

Zweite aktualisierte Fassung
des Konzepts für ein
„Erweitertes Mengenrevisionsverfahren (EMRV)“,

**welches mit RdB-Beschluss - Nr. R-528/2014 vom 04.12.2014
zum Produktkatalog 2015
die Version vom Januar 2011 (RdB-R900/2011 & R-876/2011)
vollständig ersetzt.**

Vorwort:

Nach ca. dreijähriger Praxiserfahrung mit dem EMRV kann eine positive Bilanz für beide Bereiche gezogen werden: Das „Anlassbezogene EMRV“ ermöglicht es, vermutete fehlerhafte mengenwirksame Buchungsvorgänge auch nach den Jahresabschlüssen zu neutralisieren. Das erwünschte produktkonforme Buchungsverhalten der Bezirke wird dadurch gefördert und positive Auswirkungen auf die Datenqualität der geprüften Produkte sind erkennbar. Das „Standardisierte EMRV“ stabilisiert die schon erreichte hohe produktbezogene Buchungsqualität durch kontinuierliche Arbeitsaufträge im Rahmen eines entsprechenden Controllingverfahrens.

Die Erfahrungen mit der Anwendung des Konzeptes legten nur eine punktuelle inhaltliche Überarbeitung nahe; in der Hauptsache handelt es sich hier um Veränderungen im anlassbezogenen EMRV (siehe Abschnitt 5) und hier vor allem um zusätzliche redaktionelle Erläuterungen zur Ablauforganisation.

Folgende inhaltliche Veränderungen gegenüber der Erstfassung sind eingearbeitet:

1. Die Ausdifferenzierung des anlassbezogenen EMRV in ein einfaches und ein komplexes Verfahren (siehe P. 5.2., 5.5. und 5.9.)
2. Die Festlegung, dass der rückwirkende Prüfungszeitraum maximal 5 Jahre beträgt. Dieser Zeitraum liegt noch unterhalb der in der LHO geregelten Aufbewahrungsfrist für Mengenbelege von 6 Jahren
3. Eine den Punkten 1. und 2. angepasste Sanktionsregel für mehrjährige EMRV (siehe P. 5.9).
4. Wegfall der Ausführungen zu den „für strategische Mengenbuchungen anfälligen Produkten“ sowie zur entsprechenden Anlage: diese wurden nicht inhaltlich, aber im Verfahren durch das EMRV obsolet.

Inhaltsverzeichnis:

Die Einleitung wird im Hinblick auf die vorgenommene Aktualisierung neu geschrieben und folgende Aspekte werden thematisiert:

1. Negative Begleiterscheinungen der Buchung von Produktmengen	3
2. Kritik an der Praxis der Produktmengen	5
3. Rahmenbedingungen für das Erweiterte Mengenrevisionsverfahren	5
4. Allgemeine Beschreibung des EMRV	6
5. Anlassbezogenes EMRV	8
6. Standardisiertes EMRV	14

Zweite Fassung des Konzepts für ein „Erweitertes Mengenrevisionsverfahren (EMRV)“

Das Abgeordnetenhaus stellte mit dem Beschluss vom 30. April 2009 zur „Weiterentwicklung des Finanzierungssystems für Berlins Bezirke“ u.a. fest:

„Produktbezogene Budgetierung hat sich bewährt

Das bisherige Zuweisungssystem der produktbezogenen Zuweisung auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung ist prinzipiell erfolgreich und für eine aufgabengerechte Finanzaufweisung geeignet.“

Ohne die hinreichende definitorische Beschreibung von ca. 400 Produktmengen in Form sogenannter „Bezugsgrößen“ und deren überwiegend einheitliche Anwendung durch die 12 Bezirke wäre diese positive Feststellung wohl nicht zustande gekommen.

Vor diesem Hintergrund beansprucht das vorliegende Konzept den Status einer Ergänzung der bestehenden Verfahren und Konzepte zur einheitlichen Erfassung und Überprüfung der Produktmengen.

Im Vordergrund steht die Entwicklung eines Regelwerks für die Ausnahmesituation (hier: „anlassbezogenes erweitertes Mengenrevisionsverfahren“), dass die Produktmenge von einem oder wenigen Bezirken abweichend von der Definition im Produktblatt erfasst wird. Darüber hinaus sieht das Konzept eine Reihe von Regelungen zur Verbesserung der einheitlichen Erfassung und der Kontrolle der Produktmengen (hier: standardisiertes erweitertes Mengenrevisionsverfahren) vor.

Bevor näher auf das Erweiterte Mengenrevisionsverfahren eingegangen wird, erfolgt eine kurze, an Akteuren orientierte Problembeschreibung und eine Beschreibung der auch für das Verfahren weiterhin geltenden Rahmenbedingungen.

1. Negative Begleiterscheinungen der Buchung von Produktmengen

Unplausible Mengenbuchungen sind eine negative Begleiterscheinung der Produktbudgetierung. Als „unplausibel“ gelten von Bezirken gebuchte hohe Produktmengen, die im Vergleich zu den anderen Bezirken sehr niedrige und durch den Ressourceneinsatz nicht begründbare Produktstückkosten erzeugen. Auch die absolute Höhe der Produktmenge kann im Vergleich der Ressourcenausstattung der Bezirke untereinander Zweifel begründen.

