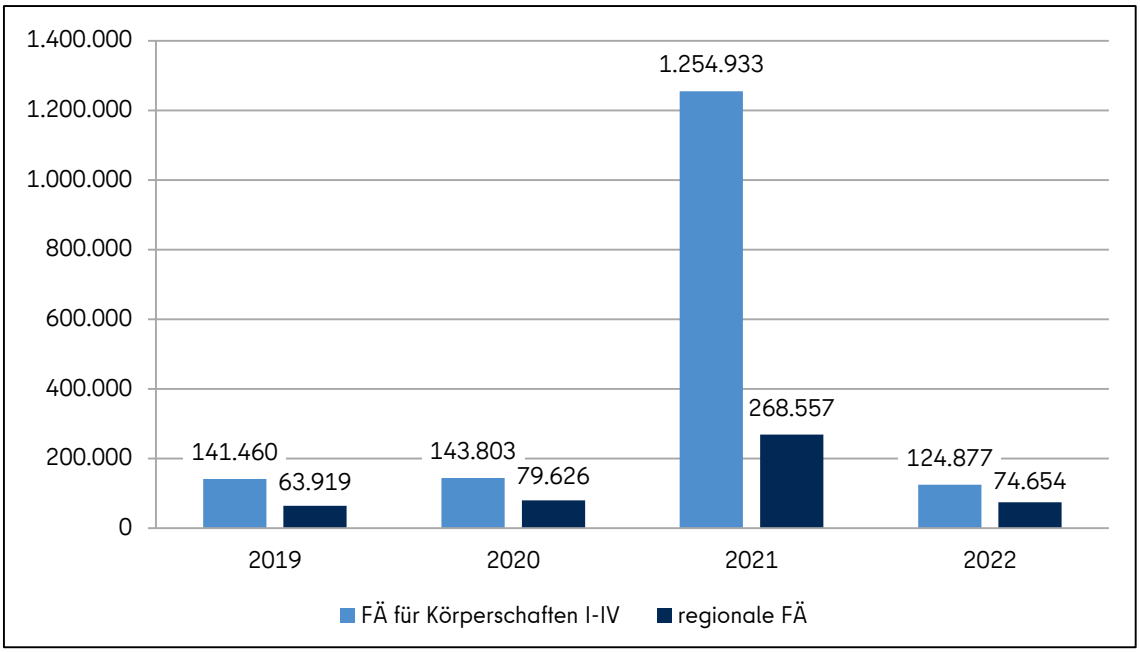
427 In den Finanzämtern für Körperschaften lag die Quote der geprüften G-Betriebe unter dem Bundesdurchschnitt, während die regionalen Finanzämter die bundesweite Quote überschritten. Insgesamt lag die Quote der geprüften G-Betriebe aller Berliner Finanzämter im Durchschnitt mit 16,3 % unter dem bundesweiten Wert. Dieser lag im Zeitraum 2019 bis 2022 bei 18 %.

zu T 427

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

428 Wichtig für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind auch die erzielten Mehrergebnisse. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass in den regionalen Finanzämtern im Vergleich zu den Finanzämtern für Körperschaften durchschnittlich deutlich niedrigere Mehrergebnisse pro Prüfung eines G-Betriebes erzielt werden.

Ansicht 57: Durchschnittliches Mehrergebnis je Prüfung in der Größenklasse G-Betriebe in den Jahren 2019 bis 2022 (in €)



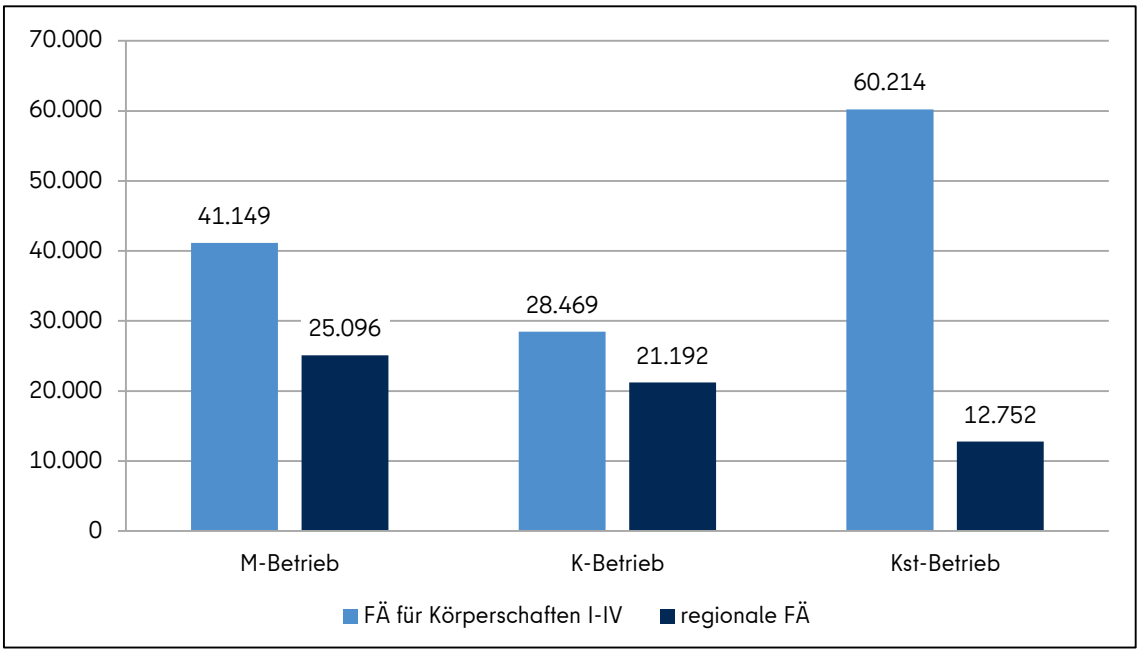
Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

zu T 428

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

429 Diese Unterschiede treffen, wenn auch in geringerem Umfang, ebenfalls für die Betriebsprüfung bei M-, K- und Kst-Betrieben zu.

Ansicht 58: Durchschnittliches Mehrergebnis je Prüfung im Zeitraum 2019 bis 2022 je Größenklasse M, K und Kst (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

zu T 429

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

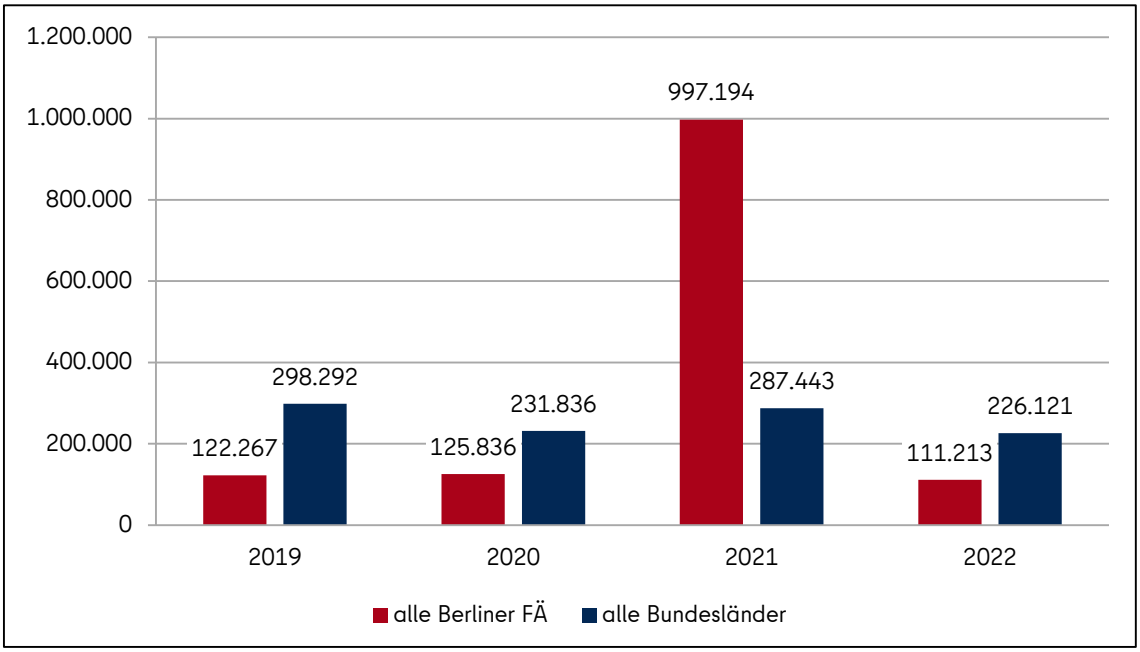
430 Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Finanzämter für Körperschaften in den Jahren 2019 bis 2022 bei den Betriebsprüfungen zwischen 63 % und 88 % des Mehrergebnisses aller Berliner Finanzämter erzielten, obwohl ihnen weniger als die Hälfte aller Prüfenden zugeordnet sind. Zudem erzielen die Finanzämter für Körperschaften ein höheres Mehrergebnis pro Prüfungstag und pro Prüfer/Prüferin.

zu T 430

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

431 Insgesamt erreichten die Berliner Finanzämter in den Jahren 2019 bis 2022 (bis auf 2021) bei den Prüfungen der G-Betriebe nicht die durchschnittlichen Mehrergebnisse aller Bundesländer.

Ansicht 59: Durchschnittliches Mehrergebnis je Prüfung in der Größenklasse G-Betriebe in den Jahren 2019 bis 2022 (in €) aller Bundesländer und Berlin



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Antwort der Bundesregierung vom 16. Juni 2023 auf eine Kleine Anfrage (Drs 20/7292 des Deutschen Bundestages) und der Antwort der Bundesregierung vom 7. April 2021 auf eine Kleine Anfrage (Drs 19/28322 des Deutschen Bundestages) sowie der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

zu T 431

Die Sachverhaltsdarstellung und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

432 Die Prüfquote unterscheidet sich zwischen den Finanzämtern für Körperschaften und den regionalen Finanzämtern bei den G-Betrieben deutlich. Die höhere Prüfungsdichte in den regionalen Finanzämtern und das dort erzielte geringere Mehrergebnis lassen den Schluss zu, dass diese Finanzämter Betriebe mit einer geringeren fiskalischen Relevanz prüfen oder gar nicht über ausreichend prüfungsrelevante Betriebe verfügen. So hat ein regionales Finanzamt im Jahr 2021 rd. 12 % aller dort geführten G-Betriebe geprüft und dabei ein durchschnittliches Mehrergebnis von 750 € je Betrieb erzielt. Ein anderes regionales Finanzamt hat im Jahr 2019 sogar über die Hälfte aller dort geführten G-Betriebe geprüft und dabei ein Mehrergebnis von 22.108 € je Betrieb erzielt. Die Finanzämter für Körperschaften I bis IV hatten 2019 rd. 17 % aller dort geführten G-Betriebe geprüft und ein durchschnittliches Mehrergebnis von 141.460 € je Betrieb erzielt.

zu T 432

Der Senat von Berlin ist der Auffassung, dass die Häufigkeit einer regelmäßig vorzunehmenden Betriebsprüfung nicht allein von der Größenklasse abhängt. Zusammenhängende und international verbundene Unternehmen beeinflussen die Häufigkeit ebenso. Die vom Rechnungshof von Berlin dargestellten Vergleichsgrößen für die Leistungsbeurteilung stellen allein auf absolute Zahlen ab, ohne ein relatives Verhältnis zu Umsatz und Gewinn oder nach temporären oder permanenten Ergebnissen. Neben der Aufdeckung von Steuerausfällen (ertragsorientierter Zweck) ist zudem – wie in den Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin in T 422 zutreffend festgestellt – zentrale Aufgabe der Außenprüfung auch die Prävention von Steuerausfällen (wirkungsorientierter Zweck).

433 Mit der derzeitigen Organisationsstruktur – eine Betriebsprüfungsstelle in jedem Finanzamt mit einer Zuständigkeit für alle Größenklassen – bleiben folglich fiskalisch relevante Betriebe, vor allem in den Finanzämtern für Körperschaften ungeprüft. Ziel muss es sein, durch einen effektiveren Personaleinsatz die in Berlin im Durchschnitt erzielten Mehrergebnisse pro G-Betrieb zu erhöhen und sich dadurch dem bundesweiten Durchschnitt anzunähern. Das könnte man durch eine höhere Prüfquote für die Betriebe der Finanzämter für Körperschaften bei gleichbleibender oder sogar niedrigerer Prüfquote für die Betriebe der regionalen Finanzämter erreichen. In den Finanzämtern für

Körperschaften werden sehr viele und fiskalisch bedeutendere G-Betriebe und in den regionalen Finanzämtern weniger prüfungsrelevante G-Betriebe geführt. Dies gilt in ähnlicher Weise für die M-Betriebe.

zu T 433

Mit Blick auf die vom Rechnungshof von Berlin getroffenen Feststellungen zur Organisationsstruktur der Betriebsprüfungsstellen wurden diese im Rahmen der Neuorganisation der Berliner Finanzämter neu konzeptioniert. Vor dem Hintergrund begrenzter personeller Ressourcen und wachsender Anforderungen verfolgt das Konzept das Ziel, Prüfungsfälle risikobasierter zu priorisieren, die Prüfungsquantität und -qualität abzusichern, die Effizienz durch Bündelung und Standardisierung zu steigern sowie kleine Betriebsprüfungsstellen zu konsolidieren.

434 Der Rechnungshof sieht deshalb in der Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen ein notwendiges und geeignetes Mittel, um die Effizienz der Betriebsprüfung zu erhöhen. Mögliche Szenarien wären die Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen in den Finanzämtern für Körperschaften, analog der Umsatzsteuersonderprüfung und der Lohnsteueraußenprüfung, aber auch die Zentralisierung der Betriebsprüfung der G- und M-Betriebe in den Finanzämtern für Körperschaften.

435 Eine zentralisierte Betriebsprüfungsstelle hat weitere Vorteile. Der Wissenstransfer für branchen- und betriebsspezifische Prüfungsschwerpunkte kann gewährleistet werden. Eine zentralisierte Betriebsprüfungsstelle mit einer folglich höheren Anzahl von zu prüfenden G- oder M-Betrieben erhöht zudem die Zahl der höherbewerteten Dienstposten und schafft auch für einen größeren Kreis der Prüfenden bessere Personalentwicklungsmöglichkeiten. Zudem erleichtert sie den Führungskräften die Personalplanung und -steuerung.

zu T 434 und T 435

Der Rechnungshof von Berlin sieht in der Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen ein notwendiges und geeignetes Mittel, um die Effizienz der Betriebsprüfung zu erhöhen. Mögliche Szenarien wären die Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen in den

Finanzämtern für Körperschaften, analog der Umsatzsteuer-Sonderprüfung und der Lohnsteuer-Außenprüfung für alle Größenklassen oder zumindest der G- und M-Betriebe.

Das neue Organisationskonzept für die Außenprüfungsstellen verzichtet auf eine grundsätzliche Zentralisierung und adressiert dennoch die vom Rechnungshof von Berlin aufgeworfene Problematik der Unwirtschaftlichkeit. Die Implementierungsbarrieren in personeller und organisatorischer Hinsicht sind durch das neue Organisationskonzept gegenüber einer Zentralisierung entscheidend geringer.

Das Konzept sieht dafür ein Vorgehen in zwei Phasen vor. Im ersten Schritt sollen die in den Finanzämtern für Körperschaften zentralisierten Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen organisatorisch aufgelöst und in die Betriebsprüfungsstellen der regionalen Finanzämter integriert werden, soweit die Steuerfälle in deren originären Zuständigkeitsbereich liegen. Ziel ist die Bündelung der beiden Prüfungsaufgaben in einer verantwortlichen Einheit, um Konsistenz und Effizienz zu erhöhen und dem gesteigerten Steuerausfallrisiko im Bereich der Umsatzsteuer entgegenzuwirken. Durch Know-how-Transfer übernehmen die Prüfenden sukzessive beide Prüfungsarten. Bei einer konsequenten Umsetzung bietet dies die Chance, mit verhältnismäßig wenig Arbeitsaufwand, die Prüfungsfeststellungen aus einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung oder Betriebsprüfung gezielt auch für Vor- oder Folgejahre zu verwerten. Dies hebt insbesondere im Hinblick auf § 153 Abs. 4 AO verwaltungsseitige Effizienzpotenziale. Es ergibt sich die Möglichkeit, höhere Mehrergebnisse innerhalb kürzerer Bearbeitungszeiten zu erzielen.