Die Feststellung unplausibler Mengenbuchungen erfolgt anhand von Produktdaten, welche die SenFin, insbesondere in Form von Produktvergleichsberichten, bereitstellt. Die Feststellung wird unterjährig oder nach dem Jahresabschluss rückbezüglich auf das

Vorjahr durch die Hauptakteure¹ der Produktbudgetierung und des Produktänderungsverfahrens getroffen. In der Regel werden unterjährige Hinweise von den Bezirken beachtet, was jedoch nicht zwangsläufig zu plausiblen Mengenbuchungen im Jahresabschluss führt.

Der Grund: Die Produktmengen sind bis kurz vor dem Jahresabschluss, also bis ca. Mitte Januar des Folgejahres, noch veränderbar.

Die unmittelbar vor und nach dem Jahresabschluss federführend durch die SenFin in Kooperation mit den Bezirken betriebenen Mengenkorrekturverfahren I bis III zeigen zumindest für die finanzrelevanten Produkte unplausible Mengenbuchungen weitgehend zuverlässig auf. Entsprechende Korrekturen werden im Dialog mit den Bezirken erarbeitet und nötigenfalls auch gegen deren Votum durch die SenFin vorgenommen.

Die Grenzen dieser Verfahren sind:

1. Eine Vor-Ort-Überprüfung der gebuchten Mengen anhand der Prüfung revisions-sicherer Unterlagen in den Bezirken ist in den Verfahren nicht vorgesehen.
2. Für eine Vor-Ort-Überprüfung der gebuchten Mengen unmittelbar vor und nach dem Jahresabschluss stehen weder personelle noch zeitliche Ressourcen der Akteure ausreichend zur Verfügung.
3. Die zentralen Mengenkorrekturverfahren erfassen weniger finanzrelevante Produkte und z.T. auch ganze Produktbereiche mit weniger kostenintensiven Produkten nur unzureichend. Für die Legitimation der Produktbudgetierung und des Produktänderungsverfahrens erscheint es aber erforderlich, dass alle Produkte einem wirksamen Mengenrevisionsverfahren unterliegen.
4. Es bestehen Tendenzen, dass in den Verfahren die für die Produktmengenbuchungen hauptverantwortliche Ebene der Amtsleitungen gegenüber den Steuerungsdiensten und Produktmentorengruppen in eine Nebenrolle gedrängt wird.

2. Kritik an der Praxis der Produktmengenbuchung

Die Senatsverwaltung für Finanzen stellt ihre Erfahrungen aus der Produktbudgetierung insbesondere aus den bestehenden Mengenkorrekturverfahren regelmäßig zur Verfügung. Die ihrerseits vorgenommenen Mengenkorrekturen sind in den Produktbudgetvergleichsberichten dokumentiert und in der Regel durch Zusatzinformationen im Detail nachvollziehbar. Der auf dieser Grundlage institutionalisierte Prozess der Überprüfung der gebuchten Produktmengen durch die Bezirke sowie der definitorischen Beschreibungen der Bezugsgrößen in den Produktblättern hat zur kontinuierlichen Verbesserung der Buchungsqualität beigetragen und sollte fortgesetzt werden.

In dem von der SenFin geleiteten Projektteam Budgetierung der Bezirke werden finanzrelevante unplausible Mengenbuchungen kontinuierlich thematisiert und insbesondere kurzfristig in Bezug auf die Budgetierung einer Lösung zugeführt.

¹ Senatsverwaltung für Finanzen, Steuerungsdienste, Produktmentorengruppen, Geschäftsstelle Produktkatalog, Projektteam Budgetierung der Bezirke unter Leitung der SenFin usw.

Anfang 2009 wurde dort auch die Notwendigkeit eines „unterjährigen Mengenrevisionsverfahrens für schwere Fälle“ diskutiert. Infolge dieser Diskussion übernahm die Geschäftsstelle Produktkatalog dann die Initiative für die Erarbeitung eines Konzeptes mit Mitgliedern des Projektteams.

Der Rechnungshof von Berlin, der zunehmend die gebuchten Produktmengen vor Ort in den Bezirken überprüft, forcierte die Bearbeitung des Themas durch sein Schreiben vom 9.12.2009 an die SenFin und die GstPk:

„Die Feststellungen des Rechnungshofes lassen erkennen, dass die Verfahren der Mengenkorrektur allein die Richtigkeit der Mengendaten nicht hinreichend sicherstellen.“ Im Rechnungshof-Jahresbericht 2010 wurde hierzu folgendes ausgeführt:

- „Die Qualität der Mengenbuchungen in den Bezirken hat sich seit der Einführung der Kostenrechnung erheblich verbessert. Jedoch fehlt eine regelmäßige Kontrolle von Mengenerhebung, Mengenbelegen und Mengenbuchungen vor Ort.“ (Seite 65)
- „Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen in Zusammenarbeit mit den Bezirken und der Geschäftsstelle Produktkatalog eine regelmäßige Kontrolle der Buchung und Zählung von Produkten vor Ort sicherstellt.“ (Seite 67, Ziff. 98)

3. Rahmenbedingungen für das Erweiterte Mengenrevisionsverfahren

Das EMRV bezieht sich auf das Fortbestehen folgender grundsätzlicher Rahmenbedingungen der Produktbudgetierung und des Produktänderungsverfahrens:

- a) In der Kostenrechnung wird es weiterhin keine abgeschlossenen unterjährigen Periodenabschlüsse geben. Mit anderen Worten: Unterjährige Korrekturbuchungen für Mengen und Kosten sind nach wie vor rückwirkend für alle Monate möglich.
- b) Die am Jahresabschluss orientierten zentralen Mengenkorrekturverfahren I-III der Senatsverwaltung für Finanzen haben sich in Kooperation mit den Bezirken grundsätzlich bewährt und bleiben erhalten. Das Erweiterte Mengenrevisionsverfahren ergänzt, aber ersetzt keine dezentralen oder zentralen Mengenrevisionsverfahren in den Bezirken.
- c) Für das Produktänderungsverfahren gilt weiterhin der Vorrang der Produktbudgetierung: D.h., dass die Produkte bestimmte Mindestkostenvolumina aufweisen müssen; die Leistungsbeschreibung und Mengendefinition der Produkte folgt in erster Linie den Vorgaben der Budgetierung (Produkte als finanzrelevante Informationsträger für die Finanzzuweisung an die Bezirke) und erst in zweiter Linie den Informationsinteressen der einzelnen Bezirke (Produkte ohne Mindestkostenvolumina, kleinteilige Produktbildung zum Zwecke der Kostentransparenz und der Budgetierung innerhalb der Bezirke).

- d) Die Erstverantwortung für zu buchende Produkt-Kosten-Mengen liegt weiterhin in den Ämtern, was sich grundsätzlich bewährt hat. Versuche, diese Verantwortung durch budgetmaximierende Vorgaben aus Steuerungsdiensten oder anderen Gremien der Bezirksverwaltung zu ersetzen, sollten in den Gremien der Produktbudgetierung, im Produktänderungsverfahren und ggf. auch im Rat der Bürgermeister kritisch thematisiert werden.

4. Allgemeine Beschreibung des EMRV

Im Folgenden wird zwischen einem „anlassbezogenen EMRV“ und einem „standardisierten EMRV“ unterschieden.

Das anlassbezogene EMRV soll für den Falle vermuteter oder offensichtlich falscher Produkt-Mengen-Kostenbuchungen von Bezirken die Möglichkeit schaffen, vor Ort die Buchungen mit den dort Verantwortlichen - unterjährig oder nach dem Jahresabschluss - zu überprüfen und zu dokumentieren.

Falsche Produktmengen (d.h.: nicht produktblattkonform gebuchte Mengen) liegen vor, wenn:

- a) die Produktmengen nicht die definitorischen Anforderungen der Bezugsgröße erfüllen
- b) die Produktmengen nicht die definitorisch im Produktblatt festgelegten Kosten bzw. Kostenvolumina nach Art oder Umfang aufweisen

Das „standardisierte EMRV“ enthält verbindliche und im Zeitablauf und in der Anwendung standardisierte Regelungen für das Produktmengen-Controlling und das Produktänderungsverfahren.

4.1. Mit den Verfahren sollen folgende Ziele erreicht werden:

- a) Die kontinuierliche Verbesserung der Buchung und Nachprüfbarkeit von Produktmengen (auch im Sinne des Jahresberichts 2010 des RhvB., Nr. 94 -98)
- b) Die durch politischen Beschluss zusätzlich gewünschte stärkere Verstetigung und Institutionalisierung der anlassbezogenen Überprüfung von Produkt-Mengen-Kosten-Buchungen vor Ort
- c) Die Einführung von verbindlichen Sanktionsregeln für nachgewiesene unplausible Mengenbuchungen
- d) Die Ergänzung der seit Jahren grundsätzlich bewährten zentralen Produktmengenkorrekturverfahren I –III der SenFin

4.2. Rollenträger im Erweiterten Mengenrevisionsverfahren

Die Rollenträger werden im Folgenden beschrieben.

4.2.1. Die Produktmentorengruppen (PMG, Anzahl 29 im Jahr 2014):

Sie sind die dezentralen Rollenträger des EMRV. Sie führen die bewährte Praxis der Produkt-Mengen-Kosten-Revision auch in den beiden Hauptbereichen des EMRV weiter. Im sog. „standardisierten EMRV“, dem die regelmäßige Mengenrevision der Produkte obliegt; es wird empfohlen, hierzu die Instrumente und Hinweise im entsprechenden 6. Abschnitt des Konzeptes zu nutzen. Im „anlassbezogene Mengenrevisionsverfahren“ – siehe Abschnitt 5.- welches die Analyse und Beschreibung von nicht produktblattkonformen – und somit fehlerhaften – Mengenbuchungen zum Inhalt hat, übernehmen sie auch eine zentrale Rolle.