In einem weiteren Schritt übernehmen regionale Betriebsprüfungsstellen zusätzlich die Prüfung singulärer Kapitalgesellschaften und GmbH & Co. KG. Durch die ergänzende Prüfung von Kapitalgesellschaften in den regionalen Betriebsprüfungsstellen lassen sich rechtsformübergreifende Unternehmensstrukturen besser erkennen und aufgreifen. Gleichzeitig wird in den regionalen Betriebsprüfungsstellen eine höhere Anzahl größerer und/oder potenziell risikobehafteter Betriebe geprüft werden (konsequente risikobasierte Fallauswahl). Darüber hinaus wird sich auch die Heterogenität der Prüfungsquoten sowie der erzielten Mehrergebnisse zwischen den Finanzämtern für Körperschaften und regionalen Finanzämtern ausgleichen.

Aus Sicht der Finanzämter für Körperschaften entwickelt sich durch die Neuorganisation neben dem Aufbau eigener Nachwuchskräfte ein deutlich vergrößerter Pool an qualifizierten Prüferinnen und Prüfern, die für die Konzernprüfung qualifiziert werden

können. Die zusätzliche Verlagerung der Prüfung von singulären Kapitalgesellschaften und GmbH & Co. KG in die regionalen Betriebsprüfungsstellen ist mit einer Abschmelzung in den Finanzämtern für Körperschaften und einem personellen Aufwuchs in den regionalen Finanzämtern verbunden. Hierdurch baut sich das zunehmende strukturelle Defizit bei der Nachwuchsgewinnung in den Finanzämtern für Körperschaften ab. Zugleich ergeben sich in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter mit regionaler Zuständigkeit ausreichend Möglichkeiten, die notwendigen Zusatzaufgaben, Ausbildung und Spezialisierungen auskömmlich zu verteilen; gleichwohl kann eine Konsolidierung der Außenprüfungsstellen angezeigt sein, um sowohl die Kapazitäten als auch Aufgaben gezielt und homogen verteilen zu können.

15.5 Zeitverbrauch und Dauer der Betriebsprüfung

436 Nach den Vorgaben der Betriebsprüfungsordnung sind Betriebsprüfungen auf das notwendige Maß zu begrenzen und zeitnah zum Abschluss zu bringen. Die Außenprüfung ist auf das Wesentliche abzustellen. Sie hat sich in erster Linie auf solche Sachverhalte zu erstrecken, die zu endgültigen Steuerausfällen oder Steuererstattungen oder -vergütungen oder zu nicht unbedeutenden Gewinnverlagerungen führen können.[405] Die Finanzbehörde bestimmt den Umfang der Außenprüfung nach pflichtgemäßem Ermessen. Den Sachgebietsleitungen der Betriebsprüfungsstellen obliegt es, die zeitnahe und abschließende Bearbeitung der Fälle und den Prüfungsverlauf zu überwachen und ggf. geeignete Maßnahmen im Rahmen der Fachaufsicht zu ergreifen, wenn die Erreichung der Arbeitsziele gefährdet erscheint. Bei (notwendigen) Unterbrechungen ist auf eine zeitnahe Wiederaufnahme der Prüfungshandlungen und einen baldigen Abschluss der Prüfung zu achten. Ist der Steuerpflichtige zur Vorlage von Unterlagen im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht aufgefordert und kommt er dieser innerhalb einer angemessenen Frist nicht nach, kann die Betriebsprüfungsstelle ein Verzögerungsgeld[406] festsetzen.

[405] vgl. § 7 BpO 2000

[406] vgl. § 146 Abs. 2c AO

zu T 436

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

437 Der Rechnungshof hat den Zeitverbrauch (benötigte Berichts- und Prüfungstage) und die Dauer (Zeitraum zwischen Beginn und Abschluss) der untersuchten Betriebsprüfungsfälle ausgewertet. Dabei hat er festgestellt, dass in etwa jedem fünften der geprüften Fälle der Zeitverbrauch für die Prüfung und die Berichterstellung höher als in 75 % aller ausgewerteten Fälle war, ohne dass dafür Gründe erkennbar waren. Fast jede siebte Betriebsprüfung dauerte länger als 75 % aller ausgewerteten Fälle, ohne dass die Betriebsprüfungsstelle alle Maßnahmen zur Beschleunigung der Prüfung ergriffen hat. Maßnahmen hätten die stetige Erinnerung, Beachtung von Wiedervorlagen oder Androhung bzw. Festsetzung von Verzögerungsgeld sein können. In Einzelfällen waren Bearbeitungspausen von über zwei Jahren erkennbar. Teilweise blieben Veranlagungszeiträume ungeprüft, da die Festsetzungsfrist aufgrund der späten Anmeldung der Prüfung bereits abgelaufen war. Steuerausfälle sind dabei nicht ausgeschlossen.

zu T 437

Aufgrund der Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zum Zeitverbrauch und zur Dauer der durchgeführten Betriebsprüfungen wurden die Berliner Finanzämter nochmals darauf hingewiesen, dass Außenprüfungen auf das notwendige Maß zu begrenzen und zeitnah abzuschließen sind. Dazu sollen insbesondere die auch vom Rechnungshof von Berlin genannten Instrumente wie z. B. das Verzögerungsgeld oder regelmäßige Erinnerungen zielgerichtet eingesetzt werden.

15.6 Statistische Erfassung der Mehrergebnisse

438 Die Betriebsprüfungsstellen haben eine Jahresstatistik aufzustellen und diese der vorgesetzten Finanzbehörde vorzulegen.[407] Für den Prüfungszeitraum waren die im bundeseinheitlich abgestimmten BMF-Schreiben vom 2. Dezember 2004 dargestellten „Grundsätze zur Aufstellung einer Jahresstatistik der Betriebsprüfung“ zu beachten.

zu T 438

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

439 Statistisch sind nur abgeschlossene Prüfungsfälle zu erfassen. Statistisch gilt eine Betriebsprüfung mit Schlusszeichnung des Betriebsprüfungsberichts als abgeschlossen. Mehrsteuern einer Prüfung sind solche Steuern, die sich im Rahmen der Prüfung ergeben und den geprüften Fall sowie den Prüfungszeitraum betreffen. Zur Ermittlung der statistisch zu erfassenden Mehrsteuern[408] haben die Prüfenden nach jeder Betriebsprüfung, die zu Änderungen der Steuern vor Außenprüfung führt, für alle von der Änderung der Steuern betroffenen Steuerpflichtigen Ergebnismitteilungen unter Verwendung eines einheitlich vorgegebenen Vordrucks zu fertigen.

zu T 439

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

440 Die Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer sind dabei regelmäßig mit 35 % der in der Betriebsprüfung festgestellten Mehr- oder Mindereinkünfte zu schätzen. Der Solidaritätszuschlag ist bei der jeweiligen Steuerart zu erfassen. Kirchensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer u. a. gelten für die Jahresstatistik als sonstige Steuern.

---

407 § 35 Abs. 1 und 2 BpO 2000

408 Das Ergebnis einer Betriebsprüfung können Mehr- oder Mindersteuern sein. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden nur noch der Begriff „Mehrsteuern“ verwendet.

Das BMF hat ab dem Jahr 2024 die Grundsätze zur Aufstellung der Jahresstatistik geändert. Unter anderem ist nun der Solidaritätszuschlag unter Sonstiges zu erfassen.

zu T 440

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

441 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Finanzämter die Grundsätze zur Aufstellung der Jahresstatistik in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle nicht vollständig beachtet haben. Zwar betraf ein Großteil der beanstandeten Fälle die unzutreffende Eintragung des Solidaritätszuschlages als sonstige Steuer. Aufgrund der Änderung der BMF-Statistikgrundsätze ab dem 1. Januar 2024 werden diese Fälle künftig anders gehandhabt, wodurch sich die Beanstandung bezüglich des Solidaritätszuschlages erledigt hat.

zu T 441

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

442 In jedem achten Fall wurden jedoch die Mehrsteuern unzutreffend berechnet. Dabei handelte es sich u. a. um unzutreffende Schätzungen der Mehrergebnisse der Einkommensteuer/Körperschaftsteuer der Gesellschafter bei der Prüfung von Gesellschaften, Erfassung von Mehrergebnissen außerhalb des Prüfungszeitraums oder Rechen-/Übertragungsfehler. Insgesamt erfassten die geprüften Finanzämter die Mehrergebnisse (1,1 Mrd. €) in der Summe um ca. 7,3 Mio. € zu hoch.

zu T 442

Die Berliner Finanzämter wurden nochmals auf die Notwendigkeit der Einhaltung der korrekten Erfassung der Mehr- und Mindersteuern entsprechend der bundeseinheitlichen Statistikgrundsätze hingewiesen.

443 Die BMF-Statistikgrundsätze treffen keine Unterscheidung zwischen Schätzung der Einkommensteuer oder Schätzung der Körperschaftsteuer, obwohl der Steuersatz bei Kapitalgesellschaften mit 15 % weit unter der Vorgabe von 35 % liegt. Der Rechnungshof hält deshalb die Grundsätze der statistischen Erfassung der Betriebsprüfung auch nach der Änderung für den Zeitraum ab 2024 für überarbeitungsbedürftig.

zu T 443

Die Grundsätze zur Aufstellung einer Jahresstatistik der Betriebsprüfung wurden kürzlich überarbeitet. Im Rahmen der Überarbeitung hat sich die damit beauftragte Arbeitsgruppe mit der Vereinfachungsregelung bei der statistischen Erfassung von Mehr- und Mindersteuern insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung von Personengesellschaften auf Grund von Anregungen des Bundesrechnungshofs beschäftigt.

Das Bundesministerium der Finanzen hat in einem Schreiben vom 09. Juni 2023 gegenüber dem Bundesrechnungshof diesbezüglich wie folgt Stellung genommen:

„Der Aspekt der Vereinfachung bei der statistischen Erfassung von Mehr- und Mindersteuern gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung von Personengesellschaften, welche ungeachtet der Ermittlung statistischer Werte, insbesondere im Groß- und Konzernbereich, regelmäßig eine hohe Grundkomplexität aufweist. Eine Schätzung der Ertragsteuern mit 35 Prozent ist daher zweckmäßig und sachgerecht und liegt unter dem Spitzensteuersatz. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle unternehmerischen Einkünfte insgesamt mindestens einem Steuersatz von 35 Prozent unterworfen werden. Durch die Regelung, dass die aufgrund der Prüfung der Gesellschaften/Gemeinschaften erzielten Mehr- (Minder-) Steuern auf Ebene des Gesellschafters nicht erneut anzuschreiben sind, wenn auf der Ebene des Gesellschafters für die gleichen Prüfungszeiträume ebenfalls eine Außenprüfung stattfindet, wird eine Doppelerfassung verhindert. Findet eine gleichzeitige Prüfung nicht statt, kann es auch nicht zu einer doppelten Erfassung kommen und die geschätzten Mehr- (Minder) Steuern entsprechen dem statistischen Durchschnitt. Die gefundene Regelung stellt damit eine hinreichende statistische Aufzeichnung über das jeweilige Prüfungsergebnis mit vertretbarem Aufwand für die Betriebsprüfenden dar und trägt damit auch zur Beschleunigung der verwaltungstechnischen Abwicklung und damit der Durchführung von Betriebsprüfungen bei.“

Anlässlich der Beschäftigung mit diesem Thema wurde in der oben genannten Arbeitsgruppe auch diskutiert, ob beteiligte Körperschaften anders behandelt werden sollten. Die diesbezügliche Abstimmung ergab einstimmig, dass auch Körperschaften mit demselben pauschalen Prozentsatz (35 %) behandelt werden sollen. Angesichts dieses erst kürzlich ergangenen und klaren Votums in dieser Frage wird derzeit keine Erfolgsaussicht gesehen, die angeregte Änderung des Statistikerlasses zu erreichen.

15.7 Vereinbarungen von Vollzugszielen

444 Nach dem Finanzverwaltungsgesetz (FVG) vereinbart die oberste Finanzbehörde eines Landes mit dem BMF bilateral Vollzugsziele für die Steuerverwaltung des Landes. Grundlage ist ein vom BMF mit Zustimmung der obersten Landesbehörden bestimmter Rahmenkatalog maßgebender Leistungskennzahlen. Diese Zielvereinbarungen sind für die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder verbindlich.[409]

zu T 444

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

445 Die Senatsverwaltung für Finanzen und das BMF unterzeichneten im März 2022 eine Zielvereinbarung nach § 21a Abs. 2 FVG. Sie beinhaltet die Vollzugsziele für die Steuerverwaltung für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022.
Als strategische Schwerpunkte sind u. a. effiziente Betriebsprüfungen sowie zeitnahe Betriebsprüfungen von G-Betrieben definiert. Effiziente Betriebsprüfungen sollen durch eine angemessene Produktivität der Betriebsprüfungsstellen sichergestellt werden. Als Leistungskriterium verwendet die Zielvereinbarung die Einheit Prüfungen je Prüfer (je VZÄ) und legt für das Jahr 2022 den Zielwert von 14,0 Prüfungen je Prüfer (je VZÄ) fest. Der Zielwert von 14,0 Prüfungen berücksichtigt nicht, in welcher Betriebsgrößenklasse jede dieser Prüfungen stattfindet. Die Prüfung eines Kst-Betriebes entspricht statistisch deshalb

[409] vgl. § 21a Abs. 2 und 4 FVG

der Prüfung eines G-Betriebes.
Im Jahr 2021 wurde coronabedingt keine Zielvereinbarung abgeschlossen.
Die Senatsverwaltung für Finanzen schließt ihrerseits zur Vereinbarung von Vollzugszielen mit den Finanzämtern ebenfalls Zielvereinbarungen ab.

zu T 445

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

446 Das Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer/Prüferin stellt keine geeignete Größe zur Steuerung der Arbeit der Betriebsprüfungsstellen dar. Es bildet den unterschiedlichen Arbeitsaufwand zwischen den Betriebsprüfungen verschiedener Größenklassen nicht ab, da es nicht zwischen den einzelnen Größenklassen unterscheidet.

zu T 446

Die angemessene Produktivität wird im Bereich der Betriebsprüfung über die Anzahl der Prüfungen je Prüferin/Prüfer gesteuert. Der Senat von Berlin sieht dieses Kriterium weiterhin als ausreichend an, eine angemessene Produktivität landesweit zu erreichen.

447 Die Finanzämter erfassten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in einer Datenbank nach Abschluss einer Betriebsprüfung zusätzlich Punktewerte für die geprüften Betriebe. Diese Punktewerte richten sich nach der Größenklasse des geprüften Betriebes. Für die Prüfung eines G3-Betriebes wird z. B. ein Punktewert von 4,0, für einen M-Betrieb ein Punktewert von 2,0 und für einen K-Betrieb ein Punktewert von 1,5 erfasst. Diese stellten in den vom Rechnungshof eingesehenen Zielvereinbarungen 2022 jedoch kein Leistungskriterium dar. Nach Auffassung des Rechnungshofs differenzieren diese Punktewerte zwischen den Größenklassen und sind damit ein geeignetes Kriterium zur Messung des Vollzugsziels „Sicherstellung der Produktivität“. Die Kennzahl Prüfungen je Prüfer/Prüferin wird als Kennzahl einer Betriebsprüfung nur sehr eingeschränkt einer Qualitätsbeurteilung gerecht. Die Multiplikation der Anzahl der Prüfungen mit den

Punktwerten nach der Größenklasse bildet stärker die tatsächliche Leistung der Betriebsprüfung ab.

zu T 447

Die Punkte je Prüfung wurden bereits vor mehreren Jahren abgeschafft, da festzustellen war, dass die individuelle Beurteilung des Einzelfalls mit einer Punkteregelung je Größenklasse nicht gegeben ist. Das bis Ende 2024 eingesetzte Programm zur Erfassung der durchgeführten Prüfungen ermittelte automatisch weiterhin einen Punktewert je durchgeführte Prüfung. Der Punktewert stellt bereits seit 2012 kein Leistungskriterium mehr dar. Aufgrund des zu hohen Programmieraufwandes, d. h. aus verwaltungsökonomischen Gründen, und in Anbetracht eines zum 01. Januar 2025 neu eingeführten bundeseinheitlichen Programms wurde das Altprogramm technisch nicht mehr angepasst. Insofern erfolgte in den vergangenen Jahren keine bewusste Erfassung von Punkten. Eine Pflege der Punkte in dem Altprogramm erfolgte bereits seit mehreren Jahren nicht mehr.

Es wird zudem auf die vom Rechnungshof von Berlin in T 448 wiedergegebene, hierzu bereits erfolgte Stellungnahme der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung verwiesen.