4.2.2 Die SenFin soll folgende Funktionen im EMRV übernehmen:

- a) Die Wahrnehmung eines Initiativrechtes zur Einleitung eines Mengenrevisionsverfahrens vor Ort und für diese Fälle die Pflicht zur Teilnahme
- b) Die Prüfung der Ergebnisse der Mengenrevision im Budgetierungsverfahren
- c) Die rückwirkende budgetwirksame Umsetzung der erst nach dem Jahresabschluss vorliegenden Ergebnisse des EMRV
- d) Die Prüfung und Durchführung finanzieller Sanktionen im Rahmen des EMRV

4.2.3 Die GstPk soll folgende Aufgaben im EMRV übernehmen:

- a) Die Bekanntmachung und Weiterentwicklung des EMRV-Konzeptes
- b) Die zentrale Koordination der EMRV-Aktivitäten
- c) Die Organisation der anlassbezogenen EMRV, die Anfertigung des Prüfberichts in der Entwurfsfassung sowie in der Schlussfassung in Verbindung mit der Weiterleitung an die SenFin (siehe Abschnitt 5.)
- d) Die Wahrnehmung eines Initiativrechts zur Einleitung anlassbezogener Revisionsverfahren
- e) Die Berichterstattung über das EMRV gegenüber dem RdB, zumindest im Rahmen der jährlichen RdB-Vorlage zum Produktkatalog
- f) Die Durchführung von Controllingfunktionen und die Bereitstellung von Berichten zur Identifikation von problematischen Buchungen bei Produkten, Produktgruppen, Produktbereichen im Hinblick auf die Verbesserung der Mengenerfassung
- g) Die Organisation der inhaltlichen und redaktionellen Prüfung und ggf. Bearbeitung der Produkte aufgrund der Ergebnisse/Erfahrungen aus EMRV

5. Anlassbezogenes EMRV

Ein anlassbezogenes EMRV prüft nicht produktblattkonform erachtete mengenrelevante Buchungsvorgänge in abgeschlossenen oder noch nicht abgeschlossenen Buchungsperioden; unterschiedliche Ausgangssituationen, zwei Verfahrensvarianten sowie unterschiedliche Zeiträumen sind zu unterscheiden.

5.1. Ausgangssituationen

Folgende Situationen werden häufig ein anlassbezogenes EMRV herbeiführen:

- a) Auffällige Produkt-Mengenbuchungen in den Mengenkorrekturverfahren I-III, insbesondere Mengenbuchungen, die im Ergebnis von Mengenkorrekturverfahren im Dissens mit dem buchenden Bezirk oder der zuständigen Produktmentorengruppe korrigiert oder nicht korrigiert wurden.
- b) Auffällige Mengenbuchungen im Rahmen des standardisierten EMRV (siehe Abschnitt 6).
- c) „Auffällige Produkte im Rahmen der Budgetierung 20XX“ die von der SenFin im Rahmen eine jährlichen Standardliste über die GstPk an die Produktmentorengruppen weitergeleitet werden.

5.2 Varianten anlassbezogener EMRV :

- a) Das einfache Verfahren liegt vor, wenn die Prüfung der kritischen Buchungsvorgänge in Anwesenheit des zu prüfenden Bezirks (siehe P. 5.5.4) abschließend in einer einmaligen Sitzung der Produktmentorenrunde, ohne Bildung einer „AG Mengenrevision“ (siehe P. 5.6), durchgeführt und hierzu ein Mehrheitsbeschluss der Produktmentorengruppe herbeigeführt werden kann.² Für diese Variante kann auf die Erhebung eines Sanktionsbetrages verzichtet werden.
- b) Das komplexe Verfahren, (siehe P. 5.5.5) sprich die Tiefenprüfung (ggf. Revision „vor Ort“), erfordert die Bildung einer „AG Mengenrevision“ für Prüfung der Mengenerhebungs- und -erfassungsbelege zum Nachvollzug der Buchungsvorgänge. Die Tiefenprüfung kann – muss aber nicht – vor Ort die Besichtigung von Einrichtungen, die Befragung von zuständigen Mitarbeitern etc. einschließen.

5.3 Zeiträume für eine rückwirkende Prüfung

Ausgehend vom Zeitpunkt der Einleitung eines EMRV durch die im folgenden Abschnitt genannten „Auslöser“ kann eine rückwirkende Prüfung von bis zu fünf (5) Jahren vor dem Einleitungsbeschluss erfolgen. Der Zeitraum orientiert sich an der in der LHO festgesetzten Aufbewahrungspflicht von Erfassungsbelegen.³

² Der Mehrheitsbeschluss ist nicht für die anderen Rollenträger im Erweiterten Mengenrevisionsverfahren (RdB, SenFin, GstPk) verbindlich; diese entscheiden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über Prüfverfahren und Prüfergebnisse.

³ Nach LHO § 75 sind alle Buchungen zu belegen. Ein Mengenerhebungsbeleg ist ein "Abstimmungsbeleg bei der Erfassung von Daten" nach Nr. Nr. 1.2 AV LHO zu Paragraph 75; ein solcher Beleg ist nach Anlage 1 Nr. 2.1 zu § 71 sechs (6) Jahre aufzubewahren. Die Verfahrenshinweise zur Mengenstatistik der SenFin vom 01.05.1998, die nur eine Aufbewahrungsfrist für Mengenerhebungsbelege von fünf Jahren vorsehen, sollten entsprechend aktualisiert werden. (siehe Punkt 6.5. dieses Konzeptes)

5.4. Auslöser eines anlassbezogenen EMRV

Ein **anlassbezogenes Mengenrevisionsverfahren** wird durch

- die Mehrheitsentscheidung in einer Produktmentorengruppe oder
 - durch ein Schreiben des Rechnungshofes (unvermutete Rechnungsprüfung) über die SenFin oder
 - durch eine Initiative der SenFin oder
 - durch ein Schreiben der GstPk oder
 - durch RdB-Beschluss
-
- veranlasst.

5.5. Ablauf eines anlassbezogenen EMRV

- 5.5.1. Hierzu ist die für das Produkt zuständige Produktmentorengruppe oder Amtsleitungsrunde einzuberufen. Sollten nicht alle Bezirke in der Produktmentorengruppe vertreten sein, dann ist seitens der zuständigen Amtsleitungsrunde für eine entsprechende Vertretung zu sorgen. Seitens des zu prüfenden Bezirks sind die für das Produkt zuständige Amtsleitung sowie eine Vertretung des Steuerungsdienstes einzuladen. Zur Beschlussfassung über ein Verfahren ist eine Mehrheit von mindestens sieben Bezirken erforderlich.
- 5.5.2. Die Akteure des EMRV – siehe oben – begründen anhand der Ihnen vorliegenden Daten und Informationen (z.B. unterjährige Produktvergleichsberichte, anhand des Jahresabschlusses) die Vermutung, dass der Bezirk nicht produktblattkonform gebucht hat. Der angesprochene Bezirk wird dazu angehört. Die Erörterung des Themas ist durch die Produktmentorengruppe zu protokollieren.
- 5.5.3. Im Kontext dieses Abschnitts unterbleibt die Einleitung eines einfachen oder komplexen anlassbezogenen Mengenrevisionsverfahrens, wenn der betreffende Bezirk die Vermutung nicht produktblattkonformer Mengenbuchungen ausräumt. Für diesen Fall fertigt die GstPk einen Prüfbericht an und sendet diesen an die im Verfahren beteiligten Akteure.
- 5.5.4. Einfaches EMRV: Führt die Erörterung in der Produktmentorengruppe im Ergebnis der Sitzung dazu, dass die Bedingungen für ein „einfaches anlassbezogenes EMRV“ erfüllt sind, es also unmittelbar zu einem Mengenkorrekturvorschlag kommt, dann ist der gesamte Prüfvorgang auf der Ebene der Produktmentorengruppe abgeschlossen. Das Prüfergebnis ist durch die GstPk in Form eines Prüfberichts zur weite-

ren Veranlassung an die SenFin zu leiten.

- 5.5.5. Komplexes EMRV: Für den Fall, dass der betreffende Bezirk die Vermutung fehlerhafter Mengenbuchungen nicht ausräumen kann und die Produktmentorengruppe daraufhin ein komplexes anlassbezogenes EMRV mit einer Tiefenprüfung einleitet, übernimmt die AG Mengenrevision (siehe Pkt. 5.6.) das weitere Prüfverfahren. In diesem Fall berät und entscheidet die Produktmentorengruppe auf einer späteren Sitzung nach Vorlage des Prüfberichtes. Für die Einberufung und Zusammensetzung dieser Produktmentorengruppe gelten die oben genannten Anforderungen.
- 5.5.6. Verfahrenskonform ist auch die Einleitung und Durchführung eines anlassbezogenen EMRV ohne oder gegen das Votum der zuständigen Produktmentorengruppe / Amtsleitungsrunde durch die SenFin oder die GstPk. Sollte davon Gebrauch gemacht werden, dann ist auch die unter Punkt 5.6. beschriebene „AG Mengenrevision“ zu bilden, dann allerdings unter der Leitung des Akteurs, der auf die Einleitung des EMRV bestanden hat. Ebenso sollte versucht werden, den Prüfbericht in der zuständigen Produktmentorengruppe / Amtsleitungsrunde zu beraten und hierüber eine Mehrheitsentscheidung herbeizuführen. Sollte dies nicht möglich sein, ist der Rat der Bürgermeister in die Beratung einzubeziehen.