15.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

448 Die Senatsverwaltung für Finanzen ist der Auffassung, dass die Häufigkeit einer regelmäßig vorzunehmenden Betriebsprüfung nicht allein von der Größenklasse abhänge. Zusammenhängende und international verbundene Unternehmen würden die Häufigkeit der Prüfung ebenso beeinflussen. Die vom Rechnungshof dargestellten Vergleichsgrößen für die Leistungsbeurteilung stellten allein auf absolute Zahlen ab, ohne ein relatives Verhältnis zu Umsatz und Gewinn oder nach temporären oder permanenten Ergebnissen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass eine zukunftsfähige Gesamtstrategie in organisatorischer und personeller Hinsicht entwickelt und tätigkeitsübergreifend umgesetzt werde. Soweit dies die Betriebsprüfungsstellen betrifft, werde die Senatsverwaltung dem Rechnungshof bis zum 31. Dezember 2025 berichten.

Zeitverbrauch und Prüfungsdauer seien ebenfalls regelmäßig Prüfungsschwerpunkte der Fachgeschäftsprüfungen. Die Senatsverwaltung habe die Finanzämter in einem Schreiben insoweit auf die Feststellungen und Ausführungen des Rechnungshofs hingewiesen.

Die Verwendung des Vollzugsziels „Punktewert je Größenklasse“ lehnt die Senatsverwaltung für Finanzen ab. Sie halte die Größenklasse nicht für einen geeigneten Maßstab zur Beurteilung des Schwierigkeitsgrades eines Falles. Auch die Qualität der Bearbeitung und der Prüfungsumfang eines Prüfungsfalles ließen sich nicht anhand der Größenklasse festmachen. Aus diesem Grund sei die Anwendung des „Punkte-Richtwert-Systems“ bereits im Januar 2012 abgeschafft worden. Zudem sei in der seit dem 1. Januar 2025 in Berlin im Einsatz befindlichen bundeseinheitlichen IT-Anwendung die Erfassung von Punkten nicht mehr vorgesehen. Bundesweit werde die Größe „Prüfungen je vorhandener prüfender Person“ zur Steuerung einer angemessenen Produktivität herangezogen.

zu T 448

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

449 Der Rechnungshof hält die von ihm verwendeten absoluten Zahlen für die Leistungsbeurteilung der Betriebsprüfung für geeignet. Sie werden auch in den bundeseinheitlichen Statistiken ausgewertet und sind objektive und messbare Kriterien der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Er hält weiter daran fest, dass für die Vereinbarung von Vollzugszielen das zusätzliche Kriterium „Punkte je Prüfung“ differenzierter ist und die unterschiedlichen Gegebenheiten beispielsweise zwischen einem Kst-Betrieb und einem G-Betrieb besser abbildet. Auch für die einzelnen Betriebsprüfer bietet das alleinige Kriterium „Prüfungen je Prüfer“ keine Orientierungsmöglichkeiten. Jeder Betriebsprüfer wird in Abhängigkeit der Größenklasse seiner zu prüfenden Betriebe eine unterschiedliche Anzahl an Prüfungen durchführen müssen. Ein Punktesystem ist für den einzelnen Betriebsprüfer geeigneter, um die an ihn gerichteten Erwartungen zu erkennen.

Selbst wenn die IT-Anwendung keine Eintragungen zu Punkten vorsieht, ist eine Berechnung der Punktewerte durch Multiplikation möglich, weil die Größenklasse der geprüften Betriebe in der IT-Anwendung hinterlegt ist. Es ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, wieso das Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer zur individuellen

Beurteilung des Einzelfalls geeigneter wäre als das Kriterium der mit Punkten gewichteten Prüfungen.

zu T 449

Eine Punktzahl, die allein an der Größenklasse festgemacht wird, ist aus Sicht des Senats von Berlin kein Maßstab für die Beurteilung des Schwierigkeitsgrades eines Falles. Die Qualität der Bearbeitung und der Prüfungsumfang eines Prüfungsfalles lassen sich nicht an der Größenklasse festmachen. Die Sachgebietsleitungen sind angehalten, die prüfenden Personen und damit die Prüfungsfälle konstant zu begleiten, um eine Bewertung des Prüfungsfalles und damit auch die Beurteilung der Leistung der prüfenden Personen vornehmen zu können.

Die Aufbereitung und Prüfung der Daten gerade der kleineren Betriebe, die nicht steuerlich vertreten werden, können im Einzelfall zu erheblichem Mehraufwand führen, da eine ordnungsgemäße Buchführung oftmals nicht vorliegt. Dies führt regelmäßig zu einem erhöhten Zeitaufwand bei der Bearbeitung der Prüfungen. Über eine Punkteregelung würden derartige Sachverhalte keine Berücksichtigung finden.

Ebenso könnte eine Punkteregelung dazu führen, dass kleinere Betriebe mit höheren Risikowerten zugunsten größerer Betriebe mit kleineren Risikowerten nicht geprüft werden, da eine Prüfung von größeren Betrieben mit mehr Punkten bewertet wird.

15.9 Zusammenfassung und Erwartung

450 Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die derzeitige dezentrale Organisationsstruktur der Betriebsprüfungsstellen nicht geeignet, um fiskalisch relevante Betriebe ausreichend zu prüfen. Die regionalen Finanzämter verfügen teilweise über zu wenig Auswahl an prüfungswürdigen Betrieben und erzielen in der Folge auch ein niedrigeres Mehrergebnis. In den Finanzämtern für Körperschaften dagegen bleiben fiskalisch relevantere Betriebe ungeprüft. Der Rechnungshof sieht deshalb in der Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen ein geeignetes Mittel, um die Effizienz der Betriebsprüfung zu erhöhen.

zu T 450

Das neue Organisationskonzept baut auf einem ganzheitlichen Ansatz zur Stärkung der wirksamen Bekämpfung der Steuerkriminalität auf. Die Einbeziehung der Finanzämter mit regionaler Zuständigkeit in die Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen unterstreicht die kontinuierliche Bedeutung der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs und stärkt die Effektivität der Maßnahmen in diesem Bereich. Eine frühzeitige Risikoanalyse und (Außen-)Prüfung bei Neuaufnahme sowie die Durchführung von zeitnahen Umsatzsteuer-Sonderprüfungen auch in den Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit erhöht die präventive Wirkung zur nachgelagerten Betriebsprüfung. Die rechtsformneutrale Prüfung und die ggf. vorzunehmende Konsolidierung kleinerer Betriebsprüfungsstellen führen zu einer gleichmäßigen Risikoauswahl aller Prüfungsfälle. Durch den vorgesehenen Abbau struktureller Hemmnisse beim Beschäftigtenwechsel zwischen den Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit und den Finanzämtern für Körperschaften können überdies nachhaltig Nachwuchskräfte für die Prüfung von Großbetrieben und Konzernen gewonnen werden. Die organisatorische Verbindung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung mit der Betriebsprüfung vermeidet Doppelstrukturen und nutzt Synergien in personeller und fachlicher Hinsicht. Ein kontinuierlicher Feedback-Mechanismus bildet die Grundlage für die fortlaufende Weiterentwicklung der Organisationsstruktur.

451 Der Rechnungshof beanstandet, dass die geprüften Finanzämter in jedem fünften Fall entgegen den Vorgaben die Betriebsprüfung nicht auf das notwendige Maß begrenzt und zeitnah zum Abschluss gebracht haben. Ferner haben die geprüften Finanzämter in mehr als der Hälfte der Fälle die Grundsätze des BMF zur Erstellung der Jahresstatistik nicht beachtet.

zu T 451

Die Sachgebietsleitungen der Betriebsprüfungsstellen der Berliner Finanzämter wurden gezielt darauf hingewiesen, für die Einhaltung der bestehenden Regelungen und Vorgaben Sorge zu tragen.

452 Die Vorgabe zur Schätzung der Mehrsteuern zur Einkommensteuer oder zur Körperschaftsteuer bei Personengesellschaften mit 35 % der Mehr- oder Mindereinkünfte ist nach Auffassung des Rechnungshofs jedenfalls bei Kapitalgesellschaften als Gesellschafter nicht realistisch. Für die Steuerung der Arbeit der Betriebsprüfungsstellen hält der Rechnungshof das Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer/Prüferin für ungeeignet. Es bleibt unklar, warum die Prüfung von Kst-Betrieben gleichrangig sein soll mit der Prüfung von G-Betrieben. Eine Bepunktung der Betriebsprüfung abhängig von der Größenklasse und die Festlegung eines bestimmten Punktewertes als Vollzugsziel würde den tatsächlichen Aufwand und die tatsächliche Bedeutung der Betriebsprüfung besser abbilden.

zu T 452

Die Anschreibungen der Mehr- und Mindersteuern erfolgen nach den bundeseinheitlichen Statistikgrundsätzen.

Eine Punkteregelung, die sich ausschließlich an den Größenklassen orientiert, kann nicht den tatsächlichen Aufwand einer Betriebsprüfung abbilden.

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

- **die Effizienz der Organisation der Betriebsprüfungsstellen überprüft und anschließend ggf. eine Zentralisierung, z. B. analog der Umsatzsteuersonderprüfung und der Lohnsteueraußenprüfung, vornimmt,**
- **in den Finanzämtern auf einen zeitnahen Abschluss der auf Prüfungsschwerpunkte konzentrierten Betriebsprüfungen hinwirkt.**

Der Rechnungshof erwartet zudem, dass sich die Senatsverwaltung für Finanzen auf Bundesebene dafür einsetzt, dass

- **die BMF-Grundsätze zur Jahresstatistik überarbeitet werden und künftig zwischen Einkommensteuer- und Körperschaftsteuersatz differenzieren,**
- **die Leistungswerte der Prüfer/Prüferinnen bei der Vereinbarung und Abrechnung von Vollzugszielen in Abhängigkeit von der Betriebsgrößenklasse ermittelt werden.**

zu T 453

Das neue Organisationskonzept verlagert neue Entscheidungs- und Ausführungsverantwortung auf die dezentralen Außenprüfungsstellen der Finanzämter mit regionaler Zuständigkeit. Diese Dezentralität reduziert administrative Kontroll- und Entscheidungswege, führt jedoch zu Effizienzrisiken. Diesen stehen mehrere Vorteile gegenüber. Das Konzept eliminiert den erheblichen Mehrbedarf/Aufwuchs an Personal in den Außenprüfungsstellen der Finanzämter für Körperschaften sowie einhergehende Flächenbedarfe, den die empfohlene Zentralisierung ggf. nach sich ziehen würde. Die Implementierungsbarrieren einer Zentralisierung werden durch das neue Organisationskonzept verringert. Durch Evaluation und ggf. Nachsteuerung der vorgesehen Maßnahmen lassen sich die Effizienzrisiken lokalisieren und gezielt kompensieren.

Die Berliner Finanzämter wurden auf die Feststellungen und Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin zu den längeren Zeitverbräuchen und Prüfungsdauern hingewiesen. Diese Punkte sind regelmäßig Prüfungsschwerpunkte der Fachgeschäftsprüfungen bei den Außenprüfungsdiensten der Berliner Finanzämter.

Wie in der Stellungnahme des Senats von Berlin zu T 443 erläutert, wird derzeit angesichts des erst kürzlich ergangenen und klaren Votums der Länder in dieser Frage und des erst im Jahr 2023 angepassten Statistikerlasses keine Erfolgsaussicht gesehen, die angeregte Änderung hinsichtlich der Differenzierung zwischen der Schätzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erreichen.

Ein Leistungswert, der sich ausschließlich an der Betriebsgrößenklasse orientiert, wird – wie aus den Erläuterungen des Senats von Berlin zu T 449 hervorgeht – derzeit nicht als zielführend gesehen.

16 Forschungszulage nicht ausreichend erforscht

Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Anträgen auf Forschungszulage in drei Berliner Finanzämtern geprüft. In 15,1 % der geprüften Festsetzungen wurde die Forschungszulage um insgesamt mehr als 5 Mio. € zu hoch festgesetzt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass vor allem in den ersten Jahren der Gesetzesanwendung nur eine umfangreiche Beleganforderung und eine aufwendige Prüfung der Anträge die zutreffende Festsetzung der Forschungszulage ermöglicht. Die Finanzämter erfüllen diese Sachaufklärungspflicht nicht in ausreichendem Maße. Mit einer gesetzeskonformen Beleganforderung und Prüfung wären rechnerisch zusätzlich mehr als 3 Mio. € Forschungszulage weniger festgesetzt und anschließend angerechnet bzw. ausgezahlt worden. Die praktizierte zentrale Prüfung der Anträge in einem Berliner Finanzamt stellt eine gleichmäßig gute inhaltliche Bearbeitung der Anträge sicher.

16.1 Einleitung

454 Zum 1. Januar 2020 ist das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FZulG) in Kraft getreten. Das Gesetz ermöglicht die steuerliche Begünstigung von Forschungsausgaben von in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen. Es soll Anreize setzen, in Forschung und Entwicklung zu investieren. Ziel ist es, den Investitionsstandort Deutschland zu stärken und die Forschungsaktivitäten insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen anzuregen. Begünstigt sind Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, soweit sie einer oder mehrerer der Kategorien Grundlagenforschung, industrielle Forschung oder experimentelle Entwicklung zuzuordnen sind. Anspruchsberechtigt sind alle in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen im Sinne des Einkommensteuer- und des Körperschaftsteuergesetzes, soweit sie Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit erzielen – unabhängig von Größe, Rechtsform und Branche.

455 Die Gewährung der Forschungszulage erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Im ersten Schritt muss – außerhalb der Finanzverwaltung – elektronisch eine Bescheinigung für das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bei der Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ) des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt beantragt werden. Die BSFZ ist für die inhaltliche Überprüfung des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens zuständig. Die BSFZ prüft, ob

es sich um ein förderfähiges Vorhaben handelt. Anschließend ergeht ein „Bescheid über den Antrag auf Bescheinigung nach § 6 FZulG“. Dieser Bescheid enthält die Feststellung, dass für das Vorhaben des Antragstellers die Voraussetzungen für ein begünstigtes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Sinne von § 2 FZulG vorliegen. Er ist Grundlagenbescheid für die Festsetzung der Forschungszulage.

456 Im Bescheid sind weitere Angaben über das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben enthalten (z. B. voraussichtlicher Aufwand, Kooperationspartner etc.). Hierbei handelt es sich um rein nachrichtliche Angaben, die aus dem Antrag übernommen und nicht von der BSFZ überprüft werden; sie entfalten keine Bindungswirkung. Die Überprüfung dieser Angaben obliegt dem für die Festsetzung der Forschungszulage zuständigen Finanzamt. Der Bescheid gilt grundsätzlich für das gesamte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Es muss jedoch eine neue Bescheinigung beantragt werden, sobald sich Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Antrag ergeben.

457 Im zweiten Schritt ist der Antrag auf Forschungszulage elektronisch nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz über die amtlich bestimmte Schnittstelle „Mein ELSTER“ bei dem für die Besteuerung des Anspruchsberechtigten nach dem Einkommen zuständigen Finanzamt zu stellen.[410] Nach Einreichung des Antrags überprüft das Finanzamt die förderfähigen Aufwendungen und setzt die Forschungszulage in einem Forschungszulagenbescheid fest. Die Zulage wird auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer angerechnet. Ergibt sich bei der Anrechnung ein Überschuss, wird dieser ausgezahlt.

458 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sind nur begünstigt, soweit diese nach dem 1. Januar 2020 begonnen wurden. Der Begünstigungszeitraum orientiert sich an der Dauer der Durchführung des begünstigten Vorhabens. Begünstigt sind 100 % der Lohnaufwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie 60 % der Aufwendungen für Aufträge der Forschung und Entwicklung, die durch den Anspruchsberechtigten selbst vergeben wurden (Auftragsforschung). Für Aufträge, die nach März 2024 von den Anspruchsberechtigten vergeben wurden, sind künftig sogar 70 % der Aufwendungen begünstigt. Die Summe der begünstigten Aufwendungen bildet die Bemessungsgrundlage, von der die Forschungszulage in Höhe von 25 % festgesetzt

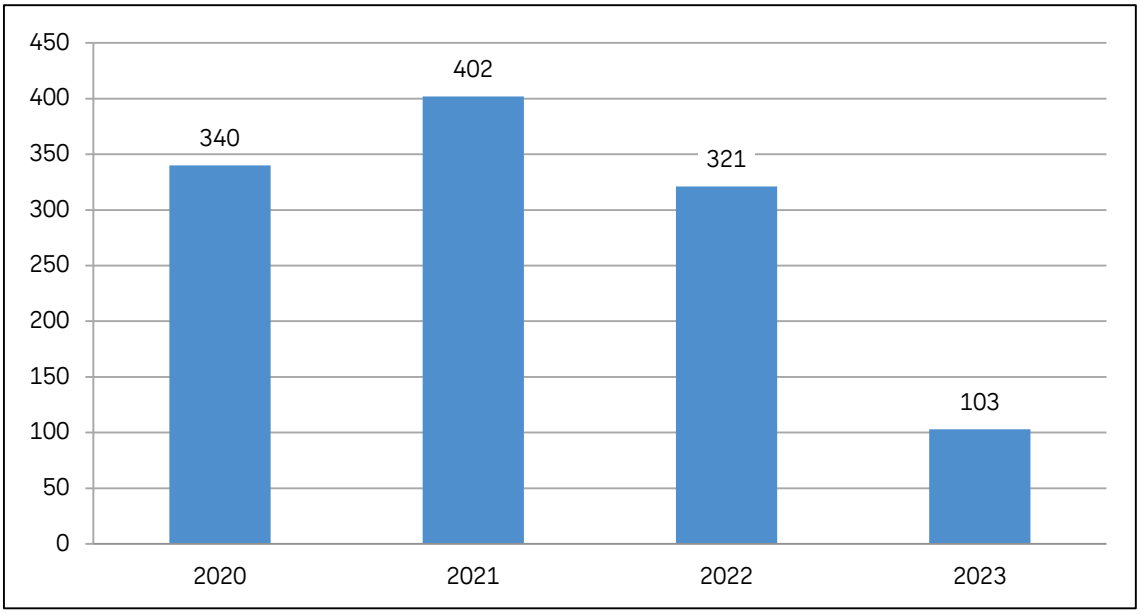
[410] vgl. § 5 FZulG

wird. Kleine und mittlere Unternehmen können ab 2024 weitere 10 % Forschungszulage beantragen.[411]

459 Der Maximalbetrag der je Unternehmen und Jahr möglichen Forschungszulage wurde durch Veränderung der Bemessungsgrundlage mehrfach erhöht. Von Januar 2020 bis Juni 2020 betrug die höchstmögliche Forschungszulage 500.000 €, von Juli 2020 bis 27. März 2024 1 Mio. € und seit dem 28. März 2024 2,5 Mio. € (für kleine und mittlere Unternehmen 3,5 Mio. €). Ab 2024 können auch Abschreibungen von Anschaffungs- und Herstellungskosten eines abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsguts des Anlagevermögens bei der Forschungszulage berücksichtigt werden.

460 Seit deren Einführung bis 30. Juni 2024 wurden bei den Berliner Finanzämtern für die Wirtschaftsjahre 2020 bis 2023 1.166 Anträge auf Forschungszulage gestellt. Mit 996 Festsetzungen wurden insgesamt 95.560.458 € Forschungszulage festgesetzt. Von den 1.166 Anträgen wurden 1.118 Anträge in den vier Finanzämtern für Körperschaften gestellt. Diese vier Finanzämter setzten 95.064.641 € Forschungszulage fest.

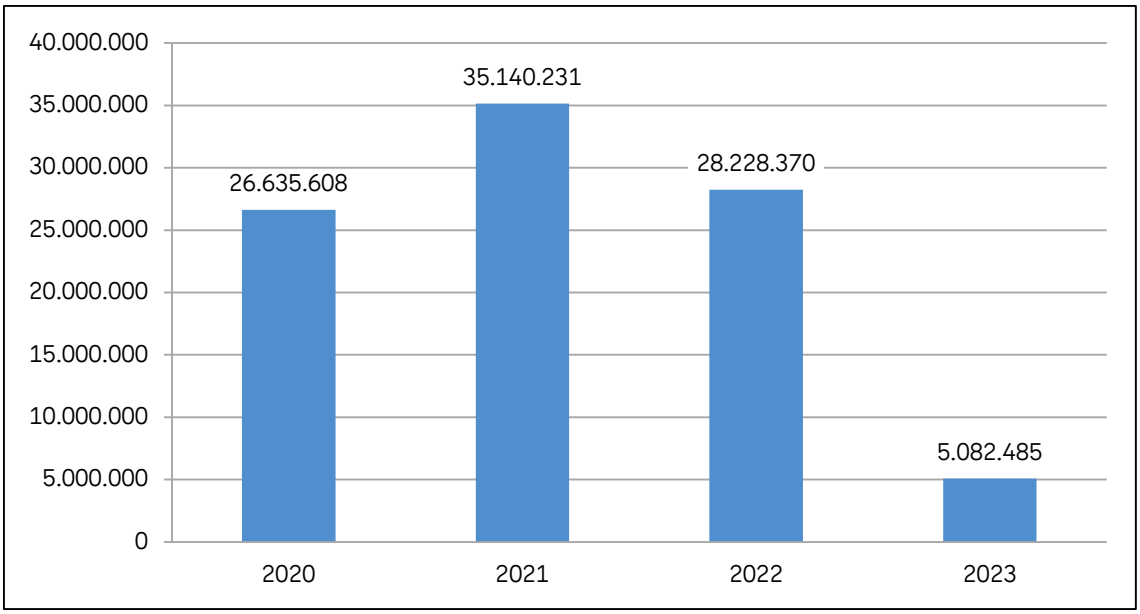
Ansicht 60: Anzahl der Anträge auf Forschungszulage für 2020 bis 2023 in den Berliner Finanzämtern



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Daten laut Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 30. Juni 2024

411 vgl. § 4 FZulG

Ansicht 61: Summe der festgesetzten Forschungszulagen für 2020 bis 2023 in den Berliner Finanzämtern (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Daten laut Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 30. Juni 2024

Ursächlich für die geringeren Fallzahlen und Beträge für die Wirtschaftsjahre 2022 und 2023 zum Stand 30. Juni 2024 ist, dass die Antragsfristen erst mit Ablauf der Jahre 2026 bzw. 2027 enden.

zu T 454 bis T 460

Der Rechnungshof von Berlin erläutert in der Einleitung in groben Zügen die Struktur der Forschungszulage und die gesetzlichen Grundlagen. Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind stark vereinfacht und teilweise ungenau formuliert, grundsätzlich jedoch zutreffend.

16.2 Prüfungsgegenstand und -vorgehen

461 Der Rechnungshof hat die Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage in den Finanzämtern geprüft. Insbesondere hat er geprüft, ob die Finanzämter die Anträge zeitgerecht und fehlerfrei bearbeitet und die Forschungszulage in zutreffender Höhe festgesetzt haben.

zu T 461

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

462 Dazu hat der Rechnungshof von der Senatsverwaltung für Finanzen die Geschäftsstatistiken über das Festsetzungsverfahren zur Forschungszulage nach dem FZulG bis einschließlich Stichtag 30. Juni 2024 und eine Auflistung aller Steuerfälle, in denen der Grundkennbuchstabe FZU gespeichert ist, angefordert. Da der weitaus überwiegende Teil der Anträge auf die Finanzämter für Körperschaften entfällt, wurden die örtlichen Erhebungen in drei der vier Finanzämter für Körperschaften durchgeführt. Für die Prüfung hat der Rechnungshof Anträge auf Forschungszulage für die Jahre 2020 bis 2023 ausgewählt.

zu T 462

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

463 Von den 1.166 von der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilten Anträgen auf Forschungszulage für alle Berliner Finanzämter hat der Rechnungshof die Bearbeitung von 557 Anträgen in den drei Finanzämtern für Körperschaften geprüft. Die 557 Anträge verteilen sich – da viele Unternehmen Anträge für mehrere Jahre gestellt haben – auf 238 Steuerfälle (verschiedene Unternehmen). Von den vom Rechnungshof geprüften Anträgen waren 53 noch nicht beschieden, sodass 504 Festsetzungen inhaltlich geprüft werden konnten.

zu T 463

Die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sind zutreffend.

16.3 Bearbeitungsdauer der Anträge auf Forschungszulage

464 Nach dem Eingang des Antrags auf Forschungszulage sollen die Finanzämter in den Steuerkonten der Zulageberechtigten unverzüglich den Grundkennbuchstaben FZU setzen.[412] Dies ist erforderlich, damit die festgesetzte Forschungszulage bei der nächsten erstmaligen Steuerfestsetzung kassentechnisch automatisch angerechnet werden kann. Die Festsetzung der Forschungszulage sollten die Finanzämter innerhalb von 90 Tagen nach Eingang des Antrags vornehmen, um deren zeitnahe Anrechnung bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer zu ermöglichen.[413]

465 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter in 88 Steuerfällen (37,0 %) den Grundkennbuchstaben FZU nicht innerhalb von 14 Tagen nach Eingang des Antrags, also zu spät, gesetzt haben. In 43 Fällen (7,7 %) haben die Finanzämter die Forschungszulage ohne erkennbaren Grund verspätet, also nicht innerhalb von 90 Tagen nach Eingang des Antrags, festgesetzt. Die rasche Festsetzung der Forschungszulage ist erforderlich, damit Veranlagungen zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer nicht aufgehalten werden und den Unternehmen zügig die Forschungszulage angerechnet bzw. ausgezahlt wird.

zu T 464 und T 465

Grundkennbuchstabe FZU

Der Rechnungshof von Berlin beanstandet, dass nicht in allen Fällen der Grundkennbuchstabe FZU unverzüglich innerhalb von 14 Tagen nach Eingang des Antrages gesetzt wurde.

Für die Anrechnung der Forschungszulage auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer muss in GINSTER der betriebliche Grundkennbuchstabe (GKB) „FZU“ gültig gesetzt sein. Außerdem werden mit Speicherung dieses GKB bei einer Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuer-Festsetzung Hinweise ausgegeben, dass ein Antrag auf Forschungszulage vorliegt. Damit soll u. a. sichergestellt werden, dass die Bearbeitung der nächsten erstmaligen Steuererklärung zurückgestellt wird, bis die Bearbeitung des

412 vgl. Dienstanweisung Forschungszulage der Senatsverwaltung für Finanzen, Tz. 4.3

413 vgl. Runderlass FZul-Nr. 1/2021 der Senatsverwaltung für Finanzen, aktualisiert am 30. Juni 2023 (aufgehoben zum 24. April 2025)

Antrages auf Forschungszulage abgeschlossen ist und die Anrechnung der Forschungszulage in dieser Festsetzung erfolgen kann.

Dass der Grundkennbuchstabe FZU in einigen Fällen etwas verspätet gesetzt wurde, entspricht nicht der aktuellen Dienstanweisung. Im Ergebnis stellt dies aus Sicht des Senats von Berlin jedoch kein größeres und vor allem kein strukturelles Problem dar. Insbesondere konnte – trotz einer verspäteten Signal-Setzung – die festgesetzte Forschungszulage in der Regel bei der nächsten erstmaligen Veranlagung angerechnet werden.

Gleichwohl wird die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung die Finanzämter diesbezüglich sensibilisieren und so auf eine zeitnahe Setzung des Grundkennbuchstaben FZU in allen Fällen hinwirken.

Bearbeitungsdauer 90 Tage

Der Rechnungshof von Berlin beanstandet, dass nicht alle Anträge auf Forschungszulage innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bearbeitet wurden. Konkret seien 7,7 % der geprüften Fälle, ohne einen aus der Akte erkennbaren Grund, verspätet bearbeitet worden. Der Rechnungshof von Berlin erwartet, dass die Finanzämter in allen Fällen, sofern keine Hinderungsgründe bestehen, die Forschungszulage innerhalb von 90 Tagen nach Eingang des Antrages festsetzen.

Nach Einschätzung des Senats von Berlin ist eine Quote von 7,7 % als gering anzusehen. Ferner ergeben sich nicht alle Gründe für eine längere Bearbeitungszeit aus der Steuerakte. Kurzfristige Personalausfälle, vordringlich zu erledigende Arbeiten oder sonstige organisatorische Gründe können im Einzelfall dazu führen, dass sich eine Bearbeitungsdauer verlängert. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine verbindlich vorgegebene Zeitspanne zur Bearbeitung der Anträge – anders als die Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin vermuten lassen – nicht existiert.

16.4 Rechtliche Fehler bei der Festsetzung und Beleganforderung

466 Für die Finanzämter gilt der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 88 Abgabenordnung (AO). Die Finanzämter haben den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Sie bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalls sowie nach den

Grundsätzen der Gleichmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit. Zur Gewährleistung eines zeitnahen und gleichmäßigen Vollzuges der Steuergesetze können die obersten Finanzbehörden Weisungen über Art und Umfang der Ermittlungen erteilen. Für die Festsetzung der Forschungszulage sind die Vorschriften der Abgabenordnung gemäß § 12 FZulG anzuwenden.

467 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat im November 2021 ein umfangreiches Schreiben zur Gewährung von Forschungszulagen mit materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Ausführungen herausgegeben und einmal im Februar 2023 aktualisiert[414]. Auf über 70 Seiten gibt das BMF in diesem Schreiben detaillierte Hinweise und Erläuterungen zur Forschungszulage.

468 Als Bemessungsgrundlage für die Festsetzung der Forschungszulage sind die Arbeitslöhne der mit Forschung und Entwicklung befassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Aufwendungen für Auftragsforschung zu berücksichtigen. Aufwendungen für Auftragsforschung sind nur begünstigt, wenn die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer seine Geschäftsleitung in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) hat. Nach dem BMF-Schreiben zur Forschungszulage sind die förderfähigen Lohnaufwendungen mittels Stundenerfassung aufzuzeichnen. Auf seiner Internetseite hat das BMF das Muster eines solchen „Stundenzettels“ bereitgestellt. Auf Anforderung des Finanzamts sind diese Aufzeichnungen vorzulegen. Unternehmen in Schwierigkeiten dürfen keine Forschungszulage erhalten. Das BMF-Schreiben beinhaltet konkrete Beschreibungen der Tatbestandsmerkmale für Unternehmen in Schwierigkeiten. Nach dem zuletzt veröffentlichten BMF-Schreiben vom Februar 2023 gilt für Kapitalgesellschaften u. a. Folgendes: Ein Unternehmen gilt als Unternehmen in Schwierigkeiten, wenn mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals infolge aufgelaufener Verluste verloren gegangen ist. Dies ist der Fall, wenn sich nach Abzug der aufgelaufenen Verluste von den Rücklagen (und allen sonstigen Elementen, die im Allgemeinen den Eigenmitteln des Unternehmens zugerechnet werden) ein negativer kumulativer Betrag ergibt, der mehr als der Hälfte des gezeichneten Stammkapitals entspricht. Die Regelung zu Unternehmen in Schwierigkeiten gilt nicht für kleine und mittlere Unternehmen in den ersten drei Jahren ihres Bestehens. Aufgrund der Coronakrise galt für die Jahre 2020 und 2021 eine weitere Ausnahme. Waren die Unternehmen in 2020 oder 2021 in Schwierigkeiten

[414] BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FZulG), veröffentlicht auf www.bundesfinanzministerium.de

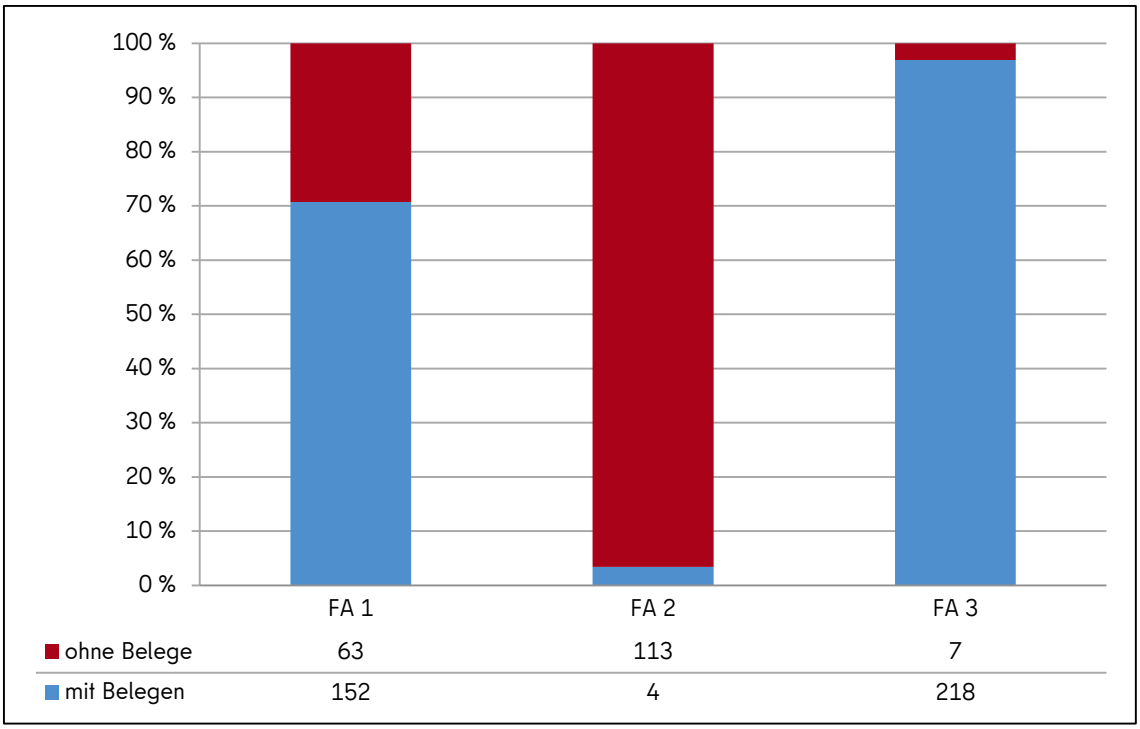
geraten, war dies unschädlich, wenn sie 2019 noch nicht in Schwierigkeiten waren. Hat das Unternehmen weitere öffentliche Fördermittel für das Forschungsvorhaben erhalten, sind die entsprechenden Aufwendungen nicht in die Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage einzubeziehen (Kumulationsverbot). Das Unternehmen hat hierzu Angaben im Antrag zu machen, die das Finanzamt zu prüfen hat.