5.6. Die „AG Mengenrevision“

Für die anlassbezogene Mengenrevision wird aus dem Kreis der Produktmentorengruppe eine „AG Mengenrevision“ gebildet:

1. Der Leitende Produktmentor oder ein von ihm bestimmter Vertreter soll auch die Leitung der temporären AG übernehmen (Ausnahme: Der Leiter würde dem zu prüfenden Bezirk angehören), insofern das jeweilige EMRV von der Produktmentorengruppe eingeleitet wurde (siehe Punkt 5.5.1)
2. Der für die Produktmentorengruppe zuständige Betriebswirtschaftsmentor (wenn die Rolle besetzt ist)
3. Mindestens zwei weitere Mitglieder der Produktmentorengruppe
4. Eine Vertretung der GstPk, die auch für die Protokollführung und die Erstellung des Prüfberichts zuständig ist.
5. Eine Vertretung der SenFin, wenn der Prüfauftrag durch sie veranlasst wurde

5.7. Das Prüfergebnis im EMRV- Prüfbericht:

1. Die AG Mengenrevision stellt das Prüfergebnis in einem von der GstPk im Entwurf verfassten Prüfbericht fest.
2. Dem geprüften Bezirk ist vor der Veröffentlichung des Prüfberichts in der Produktmentorengruppe Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von zwei Wochen zu geben.
3. Die Stellungnahme des geprüften Bezirks wird von der GstPk zusammen mit dem daraufhin veränderten oder unveränderten Prüfbericht an die Produktmentorengruppe gesandt
4. Der Prüfbericht sollte zumindest die Feststellung über die fehlerhaften, nicht produktkonform gebuchten Mengen treffen:
 - a) Für den Fall einer unterjährigen Prüfung sind entsprechende Korrekturhinweise zu den produktkonform zu buchenden Mengen und Kosten zu machen.
 - b) Bei der Prüfung nach dem Jahresabschluss sind nicht produktkonform gebuchte Mengen zu dokumentieren und in Verbindung mit einem budgetwirksamen Korrekturvorschlag an die SenFin zu übermitteln
5. Das Prüfergebnis der AG Mengenrevision wird durch die PMG mit einfacher Mehrheit der Bezirk bestätigt oder abgelehnt. Der geprüfte Bezirk ist, vertreten durch die für den Bereich zuständige Amtsleitung sowie durch den Steuerungsdienst, an der Entscheidung zu beteiligen. Das Ergebnis der Abstimmung ist zu protokollieren.
6. Das Prüfergebnis der AG Mengenrevision wird, unabhängig vom Votum der PMG, über die GstPk allen Rollenträgern mitgeteilt.
7. Die Entscheidung der Produktmentorengruppe über das Prüfungsergebnis schließt das Prüfverfahren ab. Ein anschließendes nochmaliges Aufrollen des Verfahrens durch Nachreichen neuer Fakten ist nicht zulässig.
8. Die im vorherigen Abschnitt getroffene Feststellung, wonach die Produktmentorengruppe über das Prüfungsergebnis einer Mengenrevision vor Ort abschließend entscheidet, gilt nicht für die anderen Auslöser (Rechnungshof) oder potenziellen Akteure des Erweiterten Mengenrevisionsverfahren (RdB, SenFin, GstPk). Diese Akteure entscheiden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über Prüfverfahren und Prüfergebnisse.

5.8 Folgen des Prüfergebnisses einer Mengenrevision

Abhängig von Zeitpunkt der Feststellung der Prüfergebnisse werden hier zwei Erwartungshaltungen beschrieben:

1. Korrektur in der laufenden (folgenden / zukünftigen) Buchungsperiode
Der aufgeforderte Bezirk ist verpflichtet, das Ergebnis der Mengenrevision in den nächstmöglichen Periodenabschluss einzuarbeiten. Die Umsetzung ist durch die GstPk zu dokumentieren und allen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis zu bringen.
2. Nach dem Jahresabschluss:
Die SenFin berücksichtigt nach Möglichkeit das Prüfergebnis einer Mengenrevision vor Ort im Rahmen des laufenden Budgetierungsprozesses im Mengenkorrekturverfahren II bzw. im Rahmen der sog. „technischen Fortschreibung“ Anderenfalls soll das Ergebnis der Mengenrevision in die folgende Basiskorrektur mit einer Nachbudgetierungsquote von 100% einbezogen werden.
Die plafondneutrale Berücksichtigung bei der Basiskorrektur ist anzustreben.

5.9. Finanzielle Sanktion im Erweiterten Mengenrevisionsverfahren

Die finanzielle Sanktion orientiert sich am Sachzusammenhang. Für einen Sachzusammenhang, sei es für die Tiefenprüfung von einem oder von mehreren Jahren, ist nur eine Sanktion in Höhe von 22.000 Euro möglich.⁴ Der Budgetabzug wird den anderen 11 Bezirken anteilig gutgeschrieben. Nur die nachgewiesene Falschbuchung von Produkt-Mengen wird im Erweiterten Mengenrevisionsverfahren mit einer finanziellen Sanktion belegt.

Die Umsetzung der Sanktion soll durch die SenFin im Rahmen der Budgetzuweisung (ggf. „technischen Fortschreibung“) plafondneutral nach dem bereits bewährten Schema der Budgetabtretung erfolgen.

6. Standardisiertes EMRV

Mit Hilfe des standardisierten erweiterten Mengenrevisionsverfahrens sollen bestehende Strukturelemente und Funktionen zur Verbesserung der Qualität und Revision von Produktmengen weiterentwickelt und normiert werden.

Das bedeutet vor allem, dass alle Produktmentorengruppen regelmäßig, bereits vor dem Jahresabschluss und den Mengenkorrekturverfahren, die Produktmengen überprüfen und diesen Vorgang in Protokollen dokumentieren sollen; eine bereits häufig, aber nicht durchgängig vorfindbare Praxis.

⁴ Die „Sanktion“ stellt in der Mittelverwendung auch eine Aufwandsentschädigung für die durch das Verfahren belastete Gesamtheit der anderen Bezirke dar.

6.1. Stärkere Einbeziehung der für die Kosten-/Mengenbuchung zuständigen Mitarbeiter

Die Buchungsqualität sowie die Revisionssicherheit der Produktmengen hängen von der Einbeziehung der buchenden Mitarbeiter in das Mengenrevisions- und Produktänderungsverfahren ab. Von den Produktmentorengruppen und koordinierend von der Geschäftsstelle Produktkatalog - in enger Abstimmung mit den zuständigen Betriebswirtschaftsmentoren (soweit vorhanden) - werden deshalb folgende Verfahrensschritte erwartet:

- a) Für jede Produktgruppe bzw. jeden Produktbereich sollte in jeder PMG mit Unterstützung der GstPk eine Übersicht über die für die Mengenbuchung zuständigen Mitarbeiter in den Bezirken erstellt werden.
- b) Vertreter/innen dieses Mitarbeiterkreises sollen nach Möglichkeit auch in den Produktmentorengruppen ständig vertreten sein.
- c) Die Produktmentorengruppen sollten für den Kreis der für die Kosten- und Mengenbuchung operativ verantwortlichen Mitarbeiter jährlich zumindest eine Informationsveranstaltung über Fragen der Kosten-/Mengenbuchungen sowie Produktänderungen durchführen. Für den Fall, dass die neue Version des Produktkatalogs - im Vergleich zum Vorjahr - kosten- und mengenwirksame Produktänderungen einleitet, sollte noch im I. Quartal des laufenden Jahres eine Informationsveranstaltung der jeweiligen Produktmentorengruppe für den operativen zuständigen Mitarbeiterkreis stattfinden. Zu den fachgebietsbezogenen Informationsveranstaltungen für die in der Kosten- und Mengenbuchung operativ verantwortlichen Mitarbeiter können ergänzend oder ersatzweise auch andere Formen der informativen Einbindung dieses Mitarbeiterkreises praktiziert werden.

6.2. Standardisiertes EMRV – Auswirkungen für den Produktkatalog

Durch die Produktmentorengruppen und die Geschäftsstelle Produktkatalog fortgesetzt alle Produkte in Hinblick auf folgende Kriterien geprüft und ggf. geändert werden:

- a) Die PMG sind in Zusammenarbeit mit der GstPk aufgefordert, Kennzahlen für unterjährige und ganzjährige Plausibilitätsprüfungen für Produktmengen zu entwickeln und diese auch in den Produktblättern zu beschreiben. Die Kennzahlen sollen sich u.a. an folgenden Datenbeständen und Kriterien orientieren:
 - an vorhandenen oder entsprechend anzupassenden Fachstatistiken;
 - an der Prüfung der Übertragung von flächen- und betriebszeitenorientierten Kapazitätskennzahlen auf andere, vornehmlich auf die Bereitstellung von Infrastruktur ausgerichtete Produkte und
 - in fachlich begründeten Einzelfällen auch an der Prüfung der Übertragung der Kapazitätskennzahl „Max. Produktmenge einer Vollzeitstelle“ (siehe z.B. VetLeb-Produkt „Lebensmittelaufsicht ..“) bzw. „Mindestminutenzahl für eine Beratung (siehe z.B. Bürgerdienst-Produkt „Beratung durch Bürgerdienste“) auf andere Produkte.
- b) Aufnahme einer „Begründungspflicht für nachträgliche unterjährige Änderungen der Produktmenge“ im Textfeld „Erläuterungen“, z.B. analog dem Text in vielen

Produkten der Ordnungsämter, wonach gilt: „(...)eine Mengenbuchung im Dezember, die mit mehr als 10 % über dem Monatsdurchschnitt der Monate Januar-November liegt, (muss) gegenüber der Produktmentorengruppe bzw. deren leitendem Produktmentor erklärt und nachgewiesen werden (...).“

- c) Bestehende „IT-Fachverfahren“ sind in Bezug auf ihren Beitrag zur Mengenrevision durch die PMG und die GstPk zu prüfen. Entsprechende Hinweise – auch im Hinblick auf Einführungshinweise zu neuen IT-Fachverfahren – sind im Textfeld „Hinweise zur Mengenrevision“ zu dokumentieren. In diesem Zusammenhang sind auch mögliche Implikationen für das Mengenkorrekturverfahren I zu untersuchen und darzustellen. Die zuständigen Senatsfachverwaltungen sind einzubeziehen.