469 Gemäß BMF-Schreiben sind dem Antrag auf Forschungszulage keine Unterlagen beizufügen.[415] Diese sind erst auf Anforderung des Finanzamts vorzulegen. Das Finanzamt entscheidet im Rahmen der Bearbeitung des Antrags in eigener Zuständigkeit über den Umfang der Prüfung (§ 88 AO – Untersuchungsgrundsatz); hierzu gehört auch die Entscheidung über die Anforderung von Belegen. Für die allgemeine Veranlagungstätigkeit in den Besteuerungsverfahren gilt, dass es nicht erforderlich ist, in jedem Fall Belege von den Steuerpflichtigen anzufordern, wenn das Finanzamt die Prüfung auch anhand des elektronischen oder physischen Akteninhalts schlüssig vornehmen kann.

470 Der Rechnungshof hat in drei Finanzämtern für Körperschaften 504 Festsetzungen der Forschungszulage geprüft. Die Anträge auf Forschungszulage gingen in den Finanzämtern elektronisch ein. Belege wurden dem Antrag in der Regel nicht beigefügt. Die Finanzämter haben Belege in sehr unterschiedlichem Umfang angefordert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Quote der Anträge mit vorgelegten Belegen je Finanzamt von 3,4 % bis 96,9 % reichte. Nur zu einem geringen Teil hatten die Antragsteller die Belege bereits mit dem Antrag auf Forschungszulage vorgelegt.

[415] vgl. BMF-Schreiben, a. a. O., Rn. 215

Ansicht 62: Anträge auf Forschungszulage mit Vorlage von Belegen bei den drei geprüften Finanzämtern



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der erhobenen Daten

Das in vorstehender Ansicht mit FA 3 bezeichnete Finanzamt, in dem in 218 Fällen Belege angefordert wurden, kürzte die beantragte Forschungszulage um fast 3 Mio. €, während im FA 2 nur in zwei Fällen um insgesamt rd. 67.000 € vom Antragsvolumen abgewichen wurde. Das FA 1 mit vorgelegten Belegen in 152 Fällen kürzte das Antragsvolumen um insgesamt rd. 350.778 €. Das Antragsvolumen der geprüften Fälle betrug im FA 1 rd. 19,1 Mio. €, im FA 2 rd. 12,1 Mio. € und im FA 3 rd. 25,0 Mio. €.

471 Ohne erläuternde Unterlagen ist die Höhe der geltend gemachten Aufwendungen nicht prüfbar. Deshalb erfordert die Beachtung der Abgabenordnung in der Regel die Anforderung und Prüfung von Belegen bzw. Erläuterungen zu den geltend gemachten Aufwendungen für die Bemessungsgrundlage der Forschungszulage, die Einsichtnahme in die Bilanzen und die Prüfung des Kumulationsverbots mit anderen Förderungen. Die Anforderung und Prüfung von Belegen sind nicht in jedem Fall notwendig. Die Aufklärungspflicht möglicher Unsicherheiten kann durch allgemeine Erfahrungen der Finanzbehörde zu vergleichbaren Sachverhalten begrenzt werden. Die Erfahrungen führen dann zu einer Schlüssigkeit von Angaben. Die Schlüssigkeit von Angaben lässt sich für die Forschungszulage jedoch nicht aus dem vorhandenen physischen oder elektronischen Akteninhalt im Finanzamt herleiten, weil in den aktuellen steuerlichen Unternehmensakten oder den Akten der vergangenen Zeiträume keine ausreichenden Hinweise vorhanden sind, inwieweit die Tatbestandsmerkmale für die Forschungszulage

erfüllt sein können. Ebenso ist aufgrund der erstmaligen Antragsbearbeitung ab 2021 keine allgemeine Verwaltungserfahrung der Finanzbehörden für die Anwendung des Forschungszulagengesetzes vorhanden. Die ungeprüfte Übernahme der erklärten Angaben der Antragsteller ohne Belegvorlage birgt deshalb ein erhebliches Risiko, ungerechtfertigt zu hohe Beträge anzurechnen bzw. auszuzahlen.

472 Die geprüften Finanzämter haben in sehr unterschiedlicher Art und Weise ihren Ermittlungsauftrag wahrgenommen und dabei ihre Sachaufklärungspflicht mehrfach verletzt. Wenn zumindest in den Anfangsjahren der gesetzlichen Neuregelung in keinem Fall Belege oder begründende Unterlagen angefordert werden, obwohl keine Erfahrungen über die Schlüssigkeit von Angaben in der Finanzbehörde existieren, besteht das erhöhte Risiko, dass ungerechtfertigte Steuervorteile gewährt werden. Die Finanzämter müssen im Rahmen der Schlüssigkeitsprüfung Belege und Unterlagen anfordern, um diese Erfahrungen für die Zukunft zu sammeln und in künftige Risikobewertungen und einen zunehmenden Belegvorlageverzicht einfließen zu lassen.

473 Aufgrund der speziellen Tatbestandsmerkmale für die Bemessungsgrundlage der Forschungszulage und der Anspruchsberechtigung sowie der fehlenden praktischen Erfahrung in den Finanzämtern über die Schlüssigkeit anhand der Aktenlage sind zusätzliche Weisungen der obersten Finanzbehörde gemäß § 88 Abs. 3 Satz 1 AO zu Art und Umfang der Ermittlungen und insbesondere zum Verzicht auf eine Belegvorlageaufforderung für die Finanzämter unerlässlich. Das 70-seitige BMF-Schreiben zur Forschungszulage, das nur detailgenau deren Tatbestandsmerkmale beschreibt, erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Das BMF-Schreiben geht davon aus, dass eine Prüfung durch die Finanzämter vorgenommen wird. Es gibt keine Hinweise, wann eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für die Erfüllung von Anspruchsvoraussetzungen vorhanden und eine Beleganforderung entbehrlich ist. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen für die Bearbeitung der Forschungszulage ergangenen Dienstanweisungen und Runderlasse enthalten zur Beleganforderung ebenfalls keine Hinweise.

474 Das FA 3 hat mit seiner umfangreichen Beleganforderung (vgl. Ansicht 62) eine Abweichungsquote von 11,8 % gegenüber der beantragten Forschungszulage erzielt. Demgegenüber lag die Abweichungsquote für das FA 1 bei 1,8 % und für das FA 2 bei 0,6 %. Wären diese beiden Finanzämter bei der Beleganforderung und Prüfung ähnlich wie das FA 3 vorgegangen und hätten die gleiche Abweichungsquote erzielt, wären rechnerisch ca. 3,26 Mio. € weniger Forschungszulage festgesetzt und angerechnet bzw.

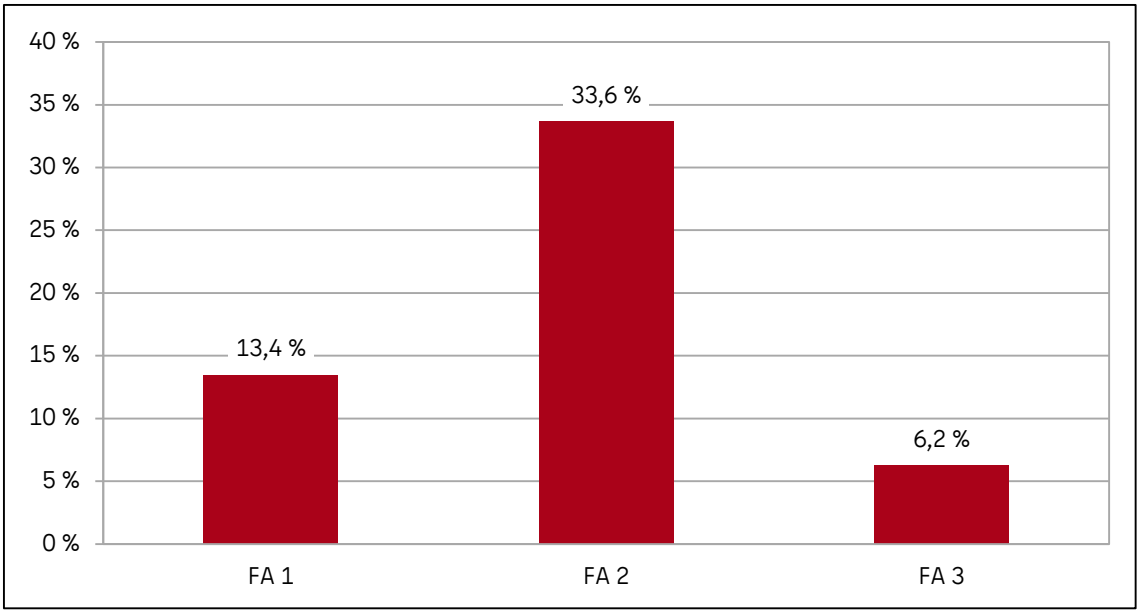
ausgezahlt worden. Dies belegt, dass bei den Anträgen auf Forschungszulage ein erhebliches Steuerausfallrisiko besteht und das Fehlerpotenzial hoch ist.

475 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass mit einer Vorlage von Belegen für die Antragsteller ein bürokratischer Aufwand verbunden ist, der in einem Widerspruch zum allgemeinen Ziel des Bürokratieabbaus stehen könnte. Unnötige Bürokratie kostet Zeit und bremst die Wirtschaft. Besonders belastet sind kleine und mittlere Unternehmen. Um erhebliche Steuerausfälle in Millionenhöhe zu vermeiden, kann jedoch von der Vorlage von Belegen zumindest für eine Übergangszeit nicht abgesehen werden.

476 Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass in 76 (15,1 %) der geprüften Festsetzungen (teilweise aus mehreren Gründen) trotz erkennbaren Fehlens von Tatbestandsmerkmalen von begünstigten Aufwendungen oder von zulageberechtigten Unternehmen die Forschungszulage in unzutreffender Höhe festgesetzt wurde. Das Volumen zu Unrecht festgesetzter Forschungszulage in allen drei geprüften Finanzämtern beträgt mehr als 5 Mio. €.

477 So haben die Finanzämter die Aufwendungen für Auftragsforschung berücksichtigt, obwohl die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer außerhalb des EU- bzw. EWR-Gebiets ansässig ist. Die Finanzämter haben in mehreren Fällen die gesamten Lohnaufwendungen eines Unternehmens berücksichtigt, obwohl es unwahrscheinlich ist, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines Unternehmens ausschließlich mit Forschung und Entwicklung beschäftigt gewesen sind. In 26 der geprüften Festsetzungen befanden sich die Unternehmen ausweislich der zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof vorliegenden Bilanzen in Schwierigkeiten, sodass eine Gewährung von Forschungszulage nicht zulässig war. In 21 der geprüften Festsetzungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Unternehmen andere öffentliche Förderungen erhalten hatten. Eine Prüfung des Kumulationsverbots – und ggf. eine Kürzung der Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage – haben die Finanzämter in diesen Fällen nicht vorgenommen. Die unzutreffenden Festsetzungen verteilen sich auf die geprüften Finanzämter wie folgt:

Ansicht 63: Anteil unzutreffender Festsetzungen der Forschungszulage bei den drei geprüften Finanzämtern



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der erhobenen Daten

478 Auffällig ist die deutlich geringere Fehlerquote im FA 3. Sie ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in diesem Finanzamt in den meisten Fällen die Belege vorlagen, weil sie vom Finanzamt angefordert wurden.

zu T 466 bis T 478

Die Zielsetzung der Forschungszulage liegt nach der Gesetzesbegründung in einer politisch angestrebten Subvention in Form einer steuerlichen Förderung. Der politische Wille lag bei der Ausgestaltung des Forschungszulagengesetzes in einer Fördermaßnahme, die mit möglichst geringem „administrativem Aufwand für Antragsteller und Finanzverwaltung“ und ohne eine konkrete Gegenleistung viele Unternehmen finanziell in ihrer Forschungs- und Entwicklungstätigkeit unterstützen sollte.

Die materiell-rechtliche Prüfung eines Forschungszulagenantrages ist anspruchsvoll und im Einzelfall zeitaufwendig. Diverse teils unterjährige gesetzliche Anpassungen des Forschungszulagengesetzes (z. B. Zweites Corona-Steuerhilfegesetz vom 29. Juni 2020 - BGBl. I S. 1512, Jahressteuergesetz 2020 vom 21. Dezember 2020 - BGBl. I S. 3096, Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz vom 16. Juli 2021 - BGBl. I S. 2931 und Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024 - BGBl. I Nr. 108) verkomplizieren das Verfahren zusätzlich. Erschwert wird die sachgerechte Anwendung des Forschungszulagengesetzes außerdem durch komplexe beihilferechtliche Vorgaben.

Auch rund fünf Jahre nach Einführung des Forschungszulagengesetzes steht bislang kein maschinelles Verfahren zur Verfügung, welches die Finanzämter bei der Bearbeitung von Anträgen auf Forschungszulage unterstützt. Die zurzeit erforderlichen personellen Bearbeitungsschritte bei der Festsetzung der Forschungszulage sind mitunter sehr arbeitsintensiv und bringen die vorhandenen personellen Kapazitäten in den Finanzämtern regelmäßig an ihre Grenzen.

Die obersten Finanzbehörden der Länder (einschließlich der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung) wiesen im Rahmen der Erörterungen auf Bund-Länder-Ebene seit Einführung der Forschungszulage regelmäßig und nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer automatisierten Fallbearbeitung hin.

Von den insgesamt 504 geprüften Fällen seien nach den Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin in 76 Fällen (= 15,1 %) die Tatbestandsvoraussetzungen der förderfähigen Aufwendungen nicht oder nicht in vollem Umfang erfüllt gewesen. Außerdem hätten die Finanzämter ihren Ermittlungsauftrag und die Anforderungen von Belegen in sehr unterschiedlicher Weise erfüllt.

Dass im Umkehrschluss die materiell-rechtliche Würdigung durch die Finanzämter in rund 85 % der geprüften Fälle zutreffend erfolgte, wertet der Senat von Berlin grundsätzlich als sehr positives Ergebnis in Anbetracht der vorstehend genannten Erschwernisse.

Gleichwohl wird die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung auch künftig (etwa im Rahmen von Dienstbesprechungen mit den Finanzämtern) weiterhin für eine materiell-rechtlich zutreffende Würdigung sensibilisieren und – soweit erforderlich – auf die Notwendigkeit von Beleganforderungen hinweisen.

16.5 Festsetzungen der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung

479 Solange der Steuerfall nicht abschließend geprüft ist, kann der Bescheid unter dem Vorbehalt der Nachprüfung erlassen werden (§ 164 Abs. 1 AO). Die Entscheidung, ob ein Vorbehalt der Nachprüfung ergeht, ist eine Ermessensentscheidung des Finanzamts. Ist der Vorbehalt der Nachprüfung wirksam, kann die Festsetzung jederzeit aufgehoben

oder geändert werden. Wird der Vorbehalt nicht aufgehoben, ist die Aufhebung oder Änderung über mehrere Jahre, bis zum Ablauf der Festsetzungsfrist möglich.[416]

480 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Finanzämter die Forschungszulage mit oder ohne den Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt haben. Außerdem hat der Rechnungshof geprüft, ob die Finanzämter die Gründe für den Vorbehalt der Nachprüfung dokumentiert haben. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den geprüften Finanzämtern 290 von 504 geprüften Festsetzungen der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung erfolgten. Bei 131 Festsetzungen waren Gründe für die Festsetzung der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung in der Akte erkennbar. Hier war entweder eine spätere (Außen-)Prüfung vorgesehen oder der Grund für den Vorbehalt der Nachprüfung auf der Festsetzungsverfügung dokumentiert. Bei 159 Festsetzungen waren demgegenüber keine Gründe für die Festsetzung der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung in der Akte erkennbar.

481 Voraussetzung für das Erlassen eines Vorbehalts der Nachprüfung ist, dass der Fall noch nicht abschließend geprüft ist. Die Ermessensentscheidung für das Erlassen eines Vorbehalts ist fehlerhaft, wenn zum Zeitpunkt der Festsetzung bereits feststeht, dass keine abschließende Prüfung mehr stattfinden wird. Von den vom Rechnungshof geprüften Festsetzungen mit dem Vorbehalt der Nachprüfung wurden keine Festsetzungen im Nachhinein erneut überprüft oder geändert. Solche Vorbehaltsfestsetzungen können aufgrund der technischen Besonderheiten bei der Festsetzung der Forschungszulage auch nicht automatisiert ausgewertet und erneut den Dienstkräften zur Bearbeitung zugewiesen werden. Anders als bei der Steuerfestsetzung gibt es bei der Forschungszulage keine Folgefestsetzungen, bei denen Sachverhalte nachträglich aufgeklärt werden können. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Festsetzung der Forschungszulage im Nachhinein von den Finanzämtern nicht mehr aufgegriffen wird.

Ist dennoch eine Vorbehaltsfestsetzung vorgesehen, weil z. B. eine Außenprüfung geplant ist, sollte in geeigneter Weise in der elektronischen Steuerakte (beispielsweise in den festsetzungsnahen Daten) dokumentiert werden, warum die Vorbehaltsfestsetzung vorgenommen wird. Liegen bereits alle Belege vor und ist der Fall damit ausermittelt und auch keine (Außen-)Prüfung vorgesehen, ist ein Vorbehalt der Nachprüfung rechtswidrig.

---

[416] vgl. § 164 Abs. 4 AO

zu T 479 bis T 481

Der Rechnungshof von Berlin beanstandet, dass die Finanzämter die Forschungszulage in der Mehrzahl der Fälle ohne erkennbaren Grund unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt hätten.

Insbesondere in den ersten drei bis vier Jahren nach Einführung der Forschungszulage musste sich in den Finanzämtern zunächst eine Bearbeitungsroutine entwickeln. Die vermehrte Setzung von Vorbehalten der Nachprüfung ist nach Einschätzung des Senats von Berlin u. a. auf Rechtunsicherheiten in Bezug auf die Forschungszulage in dieser Anfangsphase zurückzuführen.

Gleichwohl stimmt der Senat von Berlin dem Rechnungshof von Berlin zu, dass die Forschungszulage künftig nur in den Fällen unter Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt werden sollte, in denen der Steuerfall nicht abschließend geprüft ist bzw. geprüft werden kann. Ferner soll sich aus der Akte ergeben, weshalb der Vorbehalt der Nachprüfung gesetzt wurde.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung wird die Finanzämter diesbezüglich sensibilisieren und auch um Überprüfung der bestehenden Vorbehalte der Nachprüfung bitten.

16.6 Organisationsformen für die Prüfung der Anträge auf Forschungszulage

482 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. Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird.[417] Zuständig für die Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage ist das örtlich zuständige Finanzamt, das für die Besteuerung nach dem Einkommen zuständig ist. Ob die Anträge auf Forschungszulage

[417] vgl. § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1 AV § 7 LHO

im zuständigen Finanzamt dezentral auf dem jeweils für den Steuerfall zuständigen Festsetzungsplatz oder zentral bearbeitet bzw. geprüft werden sollen, ist von der Senatsverwaltung für Finanzen nicht vorgegeben oder empfohlen.

483 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in einem der geprüften Finanzämter (FA 3) die Anträge auf Forschungszulage zentral bei der Hauptsachgebietsleitung Fördergesetze (HSGl FörderG) geprüft werden. Bei dieser HSGl FörderG erfolgt die Prüfung der geltend gemachten Lohnaufwendungen und der Aufwendungen für Auftragsforschung. Schriftwechsel mit den Steuerpflichtigen, wie beispielsweise die Anforderung von Unterlagen und auch die Festsetzung der Forschungszulage, erledigen die Festsetzungsplätze nach den Vorgaben der HSGl FörderG. In fast allen vom Rechnungshof geprüften Fällen hat dieses Finanzamt deshalb die Nachweise für die Lohnaufwendungen und die Auftragsforschung angefordert. Außerdem hat es die Forschungszulage nur in wenigen Fällen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt. In den anderen beiden geprüften Finanzämtern haben die Dienstkräfte der Festsetzungsplätze dezentral alle mit der Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage verbundenen Tätigkeiten erledigt, die HSGl FörderG haben nur im Rahmen der Mitzeichnung mitgewirkt.

484 In einem der vom Rechnungshof geprüften Finanzämter mit dezentraler Prüfung der Anträge (FA 1) hat die HSGl FörderG eine wesentlich stärkere Einflussnahme auf die Festsetzungen (z. B. durch Bearbeitungshinweise im Rahmen der Mitzeichnung, eine Checkliste und Schulungen der Dienstkräfte) ausgeübt als im zweiten vom Rechnungshof geprüften Finanzamt mit dezentraler Prüfung (FA 2).

485 Das Finanzamt mit der zentralen Prüfung der Anträge ist bei der Festsetzung in 103 von 193 Fällen (53,4 %) vom Antrag auf Forschungszulage abgewichen. Das Finanzamt mit der stärkeren Einflussnahme der HSGl FörderG ist bei der Festsetzung in 39 von 201 Fällen (19,4 %) vom Antrag abgewichen. Die niedrigste Abweichungsquote mit 2 von 110 Fällen (1,8 %) hatte das Finanzamt ohne zentrale Prüfung oder stärkere Einflussnahme der HSGl FörderG. Die Abweichung vom Antragsvolumen betrug im Finanzamt mit der zentralen Prüfung der Anträge durchschnittlich 26.636 € je abweichender Festsetzung. Im Finanzamt mit der stärkeren Einflussnahme der HSGl FörderG betrug die Abweichung durchschnittlich 8.994 € je abweichender Festsetzung. Das Abweichungsvolumen zuungunsten der Antragsteller im dritten Finanzamt betrug insgesamt 67.369 € und ist bis auf 100 € auf eine vor der Festsetzung

erfolgte planmäßige Betriebsprüfung und nicht auf die Antragsbearbeitung auf dem Festsetzungsplatz zurückzuführen.

486 Die zentrale Prüfung der Anträge auf Forschungszulage in einem der geprüften Finanzämter hat zu einer gleichmäßig guten inhaltlichen Bearbeitung der Anträge geführt und verhinderte, dass 2.956.575 € unberechtigt beantragter Forschungszulage festgesetzt und ausbezahlt wurden. Dieses Finanzamt hatte auch die geringste Beanstandungsquote der vom Rechnungshof geprüften Finanzämter. In dem Finanzamt, in dem die HSGl FörderG eine stärkere Einflussnahme auf die Festsetzungen ausgeübt hat, wurde immerhin noch die Auszahlung von insgesamt 350.778 € unberechtigt beantragter Forschungszulage verhindert.

487 Das Finanzamt mit der zentralen Prüfung der Anträge hat mit seiner Verfahrensweise eine Abweichungsquote von 11,8 % gegenüber der beantragten Forschungszulage erzielt. Diese Verfahrensweise, die auch auf die zentrale Prüfung zurückgeführt werden kann, hätte rechnerisch in den anderen beiden geprüften Finanzämtern die festgesetzte und angerechnete bzw. ausgezahlte Forschungszulage um 3,26 Mio. € reduziert (vgl. T 474).

488 In allen Finanzämtern existiert nur eine geringe Fallzahl von durchschnittlich weniger als zehn Anträgen auf Forschungszulage je Festsetzungsplatz pro Jahr. Auch deshalb hält es der Rechnungshof für zweckmäßig, die Anträge auf Forschungszulage zentral zu prüfen. Das Fachwissen und die Erfahrungen der eingesetzten Dienstkräfte können bei der zentralen Prüfung der Anträge gezielt genutzt werden.

Sollte die Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage weiterhin dezentral erfolgen, besteht Schulungsbedarf für alle Dienstkräfte. Dies hätte einen erheblichen Mehraufwand für die Verwaltung zur Folge. Den Dienstkräften sollte zudem eine kurze Checkliste zur Verfügung stehen, mit der sie auf die wesentlichen Probleme bei der Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage aufmerksam gemacht werden.

zu T 482 bis T 488

Nach den Ausführungen des Rechnungshofs von Berlin sei von der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung nicht vorgegeben oder empfohlen worden, ob Anträge auf Forschungszulage im zuständigen Finanzamt dezentral auf dem jeweils für den Steuerfall zuständigen Festsetzungsplatz oder zentral bearbeitet und geprüft werden

sollen. Der Rechnungshof von Berlin beanstandet, dass eine derartige Weisung unterblieben sei.

Diese Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin ist unzutreffend. In der Dienstanweisung Forschungszulage ist unter „4.2 Zuständigkeit“ a. E. geregelt, dass Anträge auf Forschungszulage von den Festsetzungs- und Erhebungsstellen der regionalen Finanzämter bzw. den Festsetzungsstellen der Finanzämter für Körperschaften, mithin dezentral, zu bearbeiten sind.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung prüft derzeit, ob eine Zentralisierung der Bearbeitung von Anträgen auf Forschungszulage zweckmäßig und umsetzbar ist.

16.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

489 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Annahme einer Verspätung bei der Festsetzung der Forschungszulage unzutreffend sei, da es sich bei der 90-Tage-Frist nicht um eine bindende maximale Frist gehandelt habe. Im Übrigen sei der Runderlass, in dem geregelt wurde, dass die Antragsbearbeitung „möglichst innerhalb von 3 Monaten nach Eingang“ erfolgen solle, bereits aufgehoben worden. Zu den rechtlichen Fehlern bei der Festsetzung der Forschungszulage und der Beleganforderung hat die Senatsverwaltung vorgetragen, dass die Mehrzahl der Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangen sei. Diese Festsetzungen seien noch offen und in jedem Fall sei eine abschließende Überprüfung vorgesehen. Nach Auffassung der Senatsverwaltung könne in diesen Fällen von keiner unzutreffenden Festsetzung oder unterbliebenen Prüfung, mangelndem Ermittlungsaufwand, Verletzung der Sachaufklärungspflicht, einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder einer Verletzung des Untermaßverbotes gesprochen werden, weil Ermittlungen und Prüfungen in den Einzelfällen noch ausstünden.

490 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat der Auffassung des Rechnungshofs widersprochen, dass die Finanzämter Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung nicht mehr aufgreifen werden. Sie habe die Finanzämter angewiesen, detaillierte Listen zu führen, um die Festsetzungen mit einem Vorbehalt der Nachprüfung überwachen zu können. Somit sei davon auszugehen, dass regelmäßig eine

abschließende Überprüfung von Forschungszulage-Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung vorgenommen werde.

491 Weiterhin hat die Senatsverwaltung für Finanzen vorgetragen, dass sie derzeit prüfe, ob und inwieweit die Vorgabe für eine dezentrale Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage aufgrund der Anregungen des Rechnungshofs geändert wird.

492 Der Rechnungshof stimmt der Senatsverwaltung für Finanzen zu, dass es sich bei der 90-Tage-Frist zur Festsetzung der Forschungszulage um keine zwingende maximale Frist handelt, hält jedoch an seiner Feststellung fest, dass eine Bearbeitung innerhalb der Soll-Vorgabe regelmäßig abzuschließen ist. Zum Zeitpunkt der Antragsbearbeitung und der örtlichen Erhebungen existierte diese Soll-Vorgabe. Bei den durch den Rechnungshof beanstandeten Fällen handelt es sich ausschließlich um Fälle, in denen nach Aktenlage keine Gründe für eine verzögerte Festsetzung der Forschungszulage vorgelegen haben. Eine zügige Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage vorzugeben, ist auch sachgerecht. Mit einer zeitnahen Festsetzung der Forschungszulage wird verhindert, dass die Festsetzung von Einkommen- oder Körperschaftsteuer aufgehalten wird. Wird diese Veranlagung ohne anrechenbare Forschungszulage abgeschlossen, verzögert sich die Anrechnung bzw. Auszahlung der Forschungszulage, insbesondere wenn der Antragsteller keine Vorauszahlungen zu leisten hat, bis zur nächsten Veranlagung im darauffolgenden Jahr.

493 Der Rechnungshof hält an seinen Feststellungen zu den materiell-rechtlichen Fehlern bei der Festsetzung der Forschungszulage fest. Auch Festsetzungen mit einem Vorbehalt der Nachprüfung sind fehlerhaft. Die Forschungszulage wurde rechtswidrig festgesetzt und an die Antragsteller bereits ausgezahlt bzw. angerechnet. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass alle Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zur Überprüfung vorgesehen sind. Die Finanzämter erfassen die Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung personell in Listen. Eine elektronische Unterstützung zur Überwachung dieser Vorbehalte fehlt und es wird für die Finanzämter schwierig sein, die Fälle aufzugreifen und ggf. Rückforderungen aus geänderten Festsetzungen zu realisieren.

zu T 489 bis T 493

Die Stellungnahme der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung wurde durch den Rechnungshof von Berlin verkürzt, aber grundsätzlich zutreffend wiedergegeben.

16.8 Zusammenfassung und Erwartung

494 Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhafte Bearbeitung von 76 (15,1 %) der geprüften Festsetzungen der Forschungszulage, die zu einer unberechtigten Festsetzung und Auszahlung von Forschungszulage in Höhe von über 5 Mio. € geführt hat.

495 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter den durch die Abgabenordnung vorgegebenen Amtsermittlungsgrundsatz unterschiedlich anwenden und damit die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet ist. Ein Unterlassen von notwendigen Ermittlungen insbesondere durch Verzicht auf Beleganforderungen der Finanzämter in den Anfangsjahren der Gesetzesanwendung führt zu erheblichen Steuerausfällen durch unberechtigte Festsetzungen von Forschungszulagen. Mit zunehmenden Erfahrungen der Finanzbehörden zu vergleichbaren Sachverhalten und der Anwendung des Forschungszulagengesetzes ist ein Belegverzicht in der Zukunft denkbar und aus Gründen des wirtschaftlichen Gesetzesvollzugs auch notwendig. Die Finanzverwaltung muss Risikokriterien ermitteln, die Erklärungsangaben der Antragsteller schlüssig erscheinen lassen, und in dem Verfahren der Festsetzung der Forschungszulage berücksichtigen.

496 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kann die zutreffende Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage bei einer zentralen Prüfung, verbunden mit einer Beleganforderung, deutlich besser festgestellt werden. Hätten alle drei geprüften Finanzämter diese Verfahrensweise angewandt, wären rechnerisch allein in den geprüften Fällen über 3 Mio. € weniger Forschungszulage festgesetzt worden.

497 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter**

- **die Anträge auf Forschungszulage zeitnah bearbeiten,**
- **im Rahmen der Schlüssigkeitsprüfung geeignete Belege für die Prüfung der Anträge auf Forschungszulage anfordern und die Anträge einheitlich bearbeiten,**
- **die Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage nur in der Höhe berücksichtigen, in der auch die Tatbestandsmerkmale des FZulG erfüllt sind, und,**
- **wie von der Senatsverwaltung für Finanzen angekündigt, die Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung nochmals und abschließend prüfen.**

Der Rechnungshof erwartet zudem, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **eine stärkere Einflussnahme ausübt, indem sie die Finanzämter auf die wesentlichen Probleme bei der Festsetzung der Forschungszulage hinweist,**
- **die Einführung einer zentralen Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage in den Finanzämtern prüft und**
- **Risikokriterien für die Schlüssigkeit von Erklärungsangaben entwickelt, um künftig auf Beleganforderungen verzichten zu können.**

zu T 494 bis T 497

Der Senat von Berlin beabsichtigt auch weiterhin eine Sensibilisierung der Finanzämter durch die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung hinsichtlich der wesentlichen Probleme bei der Festsetzung der Forschungszulage (entsprechend den Erwartungen des Rechnungshofs von Berlin). Neben den rechtlichen Grundlagen werden insbesondere die zeitnahe Bearbeitung von Anträgen auf Forschungszulage, die Anforderung von Belegen sowie das Setzen von Vorbehalten der Nachprüfung fokussiert werden.

Daneben prüft die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung die Möglichkeit einer Zentralisierung der Forschungszulage.

Der Vorschlag des Rechnungshofs von Berlin, Risikokriterien für die Schlüssigkeit von Erklärungsangaben zu entwickeln, um künftig auf Beleganforderungen verzichten zu können, wäre im Sinne einer Gleichmäßigkeit der Besteuerung bundeseinheitlich in Abstimmung mit dem Bund und den anderen Ländern umzusetzen.

17 Besonders schwerwiegende Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf

Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf festgestellt, die insbesondere das Informationssicherheitsmanagement betreffen. Das Bezirksamt hat es versäumt, den Risiken beim IT-Einsatz ausreichend durch geeignete und angemessene Maßnahmen Rechnung zu tragen, um die grundlegenden Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen und IT-Systemen zu erreichen. Das für die Aufgabenwahrnehmung bei einem Ausfall wesentlicher IT-Ressourcen notwendige behördenbezogene IT-Notfallmanagement fehlte vollständig. Damit bestand keine ausreichende Vorsorge, dass die IT-gestützten Geschäftsprozesse der Behörde in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden.