6.3. Unterjährige Periodenabschlüsse: Veränderung der Ablauflogik

Den Periodenabschlüssen im I. Halbjahr kommt für unterjährige Steuerungszwecke, in Bezug auf die Durchführung des unterjährigen EMRV und des unterjährigen Produktänderungsverfahrens eine wichtige Funktion zu.

- a) Zukünftig sollte bereits der März-Abschluss eine höhere produktbezogene Datenqualität aufweisen. Die Anfang Mai hierzu von der SenFin aufbereiteten überbezirklichen Kostenrechnungsdaten und Produktvergleichsberichte können dann rechtzeitig im Produktänderungsverfahren (Abschluss auf der Ebene der Produktmentorengruppen am 01. September) verwendet werden. Ein früherer qualifizierter Periodenabschluss ist weiterhin aufgrund fehlender jahresabgrenzender Regelungen in ProFiskal/DPK nicht möglich.
- b) Der daran anschließende qualifizierte Periodenabschluss sollte der „Mai-Abschluss“ werden. Die Anfang Juli für den Mai-Abschluss von der SenFin aufbereiteten überbezirklichen Kostenrechnungsdaten und Produktvergleichsberichte sollten der Ausgangspunkt für das unterjährige EMRV werden. Hierzu gehört, dass die Daten durch die PMG nach den Kriterien des Mengenkorrekturverfahrens II zu prüfen sind und die Erklärung von Buchungsauffälligkeiten, insbesondere Mengenkorrekturen (ggf. auch fehlerhafte Kostenzuordnungen), vorgenommen, dokumentiert und auch an die zentralen Finanzsteuerer (SenFin, Steuerungsdienste, SE Fin) zur Kenntnis gegeben werden.
- c) Die Wirkung des EMRV in Bezug auf den Mai-Abschluss soll mit der Auswertung des qualifizierten September-Abschlusses – Veröffentlichung Anfang November – überprüft und dokumentiert werden.

6.4. Standardisiertes EMRV – Berichtswesen

Folgende Standardberichte und Auswertungen sollten das standardisierte Grundgerüst für das EMRV darstellen und im Sinne der Best-Practice-Verfahren erweitert werden:

- a) SenFin-Bericht:
BUDGET08 / ZEITMEL.E01 (Zeitreihenvergleich IST-Mengen und kum. Stückkosten)
- b) GstPk-Bericht:
Datei „Zeitreihen Vergleich Bebuchung /Jahr/Monat“
Perspektive: Die Veränderungen von Kosten- und Mengenebuchungen im Vergleich zu einem Referenzzeitpunkt.

6.5 Revisionssichere Dokumentation der Erhebung von Produktmengen (siehe auch P. 5.3, Fußnote Nr. 3)

Nach dem KLR-Konzept zur Mengenerhebung⁵ sind erhobene Produktmengen für Revisionszwecke wie folgt zu dokumentieren.

„3.4.4 Belege: Die beschriebenen Belege "Mengenerhebung für Externe Produkte" und "Mengenerhebung für Interne Produkte - Interne Verrechnung" mit den aggregierten monatlichen Mengendaten der Kostenstelle sind fünf Jahre lang aufzubewahren. Diese Frist ergibt sich aus Gründen der Revisionssicherheit. Da sämtliche Daten in der Kosten- und Leistungsrechnung über einen Zeitraum von fünf Jahren gehalten werden, wird empfohlen, für die gleiche Dauer Unterlagen der Mengenzählung so zu sammeln, daß die jeweiligen Buchungen notfalls auch in Papierform nachvollziehbar sind. Die Ablage der Belege kann beim Sachbearbeiter Kostenrechnung erfolgen, andere Regelungen sind auch denkbar (z.B. zentrale Aufbewahrung der Belege)."

Es wird davon ausgegangen, dass sich mittlerweile unterschiedliche Formen zur revisionssicheren Dokumentation von Produktmengen herausgebildet haben. Die Produktmentorengruppen sollten mit Unterstützung der GstPk die besten Lösungsansätze beschreiben, und die GstPk sollte diese mit dem Ziel der Standardisierung für bestimmte Produktbereiche und Produktarten veröffentlichen.

i.A.
Roland Thiel

⁵„Verfahrenshinweise zur Mengestatistik in der Berliner Verwaltung“ der SenFin vom 01.05.1998

Mitglieder der AG „EMRV“ zur Erstellung der ersten Fassung des EMRV-Konzeptes im Jahr 2010, welches das Arbeitsergebnis von 6 Sitzungen im Zeitraum vom April bis Oktober 2010 darstellt:

Fr. Bauer (BA Lichtenberg, Haushalt, Teilnahme an drei Sitzungen)

Hr. Bothe (BA Mitte, Steuerungsdienst)

Fr. Kuhne (BA Spandau, Soziales)

Fr. Rosenau (BA Spandau, Controllerin)

Hr. Rottig (BA Steglitz-Zehlendorf, Gesundheit)

Hr. Thiel (GStPK)

Hr. Zemlin (GStPK)