17.1 Einleitung

498 Die Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin haben eine besondere Verpflichtung, ihre Funktionsfähigkeit zur kontinuierlichen Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben aufrechtzuerhalten und sorgsam mit den ihnen anvertrauten Mitteln umzugehen. Bei der fortschreitenden Digitalisierung und der aktuellen IT-Sicherheitslage kommt dem Informationssicherheits- und dem IT-Notfallmanagement in den Behörden und Einrichtungen Berlins 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 sowie die gezielte Ausnutzung von Software-Schwachstellen führen 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 2024 festgestellt, dass sich die bereits zuvor angespannte bis kritische Lage besorgniserregend weiter zuspitzt und die Bedrohung im Cyberraum so hoch wie nie ist. Auch im Bericht zur Informationssicherheit im Land Berlin 2024 wurde durch das Berlin-CERT (Computer Ereignis und Reaktions-Team) die Gefährdungslage im Berliner Landesnetz wiederholt mit der Kategorie „hoch“ eingestuft. Danach wird die IT-Bedrohungslage als geschäftskritisch eingeschätzt, sodass daraus

die Geschäftsprozesse sowie ggf.
die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns massiv beeinträchtigt werden könnten.

zu T 498

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

499 Der Rechnungshof prüft kontinuierlich die IT-Sicherheit und den IT-Einsatz in den Behörden Berlins. Er hatte bereits in seinen Jahresberichten 2013, 2020 und zuletzt 2024 umfassend über seine Prüfungsfeststellungen zur IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung sowie in seinem Jahresbericht 2018 über erhebliche Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung unterrichtet und grundlegende andauernde Mängel beanstandet.

zu T 499

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

500 Im Rahmen einer Schwerpunktprüfung hat der Rechnungshof die Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf im Zeitraum von Juni 2023 bis Februar 2024 evaluiert. Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob den Risiken beim IT-Einsatz ausreichend durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung getragen wurde und in welchem Umfang diese wirken.

Im Ergebnis 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 angemessenes IT-Notfallmanagement mit dem Ziel, gravierende Risiken frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen dagegen zu etablieren, eingerichtet worden ist.

zu T 500

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

17.2 Prüfungsmaßstab

501 Informationssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung. Um die grundlegenden Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen und IT-Systemen zu erreichen, muss ein angemessenes Informationssicherheitsmanagement eingerichtet werden. Den Risiken beim IT-Einsatz ist zudem durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung zu tragen. Damit dies insgesamt nicht lückenhaft und willkürlich geschieht sowie der Aufwand für Informationssicherheit in einem angemessenen Rahmen bleibt, empfiehlt das BSI ein systematisches und strukturiertes Vorgehen orientiert an anerkannten Regelwerken.

Der Senat erlässt aufgrund von § 6 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz Verwaltungsvorschriften für die Behörden und nichtrechtsfähigen Anstalten der Berliner Verwaltung. Nach den vom Senat in Verbindung mit den Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung erlassenen IT-Sicherheitsgrundsätzen und der zuvor geltenden IT-Sicherheitsrichtlinie in Verbindung mit den IT-Standards der Berliner Verwaltung haben alle Behörden der Berliner Verwaltung seit dem Jahr 1999 für sämtliche IT-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-Grundschutz-Bausteinen, in denen Komponenten, Vorgehensweisen und IT-Systeme hinsichtlich ihrer spezifischen Gefährdungen und konkreter Anforderungen zu ihrer Absicherung betrachtet werden. Für die Prüfung der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf ist die Edition 2023 (GSK23) zugrunde gelegt worden.

Auch nach Nr. 6 der am 21. September 2017 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 Behörden der Berliner Verwaltung, ein Informationssicherheitsmanagementsystem 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 Berlins selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden und die Aufgabenwahrnehmung auch bei einem größeren Schadensereignis gesichert bleibt, ist zudem gemäß Nr. 1 IKT-NotfallM – LL i. V. m. BSI-Standard 100-4 (mittlerweile weiterentwickelt zum BSI-Standard 200-4) von den Behörden auf der obersten Leitungsebene ein IT-Notfallmanagement zu etablieren, das von einer oder einem behördlichen IT-Notfallbeauftragten zu steuern ist.

zu T 501

Die Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofs von Berlin ist zutreffend.

17.3 Prüfungsfeststellungen

17.3.1 BSI-konformes Informationssicherheitsmanagement

502 Mit seinem Standard 200-2 stellt das BSI eine Methodik für ein „effektives Management von Informationssicherheit” zur Verfügung. Um zu einem bedarfsgerechten Sicherheitsniveau für alle Informationen, Geschäftsprozesse und IT-Systeme einer Behörde zu kommen, ist mehr als das bloße Anschaffen von Virenschutzprogrammen, Firewalls oder Datensicherungssystemen notwendig. Dazu gehört vor allem ein funktionierendes und in die Behörde integriertes Sicherheitsmanagement, das die

Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen, Geschäftsprozessen, Anwendungen und IT-Systemen gewährleisten soll.

Das BSI setzt in seinem Standard 200-2 detaillierte Anforderungen und Vorgaben für ein effizientes und effektives Informationssicherheitsmanagement fest. 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 operative Aufgabe „Informationssicherheit“ typischerweise an eine Informationssicherheitsbeauftragte oder einen Informationssicherheitsbeauftragten delegiert wird, verbleibt die Verantwortung hierfür weiterhin bei ihr bestehen. Die Behördenleitung soll außerdem ein Informationssicherheitsmanagementteam 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 IT-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 Dienstkräfte zu Themen der Informationssicherheit zu ermitteln, Schulungen zu konzipieren und deren Realisierung rechtzeitig zu planen.

503 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf die Anforderungen und Vorgaben des BSI-Standards 200-2 für ein effizientes und effektives Informationssicherheitsmanagement weitgehend nicht beachtet oder nur unzureichend umgesetzt hat.

504 Die vom Bezirksamt vorgelegte Leitlinie zur Informationssicherheit vom 2. Mai 2003 entspricht nicht den Vorgaben des BSI. Die Leitlinie ist stark veraltet und mithin inhaltlich nicht mehr sinnvoll anwendbar. Zudem ist sie insbesondere nicht dazu geeignet, die

Dienstkräfte umfassend über den Stellenwert, die verbindlichen Ziele und Prinzipien sowie das anzustrebende Niveau der Informationssicherheit im Bezirksamt zu unterrichten.

505 Die IT-Sicherheitsorganisation ist mangelbehaftet. Die behördliche Informationssicherheitsbeauftragte war organisatorisch der auch für die IT-Stelle und das IT-Management zuständigen Serviceeinheit Facility Management zugeordnet. Hierdurch kann es zu Interessenkonflikten kommen, die die Wahrnehmung der Aufgaben der Informationssicherheitsbeauftragten zumindest erschweren könnten. Beispielsweise müsste sie unter Umständen gegen Entscheidungen vorgehen, die von ihren Fachvorgesetzten angeordnet wurden. Durch diese organisatorische Zuordnung könnte die eigentliche Aufgabe der Steuerung der Informationssicherheit auf eine bloße IT-Absicherung reduziert werden. Darüber hinaus war ein direktes und jederzeitiges Vorspracherecht der Informationssicherheitsbeauftragten bei der Behördenleitung nicht schriftlich geregelt und mithin nicht sichergestellt, dass diese über Sicherheitsvorfälle, -risiken und -maßnahmen umfassend und frühzeitig informiert werden konnte.

506 Als behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept legte das Bezirksamt eine Entwurfsfassung mit Stand vom 16. Juni 2023 vor, die weder vollständig noch aktuell war. Zudem erfüllte sie sowohl inhaltlich als auch formal nicht die Anforderungen des BSI an ein behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept, obwohl dies bereits seit dem Jahr 1999 im Land Berlin für jede Behörde verbindlich vorgeschrieben ist. Mangels eines aktuellen und umfassenden behördlichen IT-Sicherheitskonzepts fehlt eine wesentliche Grundlage für die Gewährleistung eines sicheren und ordnungsgemäßen IT-Einsatzes.

507 Das Bezirksamt hatte bis zu Beginn der Prüfung keine systematischen IT-Sicherheitsschulungen oder -unterweisungen der Dienstkräfte und der Behördenleitung durchgeführt, um alle am IT-Einsatz Beteiligten für das Thema der Informationssicherheit zu sensibilisieren. Diese Maßnahmen sind wesentlich, um ein ausreichendes Bewusstsein für Informationssicherheit zu schaffen, damit Sicherheitsvorgaben bekannt sind und befolgt werden.

508 Die vom Rechnungshof festgestellten, erheblichen Mängel beim Informationssicherheitsmanagement machen im Ergebnis das Bezirksamt anfällig für Datenverluste, Datenmissbrauch und Cyberangriffe. Risiken beim IT-Einsatz werden möglicherweise nicht erkannt, geeignete Gegenmaßnahmen nicht rechtzeitig eingeleitet. Nicht ausreichend geschulte Dienstkräfte erhöhen zudem das Risiko für einen unsachgemäßen Umgang mit sensiblen Informationen.

zu T 502 bis T 508

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf konnte – mit Ausnahme einer kurzen Unterbrechung – über einen längeren Zeitraum keine IT-Sicherheitsbeauftragte bzw. keinen IT-Sicherheitsbeauftragten (IT-SiBe) bestellen. Seit November 2025 ist die Funktion wieder besetzt. Erst mit der Besetzung dieser Stelle sind die Voraussetzungen für den systematischen Aufbau und den ordnungsgemäßen Betrieb eines Informationssicherheitsmanagementsystems (ISMS) gegeben.

Die im Juli 2025 festgestellte unzureichende organisatorische Einbindung der IT-SiBe wurde zwischenzeitlich behoben. Die Funktion ist nun unmittelbar der Behördenleitung zugeordnet.

Zur Verbesserung des IT-Sicherheitsniveaus wurde bereits im dritten Quartal 2024 ein externes Schulungsunternehmen beauftragt, um den Dienstkräften strukturierte und regelmäßige Schulungen sowie Unterweisungen im Bereich der IT-Sicherheit zu ermöglichen.

17.3.2 IT-Notfallmanagement und -konzept

509 Nach Nr. 1 i. V. m. Nr. 5 IKT-NotfallM – LL ist im Rahmen des IT-Notfallmanagements ein IT-Notfallkonzept einschließlich eines präventiven IT-Notfallvorsorgekonzepts und eines reaktiven IT-Notfallhandbuchs zu erstellen. Vergleichbare Regelungen bestanden bereits zuvor seit 1999 in der IT-Sicherheitsrichtlinie und den IT-Sicherheitsgrundsätzen, die ebenfalls die Anwendung der BSI-Standards zur IT-Sicherheit und zum IT-Notfallmanagement festlegten. Ziel des IT-Notfallmanagements ist es, sicherzustellen, dass die IT-gestützten Geschäftsprozesse der Verwaltung selbst in kritischen Situationen nicht oder nur für kurze Zeit unterbrochen werden und die Aufgabenwahrnehmung auch bei einem größeren Schadensereignis gesichert bleibt.

510 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hatte bereits im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs zu den IT-Notfallkonzepten der Berliner Verwaltung in den Jahren 2015 und 2016 angegeben, dass ein separates IT-Notfallkonzept nicht vorläge, wesentliche Aussagen zur Notfallvorsorge aber im bezirklichen IT-Sicherheitskonzept getroffen seien.

Das Bezirksamt hatte die entsprechenden Passagen des bezirklichen IT-Sicherheitskonzepts jedoch nicht zur damaligen Prüfung übergeben, da dieses im Ganzen stark veraltet sei sowie wesentliche Punkte nicht hinreichend betrachten würde. Es sollte in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) überarbeitet werden.

511 Das Bezirksamt hatte bis zu Beginn der aktuellen Prüfung auch weiterhin kein IT-Notfallmanagement entsprechend den BSI-Vorgaben eingerichtet. Ein IT-Notfallkonzept, ein präventives IT-Notfallvorsorgekonzept und ein reaktives IT-Notfallhandbuch sind ebenfalls nicht erstellt worden. Außerdem war weder eine IT-Notfallbeauftragte oder ein IT-Notfallbeauftragter bestellt noch sind bislang IT-Notfallübungen durchgeführt worden.

512 Das Bezirksamt ist seiner Verpflichtung aus der IKT-NotfallM – LL, im Rahmen eines vorgabenkonformen IT-Notfallmanagements ein IT-Notfallkonzept einschließlich IT-Notfallvorsorgekonzept und IT-Notfallhandbuch zu erstellen, seit mittlerweile 25 Jahren nicht nachgekommen. Aufgrund der jahrzehntelangen und weiterhin bestehenden Versäumnisse ist im Ergebnis daher nicht sichergestellt, dass bei einem IT-Notfall geplant, folgerichtig und lückenlos vorgegangen wird, um die Aufgabenwahrnehmung bei einem Ausfall wesentlicher IT-Ressourcen zu gewährleisten. Zudem ist auch nicht sichergestellt, dass zur Vermeidung einer Wiederholung des IT-Notfalls die richtigen Schlussfolgerungen, z. B. mittels einer Ursachen-, Risiko- und Bewältigungsanalyse, gezogen und angemessene Vorsorgemaßnahmen getroffen werden.

zu T 509 bis T 512

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf konnte bislang keine IT-Notfallbeauftragte bzw. keinen IT-Notfallbeauftragten bestellen. Aufgrund des Fehlens dieser personellen Ressource war es bislang nicht möglich, ein IT-Notfallmanagement aufzubauen sowie ein IT-Notfallkonzept, ein präventives IT-Notfallvorsorgekonzept und ein IT-Notfallhandbuch zu erstellen.

17.3.3 Physische Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume

513 Baustein INF.1 GSK23 legt zahlreiche Anforderungen und Maßnahmen zur konzeptionellen, organisatorischen und physischen Gebäudesicherheit fest, um ein Gebäude aus Sicht der Informationssicherheit optimal zu nutzen. Hierfür müssen insbesondere verschiedene Sicherheitsaspekte zum Schutz von Personen im Gebäude, dem Schutz der Wirtschaftsgüter und der IT beachtet werden, von Brandschutz über Elektrik bis hin zur Zutrittskontrolle.

Darüber hinausgehende spezifische Anforderungen an Rechenzentren sowie Serverräume sind im Baustein INF.2 GSK23 aufgeführt. Danach ist bei der Planung, Konzeptionierung und Umsetzung sowie dem Betrieb von Server- und anderen Technikräumen durch eine Reihe von Maßnahmen, insbesondere zum Schutz vor einem unberechtigten Zutritt, einer eventuell notwendigen Klimatisierung und zum Brandschutz, dafür zu sorgen, dass zumindest eine hinreichende physische Sicherheit besteht.

514 Die Prüfung der Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume ergab, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf weder hinsichtlich der Sicherheit der Gebäude noch der Technikräume notwendige Konzepte, Regelungen und Unterlagen erstellt hat. Beispielsweise fehlten ein Zutrittskonzept für Technikräume (einschließlich Zutrittskontrolle), ein Konzept zur Klimatisierung der Serverräume mit Berechnung der Wärmelasten sowie Regelungen für externes Personal. Ein besonders schwerwiegender Sicherheitsmangel war, dass die zentralen Netzkabel des Berliner Landesnetzes und mithin die Anbindung des gesamten bezirklichen Netzwerks an das Berliner Landesnetz zum Prüfungszeitpunkt ungeschützt in einem unverschlossenen Raum untergebracht waren. 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. Weitere Risiken bestanden insbesondere in der unbeaufsichtigten Reinigung der Räume der IT-Stelle durch externes Personal sowie in den zahlreichen vom Rechnungshof festgestellten unnötigen Brandlasten in und vor den Technikräumen, sogar in den Hub-Schränken mit den installierten Netzkomponenten. So befanden sich allein in den Technikräumen beispielsweise Reste von Verpackungen, alte Kabel, Papier- und Plastikmüll sowie zahlreiche ausrangierte technische Geräte und Möbel.

515 Das Bezirksamt hatte versäumt, die nach den Vorgaben des BSI notwendigen Konzepte, Regelungen und Unterlagen zu erstellen sowie mit den erforderlichen Maßnahmen, insbesondere 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 des Bezirksamts aus Sicht der Informationssicherheit nicht ausreichend geschützt.

zu T 513 bis T 515

Der Fachbereich IT erarbeitet derzeit in Zusammenarbeit mit der IT-Sicherheitsbeauftragten sowie der Serviceeinheit Facility Management geeignete Maßnahmen zur konzeptionellen, organisatorischen und physischen Gebäudesicherheit. Ein erster Schwerpunkt liegt auf der Neuorganisation der Zutrittsberechtigungen zu sicherheitsrelevanten IT-Räumen.

Die zuvor festgestellten gravierenden Sicherheitsmängel im Dienstgebäude Helene-Weigel-Platz 8 wurden inzwischen behoben.

Derzeit wird die Einrichtung eines neuen Serverraums geplant. Dieser soll durch den Einsatz redundanter technischer Systeme sowie einer verschärften, elektronisch gesteuerten Zutrittskontrolle ein erhöhtes Maß an physischer Sicherheit gewährleisten.

17.3.4 Allgemeine Dienstanweisung zum IT-Einsatz

516 Verbindliche Regelungen zum IT-Einsatz sowie zur eingesetzten Technik und deren Sicherheit sind zwingend für ein ordnungsgemäßes und sicheres Verwaltungshandeln erforderlich (Bausteine ORP.1 und 3 GSK23). Insbesondere ist eine allgemeine behördliche Dienstanweisung zum IT-Einsatz notwendig, um die Rechte und Pflichten aller am IT-Einsatz Beteiligten umfassend, verbindlich sowie nachvollziehbar zu regeln. Die Regelungen müssen allen Dienstkräften einer Behörde bekannt gegeben, überwacht und regelmäßig auf ihre Aktualität hin überprüft werden. Gegebenenfalls sind die Regelungen zum IT-Einsatz anlassbezogen an geänderte Abläufe sowie personelle und/oder technische Veränderungen anzupassen.

517 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hatte zum Prüfungszeitpunkt keine allgemeine Dienstanweisung zum behördlichen IT-Einsatz erlassen. Diese ist allerdings zwingend erforderlich, um umfassend und aktuell die Rechte und Pflichten aller am IT-Einsatz Beteiligten festzulegen sowie nachvollziehbar zu dokumentieren. Fehlende oder unvollständige Regelungen können zu massiven Sicherheitslücken führen, wenn beispielsweise Dienstkräfte nicht wissen, wie sie bei Vorfällen reagieren sollen oder diese mangels einer festgelegten Vorgehensweise im Einzelfall sogar versehentlich selbst auslösen. Ebenfalls muss nachvollziehbar dokumentiert sein, dass die am IT-Einsatz beteiligten Dienstkräfte schriftlich die Kenntnisnahme und Einhaltung der Regelungen erklärt haben, um die Bedeutung eines sicheren IT-Einsatzes zu veranschaulichen.

518 Die Behördenleitung war durch den in großen Teilen ungeregelten IT-Einsatz im Ergebnis ihrer Verantwortung, die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des behördlichen IT-Einsatzes zu unterstützen und zu gewährleisten, nicht ausreichend nachgekommen. Im Gegensatz zur festgestellten Vorgehensweise liegen bei ihr die Aufgabe und die Verantwortung, den behördlichen IT-Einsatz umfassend, verbindlich und nachvollziehbar zu regeln sowie die Festlegungen regelmäßig hinsichtlich ihrer Aktualität und Eignung zu prüfen und ggf. anzupassen.

zu T 516 bis T 518

Die Ausarbeitung und Festlegung verbindlicher Regelungen zum IT-Einsatz in Form einer behördenweit geltenden Dienstanweisung ist der IT-SiBe des Bezirksamtes Marzahn-Hellersdorf zugewiesen.

17.3.5 Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail

519 Damit die Behördenleitung die Verantwortung für die Nutzung von Onlinediensten und E-Mail wirksam wahrnehmen kann, ist insbesondere ein Überblick über Art und Weise der Nutzung der bereitgestellten IT-Arbeitsmittel nötig, um ggf. steuernd eingreifen oder einen Missbrauch verhindern zu können (Bausteine ISMS.1 und ORP.1 GSK23). Angesichts der Komplexität der eingesetzten Technik sowie der heute verfügbaren Onlinedienste und deren Nutzung lässt sich ein zuverlässiger Überblick über sicherheitsrelevante Ereignisse und das Nutzungsverhalten der Dienstkräfte nur durch eine Protokollierung der Internetnutzung sowie eine regelmäßige Auswertung dieser

Protokolle gewinnen. Aus Gründen des Datenschutzes muss diese verdachtsunabhängige Kontrolle der Nutzung von Onlinediensten zunächst anonymisiert erfolgen. Alternativ kann eine Kontrolle zur ordnungsgemäßen Nutzung von Onlinediensten auch über kontinuierlich anonymisiert arbeitende automatisierte Filtersysteme sichergestellt werden.

520 Die vom Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf vorgelegte Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail datiert vom 18. Juli 2002 und wurde seitdem nicht mehr aktualisiert.

Der von den Dienstkräften aufgerufene Internetverkehr wurde zwar technisch protokolliert, eine Auswertung fand jedoch nicht statt. Eine kontinuierliche Filterung von Onlinediensten durch automatisierte Systeme wurde ebenfalls nicht durchgeführt. Ein Streaming von Multimedia-Inhalten war zudem zum Prüfungszeitpunkt ohne Beschränkung für jede Dienstkraft an jedem Netzendgerät technisch möglich.

In der Vergangenheit war es bereits zu IT-Sicherheitsvorfällen im Zusammenhang mit unsachgemäßer E-Mail-Nutzung gekommen, wodurch jeweils eine Formatierung des Massenspeichers und eine Reinstallation der Software des betroffenen Netzendgerätes erforderlich war.

521 Das Bezirksamt hat die Nutzung von Onlinediensten und E-Mail nicht ordnungsgemäß und sicher entsprechend den Vorgaben des BSI gestaltet und umgesetzt. So ergab die Prüfung beispielsweise, dass die vorgelegte Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail nicht nur außergewöhnlich veraltet, sondern auch inhaltlich nicht mehr sinnvoll anwendbar ist. Es ist daher zwingend erforderlich, die Nutzung von Onlinediensten und E-Mail aktuell, verbindlich und umfassend neu zu regeln sowie künftig diese Regelungen an die technische Entwicklung kontinuierlich anzupassen. Die aufgrund unsachgemäßer E-Mail-Nutzung aufgetretenen IT-Sicherheitsvorfälle belegen zudem die dringende Notwendigkeit, insbesondere umfassend zu regeln, welche Informationen mit wem ausgetauscht werden dürfen, wie diese dabei zu schützen sind sowie welche Anforderungen an einen sicheren und ordnungsgemäßen Umgang mit Onlinediensten und E-Mail zu stellen sind.

Die Vorgehensweise des Bezirksamts, sowohl auf die Auswertung der Kommunikationsprotokolle als auch auf den Einsatz von automatisierten Filtersystemen für die Nutzung von Onlinediensten zu verzichten, entspricht ebenfalls nicht den Vorgaben des BSI, da hierdurch kein Überblick über die tatsächliche Nutzung der bereitgestellten IT-Arbeitsmittel besteht. Eine missbräuchliche Nutzung der Onlinedienste

würde nicht oder allenfalls zufällig bemerkt werden. Zudem ist das ohne Einschränkung auf jedem Netzendgerät mögliche Streaming von Multimedia-Inhalten eine besondere IT-Sicherheitsbedrohung.

zu T 519 bis T 521

Die Erstellung sowie die regelmäßige Aktualisierung der Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail obliegen der IT-Sicherheitsbeauftragten.
In Zusammenarbeit mit dem Informationssicherheitsmanagement-Team, der Behördenleitung und der Personalvertretung des Bezirksamtes Marzahn-Hellersdorf sowie dem ITDZ Berlin wird derzeit die technische Umsetzung von Filtermaßnahmen sowie der anonymisierten Protokollierung und Auswertung erörtert.

17.4 Stellungnahme des Bezirksamts

522 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Zudem verwies das Bezirksamt nahezu ausschließlich auf fehlende finanzielle und personelle Ressourcen. Diese hätten weder in der Vergangenheit eine Änderung des vom Rechnungshof festgestellten Sachverhalts zugelassen noch wäre dies kurzfristig in der Zukunft möglich. Konkrete Aussagen, was das Bezirksamt beabsichtigt zu unternehmen, um die teilweise jahrzehntelangen und weiterhin bestehenden Versäumnisse und schwerwiegenden Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes zu beseitigen, enthält die Stellungnahme nicht.

Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahme des Bezirksamts zur Kenntnis. Die Ausführungen rechtfertigen nicht die jahrelangen Versäumnisse des Bezirksamts sowie die daraus resultierenden Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes. Außerdem belegen sie die Einschätzung des Rechnungshofs, dass es zur Erreichung des erforderlichen Informationssicherheitsniveaus grundsätzlicher Anpassungen im Bezirksamt wie z. B. der verstärkte Einsatz Externer, die Kooperation oder Zusammenarbeit mit anderen Behörden der Berliner Verwaltung oder die unverzügliche und umfassende Migration des IT-Betriebs zum ITDZ bedarf.

17.5 Zusammenfassung und Erwartung

523 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf in der Vergangenheit hinsichtlich der eingesetzten IT-Systeme nicht die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hatte, um Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der von ihm verantworteten Informationen sicherzustellen. Er beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt trotz einer nachhaltig angespannten bis kritischen Sicherheitslage den Risiken beim IT-Einsatz nicht ausreichend durch geeignete und angemessene konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung getragen hatte.

524 **Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf unter Beachtung der Anforderungen und Vorgaben der BSI-Standards und des IT-Grundschutz-Kompendiums des BSI insbesondere**

- **die Leitlinie zur Informationssicherheit überarbeitet, anschließend in geänderter Fassung in Kraft setzt und allen Dienstkräften bekannt gibt,**
- **die behördliche Informationssicherheitsbeauftragte aus der Linienorganisation herauslöst und organisatorisch als Stabsstelle bei der Behördenleitung einrichtet,**
- **ein aktuelles und umfassendes behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept erstellt und in Kraft setzt, dieses anschließend vollständig umsetzt und künftig regelmäßig fortschreibt,**
- **ein zielgruppenorientiertes Schulungskonzept für die IT-Sicherheit erarbeitet, auf dessen Grundlage IT-Sicherheitsschulungen oder -unterweisungen durchgeführt werden,**
- **ein IT-Notfallmanagement einrichtet, ein IT-Notfallkonzept erstellt und in Kraft setzt sowie ein IT-Notfallvorsorgekonzept und IT-Notfallhandbücher erarbeitet,**
- **konzeptionell, organisatorisch und physisch für eine ausreichende Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume sorgt,**
- **eine allgemeine Dienstanweisung zum behördlichen IT-Einsatz erarbeitet, in Kraft setzt und allen Dienstkräften bekannt gibt sowie**
- **geeignete Ordnungsmäßigkeitskontrollen für die Nutzung von Onlinediensten durchführt, das ungesicherte Streaming von Multimedia-Inhalten auf jedem Netzendgerät unterbindet sowie die Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail überarbeitet, in geänderter Fassung in Kraft setzt und allen Dienstkräften bekannt gibt.**

zu T 522 bis T 524

Dem Senat von Berlin sind die Feststellungen des Rechnungshofs von Berlin bekannt. Zur Abarbeitung der Vielzahl der Feststellungen sind neben ausreichenden finanziellen Ressourcen insbesondere klare personelle Zuständigkeiten erforderlich. Mit der Bestellung der IT-SiBe durch das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf wurde hierfür ein wesentlicher erster Schritt vollzogen. Die weiterhin vakante Stelle der IT-Notfallbeauftragten bzw. des IT-Notfallbeauftragten hemmt jedoch nach wie vor den Aufbau und die Ausgestaltung eines IT-Notfallmanagements.

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf steht seit dem Jahr 2019 in einem kontinuierlichen Austausch mit dem ITDZ Berlin zur Vorbereitung der IT-Migration. Darüber hinaus erfolgt ein behördenübergreifender Austausch mit weiteren Dienststellen des Landes Berlin zu Fragen des IT-Managements.

Mit der Bestellung der neuen IT-SiBe wurde diese Funktion aus der Linienorganisation herausgelöst und organisatorisch unmittelbar der Behördenleitung unterstellt. Auf dieser Grundlage wird derzeit ein funktionsfähiges Informationssicherheitsmanagement-Team aufgebaut.

Die IT-SiBe führt gemeinsam mit dem Fachbereich IT im zweiwöchentlichen Turnus Sitzungen zur Analyse, Überarbeitung und Fortschreibung der vom Rechnungshof von Berlin beanstandeten Leitlinien, Konzepte und Dienstanweisungen durch. Ziel ist es, diese Dokumente zeitnah, unter umfassender Berücksichtigung der einschlägigen Anforderungen und Vorgaben der BSI-Standards sowie des IT-Grundschutz-Kompendiums des BSI, zu aktualisieren und allen Dienstkräften des Bezirksamtes Marzahn-Hellersdorf bekannt zu machen.

Anlage 1

Kurzdarstellung
zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2025

Der Rechnungshof berichtet in einem gesonderten, vertraulich vorgelegten Teil des Jahresberichts 2025 (vgl. T 5) über weitere Prüfungsergebnisse zu folgendem Thema:

Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel

Infolge des Überfalls Russlands auf die Ukraine betreibt das Land Berlin seit dem Jahr 2022 ein Ankunftszentrum für Geflüchtete auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Berlin-Tegel (UA TXL). Das für die Unterbringung von Asylbewerbenden und Geflüchteten zuständige Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) hat die Beschaffung wichtiger Dienstleistungen für das UA TXL seitdem fortlaufend an ein landeseigenes Unternehmen übertragen. Dieses beauftragt Dritte, um die vertraglichen Vereinbarungen zu erfüllen.

Der Rechnungshof hat für den Zeitraum 2022 bis Mitte 2024 bei dem LAF und darüber hinaus bei dem landeseigenen Unternehmen geprüft, ob ausgewählte Dienstleistungen sachgerecht beschafft, vereinbart, gesteuert und abgerechnet wurden. Allein in den Jahren 2022 und 2023 sind für die prüfungsgegenständlichen Dienstleistungen dem Land Berlin Ausgaben von über 100 Mio. € entstanden.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Rechnungshof erhebliche Versäumnisse festgestellt und konkrete Handlungserfordernisse aufgezeigt, die sowohl das LAF als auch das landeseigene Unternehmen betreffen. Prüfungsfeststellungen zum Verwaltungshandeln des LAF sind in T 327 bis 341 des vorliegenden Berichts zusammengefasst. Über weitere Prüfungsergebnisse, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des landeseigenen Unternehmens sowie Rechte Dritter berühren, berichtet der Rechnungshof in dem vertraulichen Teil des Jahresberichts. Diese Ergebnisse betreffen u. a. die Frage, ob das landeseigene Unternehmen bei der Beauftragung der Dienstleistungen das Vergaberecht beachtet und ob es die Rechnungen der Dienstleisterin ordnungsgemäß geprüft hat.

Anlage 2

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2025

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2025 (vgl. T 7) erwartet wird.

Berichtsbeitrag (Textziffern)	Behörde
T 9 bis 54	Senatsverwaltung für Finanzen
T 55 bis 104	Senatsverwaltung für Finanzen
T 105 bis 150	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 151 bis 165	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 166 bis 182	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege
T 183 bis 222	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie; Senatsverwaltung für Finanzen
T 223 bis 238	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt; Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe
T 239 bis 277	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt; Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg; Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf; Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf
T 278 bis 308	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt
T 309 bis 326	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
T 327 bis 341	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
T 342 bis 391	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen
T 392 bis 416	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe
T 417 bis 453	Senatsverwaltung für Finanzen
T 454 bis 497	Senatsverwaltung für Finanzen
T 498 bis 524	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf

Berichtsbeitrag (Textziffern)	**Behörde**
Vertraulicher Teil, T 1 bis 22	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Senatsverwaltung für Finanzen

Anlage 3

Übersicht zu weiteren Berichten/Beratungen

Der Rechnungshof berichtet und berät auch außerhalb des Jahresberichts.
Er gibt nachfolgend eine Übersicht über die Berichterstattung und wesentliche Beratungsvorgänge im vergangenen Jahr (seit Beschlussfassung über den Jahresbericht 2024 am 14. Oktober 2024).[418]

- Stellungnahme gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu den Anforderungen an die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten aus der Ukraine vom 3. März 2025
- Abschließender Bericht gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag[419] über die 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 – Altersversorgung vom 15. April 2025

[418] Der Rechnungshof stellt Berichte, soweit rechtlich zulässig, auf seiner Internetseite zum Abruf bereit (siehe dort unter Veröffentlichungen).

[419] Nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag teilt der zuständige Rechnungshof das Ergebnis der Prüfung den Landesparlamenten und den Landesregierungen der die Rundfunkanstalt tragenden Länder sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mit.